

Le risorse straordinarie dello Stato di Alessandro Tonetti

Le risorse straordinarie dello Stato sono una componente essenziale del cosiddetto federalismo fiscale. Lo saranno ancora di più nel prossimo futuro, se non altro perché diminuirà, per effetto dell'allargamento, il contributo dei fondi strutturali comunitari. La legge delega presenta diversi aspetti problematici che devono essere adeguatamente composti in sede di attuazione.

Premessa

Uno dei pilastri su cui poggia il sistema disegnato dall'art. 119 della Costituzione, come modificato nel 2001, è rappresentato dalle risorse straordinarie dello Stato per finalità di sviluppo e coesione. La legge n. 42 del 2009 (di seguito, legge delega) vi dedica, in un apposito capo intitolato «interventi speciali», l'art. 16, nonché, tra le disposizioni transitorie e finali, l'art. 22, denominato «perequazione infrastrutturale».

Al tema, in questi otto anni, il dibattito pubblico non sembra aver prestato la stessa attenzione riservata ad altri aspetti del federalismo fiscale (1). Esso, invece, è di grande importanza ed è facile prevedere che ne acquisterà ancora di più nel prossimo futuro. Basti considerare tre fattori. Innanzitutto, in Italia vi sono forti squilibri territoriali, che, anche in conseguenza della crisi economica in atto, anziché ridursi, si stanno progressivamente accentuando (2). In secondo luogo, è altamente probabile che, anche per come è congegnato il fondo perequativo, il federalismo fiscale determinerà in capo agli enti territoriali con minore capacità fiscale per abitante minori risorse, con inevitabili riflessi negativi soprattutto in termini di spese per investimenti (3). In terzo luogo, in conseguenza dell'allargamento dell'Unione europea, terminato il periodo di programmazione 2007 - 2013, le aree più povere del paese beneficeranno sempre meno dei fondi strutturali comunitari e dei positivi condizionamenti da questi derivanti (4). In un simile scenario, è evidente che l'intervento straordinario dello Stato rappresenta uno dei principali strumenti attraverso cui assicurare effettività a principi costituzionali fondamentali, quali quello di uguaglianza sostanziale e quello di unità e indivisibilità della Repubblica. Esso, peraltro, può risultare decisivo per ridurre, con lo sviluppo dei territori, la stessa dimensione dei trasferimenti richiesti dal sistema perequativo ordinario (5).

Sottolineare l'importanza dell'intervento straordinario dello Stato, d'altra parte, non significa riproporre modelli del passato. Implica, invece, la ricerca

di soluzioni che, da un lato, siano coerenti con il nuovo impianto costituzionale e, dall'altro, siano capaci di rispondere adeguatamente agli obiettivi prefissati, stimolando comportamenti virtuosi e sinergici.

In questa prospettiva, si dà preliminarmente conto delle indicazioni che si ricavano dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale, utili a valutare la legge delega e ad orientare le scelte successive; poi si esaminano partitamente le due disposizioni che ne avviano l'attuazione; infine, si avanza qualche prima valutazione d'insieme, anche con riguardo ai possibili sviluppi. Sotto quest'ultimo profilo - come si argomenterà - la disciplina comunitaria dei

Note:

(*) Le opinioni espresse nel presente lavoro sono a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza. Ringrazio il dott. Lorenzo Casini per i suoi commenti a una prima versione del presente scritto.

(1) Si v., ad esempio, gli atti della Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, XVI legislatura. È sintomatico poi che il Rapporto Isae, *Finanza pubblica e Istituzioni*, Roma, giugno 2009, nel dar conto dei principali elementi della legge delega non consideri le risorse straordinarie dello Stato.

(2) Si v. *Rapporto Svimez 2008 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, 2008, 46 ss.

(3) Sul pericolo di un'accentuazione delle distanze tra aree ricche e aree povere del Paese, si rinvia al contributo di R. Perez, *I tributi delle regioni*, in *questo stesso fascicolo*.

(4) Si v. M. Greganti, *Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2008, 151 ss., in part. 175, e G.P. Manzella, *La politica regionale europea nell'allargamento «più largo»*, ivi, 1085 ss., in part. 1105. Quanto ai positivi condizionamenti, si pensi, a titolo esemplificativo, agli orientamenti della Commissione relativi alla strategia di sviluppo, che ispirano la successiva programmazione nazionale in un'ottica unitaria, all'affermazione del principio di addizionalità, che assicura la stabilità dell'impegno finanziario nazionale, all'implementazione di meccanismi di controllo e supervisione, che sollecitano la corretta utilizzazione delle risorse (si v., in proposito, G. della Cananea, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, 12 e 13).

(5) Sul punto, si v. A. Zanardi, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006, 165 ss. È un aspetto, questo, spesso ignorato ma molto importante, perché mette in luce come proprio sull'intervento straordinario possano esservi ampie convergenze di interessi.

fondi strutturali può senz'altro costituire un valido modello di riferimento.

Le indicazioni costituzionali

L'intervento straordinario dello Stato trova espresso fondamento nell'art. 119, c. 5, della Costituzione (6). La disposizione e la relativa giurisprudenza costituzionale (7) forniscono utili indicazioni relativamente a: a) finalità perseguite; b) strumenti operativi; c) destinatari finali; d); ambito di materiale estensione; e) meccanismi di raccordo

Le finalità enunciate nell'art. 119 sono diverse:

- a) «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale»;
- b) «per rimuovere gli squilibri economici e sociali»;
- c) «per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona»;
- d) «o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni svolte dagli enti territoriali».

Queste - come è stato osservato - sono tanto ampie da comprendere «in realtà, tutti i campi possibili di intervento pubblico nell'economia e nella società» (8). Senonché, la Corte costituzionale, privilegiando un'interpretazione restrittiva, ha stabilito, in via di principio, che gli «interventi speciali» devono avere una «specifica finalità qualificante degli stessi, diversa dal normale esercizio delle funzioni», precisando altresì che detta «finalità qualificante» debba «riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni» (9). Per questa via, la finalità *sub d)*, oltre a costituire un'ulteriore e distinta ipotesi che si aggiunge alla precedenti, precisa una caratteristica che deve comunque ricorrere anche nelle altre. Sembra sia stata così accolta la tesi secondo cui l'intervento straordinario dovrebbe «servire a realizzare un esercizio non normale [rispetto a quanto stabilito dalle norme] delle funzioni, quale si rende necessario per conseguire le finalità perequative indicate» nella disposizione costituzionale (10).

L'art. 119 indica, poi, due strumenti operativi: le risorse aggiuntive e gli interventi speciali. Le norme e la giurisprudenza tendono spesso a confonderli, richiamando, almeno sul piano formale, unicamente i secondi. La dottrina, invece, esprime posizioni diverse circa la loro portata: alcuni ritengono che abbiano entrambi carattere finanziario, differenziandosi, invece, a seconda delle prospettazioni, per campo di operatività, natura vincolata o meno del-

l'erogazione, tipo di spesa finanziabile, dimensione del problema affrontato; diversamente, altri sostengono che gli interventi speciali implicino lo svolgimento di attività puntuali o materiali (11). Secondo la Corte comunque l'art. 119, c. 5, autorizza «semplicemente» lo Stato «ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario [...]»:

Note:

(6) Per un inquadramento generale, si v. G. Franzoni e G. della Cananea, *Art. 119*, in B. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2373 ss.; sulla precedente formulazione, si v. U. Allegretti, *Commento all'art. 119*, in Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1985, 337 ss. Per un approfondimento, che evidenzia anche la pluralità delle soluzioni interpretative, si confrontino, tra gli altri, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le regioni*, 2003, 73 ss.; F. Bassanini e G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 46 ss.; F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, 216 ss.; G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, parte V, 2004, 220 ss.; P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, *ivi*, 2001, 1442 ss.; P. Signorini e F. Busillo, *Il riequilibrio economico-sociale nel titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2002, 581 ss.; A. Zanardi, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, cit., 91 ss. Per un'analisi dei sistemi di altri paesi, si v. D. Fausto e F. Pica (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000, 153 ss.

(7) In particolare, si segnalano Corte cost. n. 16/2004 (*leading case* in materia); n. 49/2004; n. 219/2005; n. 222/2005; n. 451/2006; n. 105/2007; n. 45/2008; n. 216/2008; n. 107/2009.

(8) G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria*, 220 e 221.

(9) Corte cost. n. 16/2004, punti 5 e 6; 49/2004, punto 3; 451/2006, punto 4.2. Si segnala che la Corte, in ordine alla «specifica finalità qualificante» di cui all'art. 119, c. 5, Cost., ha ammesso che questa possa implicitamente ricavarsi dal tenore del provvedimento (Corte cost. n. 45/2008, punto 4.2).

(10) In questi termini, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 74. Induce alla prudenza il fatto che in due sentenze la Corte riconduca all'ambito dell'art. 119, c. 5, della Costituzione gli interventi statali volti a coprire i disavanzi regionali di gestione del servizio sanitario (Corte cost. n. 216/2008, punto 7, e 107/2009, punto 4.3): è discutibile, infatti, che questo tipo di intervento soddisfi il requisito della diversità dal normale esercizio delle funzioni svolte dalle regioni. Si segnala, comunque, quanto all'esercizio normale delle funzioni, la possibilità per lo Stato di agire ai sensi dell'art. 120 della Costituzione (si v., in proposito, G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria*, 221).

(11) Per la prima tesi, si v. P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, cit., 1444; A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 77 e 108; F. Bassanini e G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit., 46 e 47; Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, *Relazione sull'attività svolta*, 2005, 102; Gruppo di lavoro della Svimez in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, Quaderno Svimez n. 12, dicembre 2007, 123 e 124. Per la seconda tesi, si v. G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria*, 221 e G. Franzoni e G. della Cananea, *Art. 119*, cit., 2374 ss.

o l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale [...]; oppure la realizzazione di «interventi speciali» «in favore di: determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Essa ribadisce anche che gli interventi speciali sono vincolati nella destinazione e «aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni», cui si provvede, ai sensi del c. 4 della Costituzione, con le entrate autonome e i trasferimenti del fondo perequativo. I due strumenti hanno, quindi, in comune il carattere finanziario, che, peraltro, può riguardare non solo - come sarebbe naturale - le spese in conto capitale ma anche quelle di tipo corrente (12); non sono, invece, chiari gli elementi distintivi, salva la precisazione che l'erogazione di risorse aggiuntive «presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa a quanto previsto dai primi quattro commi dell'art. 119» (13) (il che potrebbe spiegare la ragione per cui la giurisprudenza costituzionale abbia fatto finora riferimento agli interventi speciali).

La Costituzione individua, inoltre, i potenziali beneficiari in «determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Ciò vale di certo per gli interventi speciali. Qualche dubbio potrebbe esservi, anche in ragione del passaggio della sentenza sopra richiamata, relativamente alle risorse aggiuntive. Una diversa soluzione, però, contrasterebbe con la natura selettiva dell'azione statale (14). In ogni caso, gli interventi speciali - a giudizio della Corte - non possono riguardare la «generalità degli enti» appartenenti al medesimo livello di governo; né, d'altra parte, devono necessariamente interessare un singolo ente, ben potendo riferirsi a determinate «categorie» di enti o identificarsi con un'intera macroarea, quale quella delle «regioni meridionali ed insulari» (15).

La Costituzione non definisce, invece, l'ambito di materiale estensione dell'intervento straordinario. Questo, però, non può che rapportarsi alle finalità perseguite. La Corte vi ha così ricompreso tanto le materie di competenza statale (incluse quelle assunte in sussidiarietà), quanto quelle di competenza regionale (16). Essa, però, ha precisato che «l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio», nel rispetto comunque dell'autonomia di spesa degli enti locali (17).

Infine, è sempre la giurisprudenza costituzionale a

dare indicazioni circa i meccanismi di raccordo. Questi, laddove necessari, devono essere idonei ad assicurare una leale collaborazione fra Stato e regioni e - a giudizio della Corte «l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore». Essa ha comunque suggerito di veicolare le risorse statali dirette agli enti locali «passando attraverso il filtro dei programmi regionali» e - stante la vigente normativa - ha espresso una tendenziale preferenza per l'intesa in sede di conferenza permanente (Stato -regioni o meglio Stato-regioni ed autonomie locali) per il riparto generale delle risorse (18).

Le previsioni della legge delega

Illustrate le indicazioni che possono trarsi dalla Costituzione, si passa ora all'esame delle norme contenute nella legge delega relative agli «interventi speciali» e alla «perequazione infrastrutturale». Preliminarmente, però, è opportuno sottolineare due questioni di ordine terminologico. La prima è che il titolo del capo è riduttivo, giacché gli interventi speciali sono solo una delle due forme di intervento

Note:

(12) Corte cost. n. 219/2005 (che prende in esame interventi a favore di lavoratori impegnati in attività socialmente utili, che poi boccia per altre ragioni); n. 216/2008 e n. 107/2009 (che avallano interventi volti al ripiano dei disavanzi regionali di gestione del servizio sanitario). Sul punto, si v. le osservazioni di G. Franzoni e G. della Cananea, *Art. 119*, cit., 2375.

(13) Corte cost. n. 222/2005, punto 5; n. 16/2004, punto 5; n. 49/2004, punto 3; n. 451/2006, punto 4.2. Per le diverse posizioni espresse in dottrina, si rinvia alla nota n. 11. È difficile trovare una ragionevole sintesi. Si ritiene, tuttavia, che debba in assoluto escludersi l'idea secondo la quale le risorse aggiuntive, a differenza degli interventi speciali, opererebbero senza vincoli di destinazione.

(14) Questa eventualità è esaminata e, per ragioni diverse, esclusa da A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 76 e 77.

(15) Corte cost. n. 16/2004, punto 6 (in cui non si ritiene sufficiente la previsione di una quota maggiore del fondo a favore dei comuni minori, con meno di quaranta mila abitanti, in particolare delle regioni meridionali); n. 219/2005, punto 7; n. 451/2006, punto 4.3 (in cui si valuta positivamente la previsione di un elenco dei comuni ad alta densità abitativa individuati dal Cipe); n. 105/2007, punto 5.3; n. 45/2008, punto 4.2.

(16) Diversa la conclusione cui giunge Gruppo di lavoro della Svimez in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., 119 e 120, secondo cui «gli interventi finanziari previsti dal comma 5 riguardano materie nelle quali lo Stato non ha competenza esclusiva».

(17) Corte cost. n. 16/2004, punti 5 e 6; n. 49/2004, punto 3; n. 222/2005, punto 5.

(18) Corte cost. n. 16/2004, punto 6; n. 219/2005, punto 8; n. 222/2005, punto 5 (in cui si afferma la necessità dell'intesa); n. 451/2006, punti 4.1.e 4.3 (in cui si ritiene soddisfacente il più semplice parere).

previste dalla Costituzione: un'espressione quale «interventi straordinari» o meglio ancora «risorse straordinarie» sarebbe stata più rispondente al dettato costituzionale. La seconda è che il termine «perequazione» è fuorviante (19), posto che richiama l'idea della perequazione fiscale senza vincoli di destinazione, mentre la norma si riferisce specificamente alle infrastrutture: anche in questo caso sarebbe stata preferibile un'altra espressione, quale «riequilibrio infrastrutturale».

Gli interventi «speciali»

La legge delega, seguendo l'impostazione generale, rimette la concreta disciplina degli interventi speciali a successivi decreti legislativi, che il governo provvederà ad adottare secondo la speciale procedura definita all'art. 2, conformemente ai principi e ai criteri direttivi specificamente definiti all'art. 16. Entrambe le disposizioni, inoltre, ai sensi dell'art. 1, c. 2, della legge delega, non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, per cui, al di là delle perplessità che suscita l'esclusione dell'art. 16 (20), è ragionevole ritenere che, anche in questa materia, per detti enti si debba procedere a norma dell'art. 27, secondo cioè criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti.

In ogni caso, con riferimento alla procedura generalmente seguita, ci si limita ad osservare che, in ragione del carattere trasversale della materia, qualche problema potrebbe sorgere in ordine alla individuazione dei ministri cui spetta la responsabilità di dare il concerto sugli schemi di decreto; non vi è dubbio, però, che tra questi figure il Ministro dello sviluppo economico, istituzionalmente competente per le politiche di coesione (21). Meritano invece maggiore attenzione i principi e i criteri direttivi, la cui analisi, anche al fine di agevolare il confronto con le previsioni costituzionali, è articolata sui seguenti aspetti: a) finalità e macro obiettivi; b) risorse; c) strumenti operativi; d) destinatari finali; e) meccanismi di raccordo.

Le finalità degli interventi riprendono letteralmente quelle indicate in Costituzione, ad esclusione di quella di «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle [...] funzioni» svolte dagli enti territoriali, di cui la legge delega non fa menzione (lett. d). Il legislatore sembra, quindi, negare che essa abbia autonoma rilevanza o una qualche utilità al fine di meglio definire il contenuto delle altre. Qualche ulteriore indicazione si ricava, invece, implicitamente in ordine sia alle finalità, tra le quali dovrebbe rientrare la tutela del patrimonio storico ed arti-

stico, sia ai macro obiettivi perseguiti, tra i quali dovrebbe assumere particolare rilievo l'esigenza di colmare o quanto meno ridurre il deficit infrastrutturale (22).

Relativamente alle risorse si considerano diversi elementi: le fonti di finanziamento; la definizione dei fondi; i criteri generali di quantificazione e allocazione. Le fonti sono individuate nei contributi speciali derivanti dal bilancio dello Stato, nei finanziamenti comunitari e nei cofinanziamenti nazionali (lett. a) (23). A garanzia dell'impegno statale, si specifica che i finanziamenti comunitari non possono essere sostitutivi dei contributi speciali; un analogo principio, però, non è stabilito - come invece sarebbe stato opportuno - per i contributi statali rispetto a quelli degli enti territoriali beneficiari: lo Stato, infatti, così come gli enti territoriali, dovrebbe avere la garanzia che le risorse siano realmente aggiuntive, prevedendo eventualmente forme di cofinanziamento (24). Inoltre, al fine di assi-

Note:

(19) Sebbene sia utilizzato dalla Corte costituzionale e da parte della dottrina, che distingue tra «perequazione fiscale» e «perequazione dei bisogni» (così A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 75 e 76).

(20) Da un lato, il fatto che l'art. 1, c. 2, della legge delega estenda alle regioni speciali e alle province autonome l'art. 15, relativo al finanziamento delle città metropolitane, sul cui ordinamento gli statuti di detti enti hanno ampia competenza legislativa, e non l'art. 16, concernente gli interventi di coesione economica e sociale che da sempre interessano molti di essi (si pensi alla Sardegna e alla Sicilia), indurrebbe a credere che il legislatore volesse in realtà riferirsi proprio a quest'ultima disposizione (in questo senso, si v. G. Macciotta, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale. Nota di lettura*, in www.astrid-online.it). Dall'altro lato, tuttavia, il dato letterale è inequivocabile e le implicazioni erano ben note nel corso dei lavori parlamentari (si v. Servizio studi del Senato, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B. Schede di lettura*, marzo 2009, n. 109, 16). A ciò si aggiunga che nessuno degli enti interessati ha sollevato la questione. Sembra anzi che la scelta legislativa risponda a una precisa richiesta avanzata dagli enti interessati, che hanno così voluto mantenere la propria specificità.

(21) Si v. l'art. 1, c. 2, del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

(22) Si legga la lett. d) in coordinato disposto con la lett. c) e l'art. 22.

(23) Attualmente i principali contributi speciali sono quelli del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), istituito dall'art. 62 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Il Fas è stato poi riprogrammato in forza degli artt. 6-*quater*, 6-*quinties* e 6-*sexies*, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dall'art. 18 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

(24) Diversamente, gli enti beneficiari potrebbero dirottare le risorse autonome verso altre utilizzazioni, annullando l'effetto delle risorse straordinarie. In proposito, si v. G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 301.

curare l'efficacia all'azione pubblica di sostegno, si afferma il principio per cui gli interventi sono finanziati secondo il metodo della programmazione pluriennale: questo dovrebbe garantire l'effettiva disponibilità dei finanziamenti necessari, nonché la coerenza e la continuità dell'impegno straordinario; il principio, comunque, stride con la previsione in forza della quale l'entità delle risorse statali è determinata con i provvedimenti annuali della manovra finanziaria (lett. e).

Sul piano organizzativo, i contributi speciali devono confluire «dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni» (lett. b). Il principio ordinatore dei fondi, quindi, si basa non sulle finalità perseguite, ma sul livello di governo che ne beneficia; le prime rilevrebbero solo in un secondo momento all'interno di ciascun fondo (25). Ne discendono implicazioni assai rilevanti. Da un lato, si rafforza la garanzia per tutte le categorie di enti, soprattutto per quelli locali, di poter beneficiare di una determinata quota delle risorse stanziata. Dall'altro, però, si dà minore evidenza alle politiche che si intende (o si dovrebbe) perseguire ai sensi delle indicazioni costituzionali (si pensi al rilancio delle infrastrutture o del Mezzogiorno) (26). In ogni caso, una volta definiti i fondi e assegnate le risorse difficilmente lo Stato potrebbe unilateralmente procedere a rimodulazioni o sottrazioni quali quelle che hanno contraddistinto nell'ultimo anno il Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) (27): alla luce della giurisprudenza costituzionale, infatti, le regioni potrebbero ricorrere al giudice delle leggi per difendere i benefici statali concessi (28). Nulla è invece previsto per il coordinamento con le altre fonti di finanziamento (29).

Per la quantificazione e allocazione delle risorse, si deve tener conto delle «specifiche realtà territoriali» (lett. c). Rilevano, in particolare, la realtà socio-economica, la collocazione geografica (di cui costituiscono specificazioni la prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, i territori montani e le isole minori), i diritti alla persona, l'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico e il deficit infrastrutturale. Quest'ultimo, poi, assume una speciale rilevanza, anche in relazione a quanto si dirà più avanti in tema di perequazione infrastrutturale. Si tratta evidentemente di criteri molto ampi, in alcuni casi addirittura indeterminati. Da essi dovrebbe comunque trarsi almeno il principio per cui gli interventi hanno carattere selettivo, escludendo, così, la possibilità di distribu-

zioni omogenee svincolate dalle caratteristiche proprie del contesto di riferimento.

Quanto agli strumenti operativi, la disposizione, sebbene richiami in rubrica gli «interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione», considera solo uno di questi, vale a dire gli interventi speciali, non le risorse aggiuntive (lett. d) (30). Peraltro, lo stesso capo in cui essa è inserita - come evidenziato in apertura - è intitolato «interventi speciali», con ciò contraddicendo, almeno sul piano formale, il principio di tipicità e distinzione affermato dalla giurisprudenza costituzionale. Sembra, invece, confermata la natura finanziaria dell'intervento, anche se non ne sono chiari i caratteri. Solo con riguardo al sostegno delle aree sottoutilizzate volto a rimuovere gli squilibri «strutturali» di natura economica e sociale, si precisa che l'azione si attua attraverso interventi speciali «organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione».

Con riguardo ai destinatari finali, indicazioni di principio si traggono da quanto già detto: gli interventi sono diretti secondo criteri selettivi ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle re-

Note:

(25) Le principali proposte di studio suggerivano invece di assumere come parametro di riferimento le finalità. In proposito, si confrontino Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, *Relazione sull'attività svolta*, 102, e Gruppo di lavoro della Svimez in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., 124.

(26) Non a caso il Gruppo di lavoro della Svimez in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., 127, ha espresso una decisa contrarietà rispetto all'idea di istituire fondi distinti per enti, aggiungendo che «sarebbe estremamente grave se le risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno fossero attribuite a un generico Fondo delle Regioni insieme a risorse destinate ad altre finalità con il rischio di essere ad esse trasferite».

(27) La dotazione Fas inizialmente fissata in 63.273 milioni di euro con delibera Cipe 21 dicembre 2007, n. 166, è stata poi ridotta, per tener conto dei provvedimenti legislativi successivamente intervenuti, a 52.768 milioni di euro con delibera Cipe 18 dicembre 2008, n. 112.

(28) Corte cost. n. 216/2008, punto 7 e n. 107/2009, punto 4.3.2, da cui si deduce che le regioni non beneficiarie potrebbero impugnare l'intervento statale diretto a ripianare i disavanzi di gestione del servizio sanitario di alcune regioni qualora esistesse un fondo nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria e detto intervento attingesse a risorse ivi contenute.

(29) Si tenga conto che l'art. 1, c. 864, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha unificato la programmazione finanziaria della politica regionale, impostando una strategia unitaria di medio termine valida sia per le risorse comunitarie sia per quelle nazionali del Fas. Al riguardo, si v. *Rapporto Svimez 2008*, 202 ss.

(30) Si segnala però che l'art. 1, c. 1, richiama espressamente entrambe le tipologie di intervento.

gioni. Merita comunque di essere sottolineato il riferimento espresso alle «aree sottoutilizzate». La legge delega non detta criteri specifici per l'individuazione delle suddette aree (31). Occorre comunque considerare che l'art. 1, c. 1, richiama la necessità di superare il «dualismo economico del Paese», offrendo così una chiave di lettura che dovrebbe indurre a prestare una particolare attenzione allo sviluppo del Mezzogiorno.

Per quanto concerne i meccanismi di raccordo, si prevede che «gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato [...] sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria»; si aggiunge poi che «l'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti» (lett. e). In tal modo, il legislatore, da un lato, ha esteso il coinvolgimento degli enti territoriali ben oltre quanto fissato dalla giurisprudenza costituzionale, comprendendovi le materie di competenza statale; dall'altro, ha indicato uno specifico meccanismo di raccordo, l'intesa in Conferenza unificata. Con ogni probabilità, l'intento è stato quello di sollecitare la più ampia condivisione dei programmi e la corresponsabilizzazione degli enti preposti alla loro gestione, così da assicurare maggiore efficacia all'azione pubblica.

La soluzione introdotta, tuttavia, ha anche altre implicazioni. Per un verso, se estesa oltre misura, potrebbe indebolire eccessivamente il ruolo dello Stato, cui spetta la responsabilità primaria degli interventi. Per altro verso, in ragione dei particolari meccanismi deliberativi della Conferenza unificata, potrebbe pregiudicare l'assunzione di interventi adeguati in favore di minoranze deboli (32). Solo a titolo esemplificativo, ci si potrebbe chiedere se una disposizione quale quella contenuta nell'art. 61 della legge n. 289/2002, che assegna alle sole regioni del Mezzogiorno una quota pari all'85 per cento del Fas troverebbe il necessario consenso (33). Alla luce di queste considerazioni, ferma restando la necessità dell'accordo con l'ente beneficiario, non andrebbe sopravvalutato l'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale in favore dell'intesa in Conferenza unificata. Peraltro, ad eccezione della definizione dell'entità delle risorse, cui si provvede con i provvedimenti annuali della manovra finanziaria (34), non è chiaro l'ambito oggettivo dell'intesa: difficile stabilire, ad esempio, se la ripartizione delle risorse tra i diversi livelli di governo o, all'interno di questi, tra le diverse aree del Paese debba o meno rientrarvi.

Infine, un ulteriore principio e criterio direttivo

sembra trarsi dall'art. 1, c. 1, della legge delega laddove si afferma che l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale in modo da assicurare la «massima responsabilizzazione» degli enti. È un elemento, questo, dal quale non si può prescindere e che presuppone certamente la previsione di un sistema di monitoraggio e controllo in grado di verificare l'economicità nell'impiego delle risorse, l'efficienza degli apparati preposti, la qualità dei risultati conseguiti (35). Esso potrebbe richiedere anche il coinvolgimento degli enti beneficiari attraverso la previsione di meccanismi di cofinanziamento; il che,

Note:

(31) Attualmente, le aree sottoutilizzate sono individuate dall'art. 61, c. 1, della l. n. 289/2002.

(32) L'art. 9, c. 1, decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, prevede, infatti, che fermo restando la necessità dell'assenso del governo, l'assenso degli enti territoriali sia assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi di autonomie, rispettivamente, regioni ed enti locali; tale assenso è «di regola» espresso all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi oppure, ove questa non sia raggiunta, a maggioranza dei rappresentanti di ciascun gruppo. Quando ciò accade, come evidenziano G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, cit., 298, «la presenza di dinamiche che possiamo definire, in senso lato, contrattuali, sposta ulteriormente il problema sulla tutela dei contraenti deboli e sulla giustiziabilità di tali interesse».

(33) Non a caso il Gruppo di lavoro della Svimez in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., 127, ha evidenziato che «sarebbe negativa una definizione degli interventi e delle modalità della loro realizzazione che aumenti i conflitti tra Stato e Regioni o che preveda complesse procedure concertative: l'effetto in entrambi i casi sarebbe una soluzione di stallo e la mancata attuazione della norma costituzionale». Quanto ai precedenti, si v., in particolare, l'art. 1, c. 863, della l. n. 296/2006, che nella ripartizione del Fas prevede il coinvolgimento della Conferenza unificata nella forma della mera consultazione. Si confrontino poi l'art. 6-*quinquies* e *sexies* del decreto legge n. 112/2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008: il primo, che riguarda stanziamenti nazionali per l'attuazione del Quadro strategico nazionale, prevede un meccanismo di consultazione analogo a quello sopraindicato; il secondo, che interessa la riprogrammazione del Quadro strategico nazionale prevede l'intesa (ma in questo caso il ricorso a tale forma è giustificato dal carattere particolarmente invasivo dell'azione volta a ridefinire soluzioni in precedenza concordate).

(34) Su questo non vi possono essere dubbi interpretativi, anche in considerazione del fatto che la disposizione già contenuta nell'art. 14 del disegno di legge originario (presentato al Senato il 15 ottobre 2008 - AS 1117) è stata poi emendata al fine di escludere dall'intesa la definizione dell'entità delle risorse statali.

(35) Con riguardo alle infrastrutture, si v. Intesa San Paolo, *Reti infrastrutturali e territorio: stato dell'arte e strumenti*, ottobre 2008, disponibile sul sito internet www.ref-online.it/altre_pubblicazioni.asp, 27, che evidenzia l'esistenza di marcate differenze circa la capacità amministrativa delle regioni nell'espletamento di funzioni in materia di appalti: i tempi di definizione di una gara d'appalto, ad esempio, variano mediamente dai 600 giorni della Lombardia ai 1582 giorni della Sicilia.

tra l'altro, consentirebbe allo Stato di orientare - su base volontaria, e quindi nel pieno rispetto della loro autonomia - le scelte allocative degli enti interessati.

La «perequazione» infrastrutturale

Sempre nell'ambito dell'intervento straordinario dello Stato si colloca l'art. 22 concernente la «perequazione infrastrutturale» (36). Questa disposizione, diversamente dall'art. 16, è circoscritta alla fase transitoria (rispetto all'entrata a regime della riforma), si riferisce unicamente alla dotazione infrastrutturale, si applica anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome ed implica attività di natura amministrativa. Essa definisce specifiche modalità per l'individuazione degli interventi per il recupero del deficit infrastrutturale. L'attenzione data a questo campo di intervento, peraltro, ne rivela l'assoluta rilevanza per il superamento degli squilibri strutturali (37), costituendo, quindi, una chiara indicazione di *policy*, di cui si deve tener conto nella definizione della disciplina prevista dall'art. 16.

Più in particolare, l'art. 22 distingue due fasi. «In sede di prima applicazione» - e il riferimento non potrebbe essere interpretato che nel senso della legge in commento - si «predispongono una ricognizione degli interventi infrastrutturali». Se ne precisano i responsabili, l'ambito operativo e gli elementi di valutazione. Il soggetto, per così dire, capofila è il Ministro dell'economia e delle finanze, che agisce d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e «gli altri Ministri competenti per materia». Si osserva, al riguardo, da un lato, che la responsabilità principale è affidata a un Ministro diverso da quello cui spetta la competenza primaria in materia, vale a dire il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che, peraltro, non è nemmeno espressamente nominato; dall'altro, che la clausola di chiusura richiama implicitamente il coinvolgimento di un gran numero di altri Ministri, cosicché la gestione della procedura potrebbe risultare piuttosto complessa (38).

L'ambito della ricognizione, poi, comprende le infrastrutture riguardanti «le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché 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» (39). Non è chiaro però - data la previsione secondo cui la ricognizione è predisposta «sulla base della normativa

vigente» - se l'ambito sia circoscritto agli interventi già individuati o comprenda anche quelli che lo potrebbero essere in base ai criteri eventualmente definiti dalle norme (40).

Infine, gli elementi di cui tener conto nella ricognizione sono molteplici e di natura diversa, cosicché non è affatto semplice ricostruirne una logica unitaria. Essi sembrano comunque esprimere l'idea che la valutazione sulle infrastrutture debba essere condotta assumendo a riferimento non tanto il dato materiale quanto il fabbisogno e che tale fabbisogno debba essere commisurato in relazione ad almeno tre aspetti: quello della domanda da soddisfare (in cui ascrivere l'«estensione delle superfici territoriali» e la «densità della popolazione e [...] delle unità produttive»); quello dello sviluppo da favorire (in cui annoverare il «deficit di sviluppo» e la «valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno»); quello della specificità territoriale (in cui comprendere le «carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio», i «particolari requisiti delle zone di montagna» e la «specificità insulare»). Questi aspetti possono essere variamente valutati e combinati, con ricadute importanti in termini di risultati: in linea di massima, ad esempio, gli indicatori di domanda tendono a privilegiare le aree più ricche (ove si concentrano maggiormente popolazione e attività produttive), mentre quelli di sviluppo tendono a favorire le aree più povere (nel presupposto che maggiori infrastrutture ne possano rilanciare l'economia) (41).

Note:

(36) Questa disposizione, non prevista nell'originario disegno di legge, è stata introdotta dal Senato in prima lettura. Ai sensi dell'art. 1, c. 2, si applica anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.

(37) Gli studi condotti in proposito a partire dagli anni ottanta del secolo scorso hanno dimostrato l'esistenza di un forte legame tra grado di infrastrutturazione e crescita economica di un'area. Tra gli studi più significativi, si v. D. Biehl, *Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo regionale*, in F. Boscacci e G. Gorla (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*, Franco Angeli, 1991, *passim*, e D.A. Aschauer, *Is Public Expenditure Productive?*, in *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989, 177 ss.

(38) Si pensi al Piano per l'edilizia scolastica, che coinvolge il Ministro dell'istruzione, università e ricerca, o al Piano per l'edilizia sanitaria, che interessa il Ministro del lavoro, della salute e politiche sociali.

(39) Per la definizione di infrastruttura, si v. Istat, *Le infrastrutture in Italia*, 2006, 13.

(40) Si pensi al funzionamento della Legge obiettivo, di cui all'art. 1, c. 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

(41) La misurazione del livello di infrastrutturazione lascia necessariamente ampi margini di discrezionalità. Si confrontino i risultati (segue)

Ora, se si considerano tutti i profili esaminati (responsabili, ambito, elementi di valutazione) si può ragionevolmente ritenere che la prima disposizione contenuta nell'art. 22 intenda realizzare una generale ricognizione degli interventi previsti dalle norme vigenti, accompagnata da una approfondita relazione che evidenzi il fabbisogno infrastrutturale complessivo e ripartito per territori; ciò anche al fine di costituire una base informativa utile a definire l'entità delle risorse necessarie per gli interventi speciali dello Stato (42).

Nella seconda fase, quella cioè transitoria - corrispondente al quinquennio, decorrente dalla data fissata dai decreti legislativi di attuazione, previsto per il superamento del criterio della spesa storica (43) - invece, sono individuati, sulla base della precedente ricognizione, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, c. 5, della Costituzione, che tengano conto «anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard». Aspetto, questo, assai problematico e ambivalente: può infatti essere inteso nel senso di costituire o una misura incentivante volta a premiare gli enti più virtuosi, oppure una misura compensativa volta a sostenere gli enti con maggiori difficoltà così da non pregiudicare gli investimenti.

Si precisa, quindi, che gli interventi «da effettuare nelle aree sottoutilizzate» sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico ai sensi della Legge obiettivo. Anche questa previsione è piuttosto ambigua. A una stretta interpretazione letterale, se ne deduce che gli interventi sono distinti in due categorie, quelli riferibili ad aree diverse da quelle sottoutilizzate e quelli riferibili alle aree sottoutilizzate: per le prime non è data alcuna indicazione circa le modalità di individuazione; per le seconde, invece, si seguono le procedure previste dalla Legge obiettivo. Non può, tuttavia, escludersi una diversa lettura, secondo cui l'inciso sopra evidenziato restringe il campo stesso di applicazione della norma agli interventi da effettuare nelle aree sottoutilizzate (44).

In ogni caso, la portata dell'art. 22 sembra piuttosto limitata per almeno tre ragioni. Innanzitutto, già la Legge obiettivo prescrive al governo di procedere «secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale», cosicché le nuove previsioni sarebbero solo una mera specificazione di quanto già previsto. In secondo luogo, il programma delle infrastrutture strategiche di Legge obiettivo costituisce una delle principali

basi della ricognizione, per cui è altamente probabile che molti interventi vi siano già inclusi. In terzo luogo, l'eventuale inclusione di ulteriori interventi non farebbe altro che estendere un programma già oltremisura ampio in relazione alle risorse disponibili. Ancora una volta, quindi, il tema della programmazione è disgiunto da quello delle risorse, rendendone, di fatto, irrealistiche le previsioni (45).

La questione, peraltro, si intreccia con quella derivante dallo sviluppo del cosiddetto federalismo infrastrutturale nel settore autostradale: il trasferimento delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente attribuite all'Anas a società partecipate dall'Anas e dalla regione o dalle regioni interessate alla realizzazione di determinate infrastrutture, infatti, reca con sé il fatto che almeno una parte dei proventi derivanti dalla gestione resti sul territorio e che, conseguentemente, l'Anas avrà minori risorse da destinare ad interventi localizzati in aree diverse, presumibilmente più svantaggiate (46).

Considerazioni finali

La formulazione dell'art. 16 della legge delega è decisamente migliore di quella contenuta nel dise-

Note:

(segue nota 41)

tati cui giungono gli studi di: Intesa San Paolo, *Reti infrastrutturali e territorio*, 12 ss.; Istat, *Le infrastrutture in Italia*, cit., 29 ss.; Svimez, *Le infrastrutture e lo sviluppo del Mezzogiorno*, Roma, 2002, Quaderni di informazione n. 12, 21 ss.; G. Messina, *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in A. Macchiati e G. Napolitano (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, di prossima pubblicazione.

(42) In verità, il riferimento alle risorse è indicato alla lett. d) relativamente alle specificità insulare. Tuttavia, ragioni di ordine sistematico, inducono ad estenderne la valenza.

(43) Artt. 20, c. 1, lett. e), e 21, c. 1, lett. f).

(44) Come evidenzia il Servizio studi del Senato, *Disegno di legge A.S. n. 1117-B.*, cit., 170, la specificazione sembra sia stata inserita dalla Camera proprio al fine di restringere il campo di applicazione della norma.

(45) In argomento, si v. M. Circi, *Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche*, in A. Macchiati e G. Napolitano (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, cit.

(46) Il federalismo infrastrutturale ha interessato prima la Lombardia ed è poi divenuto modello generale. Si v., al riguardo, l'art. 1, c. 979 e 980, della l. n. 296/2006, e art. 1, c. 289, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Per ovviare ai possibili inconvenienti, si potrebbe immaginare la confluenza della quota parte dei proventi spettante ad Anas a un fondo nazionale vincolato al recupero del deficit infrastrutturale.

gno di legge originario (47) e ancora di più di quella prevista nel disegno di legge presentato nella scorsa legislatura (48), che dava al governo una delega sostanzialmente «in bianco». Lo stesso art. 22 se non altro ha il pregio di porre all'attenzione degli organi decisionali la questione, nevralgica per lo sviluppo del Paese, delle infrastrutture. Rimangono, tuttavia, elementi di ambiguità di cui si deve tener conto nella fase di attuazione e, in particolare, nella stesura dei decreti legislativi e ciò nella consapevolezza che alcune scelte potrebbero successivamente rivelarsi irreversibili o quantomeno difficilmente modificabili (49). Del resto, proprio nelle ambiguità del testo si potrebbero trovare spazi sufficienti per addivenire a ragionevoli soluzioni che, nel rispetto delle autonomie, conservino allo Stato il ruolo e la funzione, che, in questo ambito, gli sono propri. Sembra, infatti, che, contrariamente a quanto rilevato per le risorse autonome, dove si è denunciata «l'eccessiva presenza dello Stato» (50), qui si corra il rischio, soprattutto qualora si dovesse estendere oltre misura l'ambito oggettivo dell'intesa in Conferenza unificata, di una «eccessiva debolezza» dell'amministrazione centrale, cui spetta la salvaguardia di importanti valori costituzionali.

È utile, quindi, interrogarsi su come si possa dare adeguata attuazione alle suddette disposizioni e in particolare all'art. 16, che disegnerà a regime l'intervento straordinario dello Stato nel prossimo futuro. Al momento, è possibile immaginare due opzioni. Una minima, che, sul modello del Fas, affidi alla normazione primaria la disciplina di pochi elementi, rimettendo gran parte della normazione ad atti successivi di natura amministrativa (51). L'altra più ambiziosa, che, sul modello comunitario dei fondi strutturali, assegni al legislatore il compito di definire una disciplina ben più organica e strutturata (52).

A livello comunitario, infatti, il legislatore definisce in tutti i suoi aspetti la cornice generale di riferimento, tra cui: i macro-obiettivi e le regole di intervento; le modalità della programmazione e di gestione; i sistemi di valutazione e di controllo; le forme di raccordo tra la Comunità e gli Stati. Alla Commissione, poi, è riconosciuto un ruolo di assoluto rilievo: definisce gli orientamenti generali; valuta e approva i programmi nazionali; vigila sulla gestione; verifica i risultati conseguiti; sanziona laddove si siano verificate irregolarità. Pur con tutti gli adattamenti del caso, un ruolo simile dovrebbe essere riconosciuto allo Stato nei confronti delle autonomie territoriali così da poter efficacemente

coniugare i principi di solidarietà, autonomia e responsabilità.

Note:

(47) AS 1117, art. 14. Si v. nota n. 34.

(48) Presentato alla Camera dei deputati il 29 settembre 2007 (AC 3100), art. 4. In senso critico, Gruppo di lavoro della Svimez in materia di federalismo fiscale, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., 126.

(49) Si v. nota n. 28.

(50) R. Perez, *I tributi delle regioni*, cit.

(51) Si v. gli artt. 61 e 62 della legge n. 289/2002 e la delibera Cipe n. 166/2007.

(52) Regolamento (Ce) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione. Interessante è anche il modello spagnolo. Si v., al riguardo, Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de *Financiación de las Comunidades Autónomas* (e successive modificazioni), in part., art. 16.