

Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale

L'opzione tra i diversi modelli di finanza territoriale come conseguenza delle crisi e la scelta tra i sistemi perequativi come possibile soluzione alla recessione economica e all'esclusione sociale *

di Flavio Guella**

(30 dicembre 2015)

INDICE:

1. La “Costituzione finanziaria territoriale” come contesto normativo per lo sviluppo delle tecniche di perequazione, in risposta alle esigenze di redistribuzione e contrasto alle crisi

1.1. La Costituzione nella sua formulazione originaria: assenza di riferimenti alla perequazione e riconduzione della tematica al principio di connessione risorse-funzioni

1.2. La Costituzione dopo la riforma del titolo V: la menzione esplicita della perequazione al co. 3 dell'art. 119 e il suo ruolo sinergico rispetto alle previsioni dei commi 2 e 4

1.3. Le prospettive di riforma ulteriore dell'art. 119 Cost.: dal finanziamento integrale delle funzioni alla precisazione di quali “livelli” di prestazione siano effettivamente garantiti

2. Crisi e perequazione. L'incidenza delle situazioni economico/finanziarie “avverse” sulle grandi riforme dei modelli di finanza territoriale italiana

2.1. Il primo modello di finanza regionale affermatosi negli anni '70: la pervasività dell'effetto redistributivo sotteso alla finanza derivata, tramite ampio uso dei trasferimenti erariali

2.1.1. La garanzia quantitativa nella distribuzione dei fondi ai singoli enti territoriali: redistribuzione tra le diverse Regioni

2.1.2. La garanzia quantitativa nel fissare l'ammontare complessivo del fondo destinato al riparto tra gli enti territoriali: redistribuzione tra Stato e aggregato di tutte le Regioni

2.1.3. La difformità dal modello dell'art. 119, fatta salva dalla Corte costituzionale, e gli effetti deresponsabilizzanti di un meccanismo uniformante strutturato sull'aggregato finanziario

2.2. Il processo di riforma degli anni '90: il passaggio a una finanza autonoma, che lega la finanza territoriale alla capacità di gettito, e la conseguente necessità di interventi perequativi

* Il presente saggio è stato realizzato per la pubblicazione nell'ambito del PRIN 2010-11 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica”, unità dell'Università di Firenze (su “La funzione di redistribuzione in tempo di crisi fra sviluppo ed inclusione”). Si ringrazia il prof. Antonio Brancasi per i suggerimenti e le utili osservazioni su una prima stesura di questo lavoro.

2.2.1. La finanza propria nell'ambito del "federalismo a Costituzione invariata" e la conservazione di logiche di spesa storica nella sola perequazione

2.2.2. La riforma del 1999/2000 e l'affermarsi dell'idea di una possibile perequazione non della spesa storica ma degli effettivi bisogni

2.3. L'evoluzione verso il c.d. federalismo fiscale, con una perequazione fondata su idee di standardizzazione del fabbisogno e del costo delle funzioni

2.3.1. La legge delega 42/2009 e la connessione delle risorse autonome con i diritti fondamentali: una tutela quantitativa differenziata e in armonia con il sistema tributario

2.3.2. L'attuazione della perequazione parametrata a fabbisogni e costi: tutela e contemporanea limitazione quantitativa delle risorse mediante standardizzazione della spesa

2.3.3. "Oggettività" della standardizzazione dei fabbisogni e recupero di discrezionalità politica nel definire (e calcolare) quali funzioni sono "essenziali"

3. Redistribuzione e perequazione: la discrezionalità e la proporzionalità nel trasferimento delle risorse tra territori e i possibili modelli alternativi (consensuali e asimmetrici) di riallocazione

3.1. Approcci alla redistribuzione nel diritto comparato: l'ordinamento federale tedesco e le garanzie di proporzionalità e ragionevolezza nel livello di perequazione

3.2. Approcci alla redistribuzione nel diritto comparato: il modello "uniformante" francese di finanza locale e la differenziazione diffusa nel regionalismo fiscale "asimmetrico" spagnolo

3.3. L'approccio alla redistribuzione del regionalismo speciale italiano: la partecipazione negoziata alla redistribuzione, mediante assunzione di "concorsi" e di nuove funzioni

3.3.1. Dalle rivendicazioni di risorse in parallelo ai trasferimenti per le Regioni ordinarie alla partecipazione al risanamento mediante assunzione di competenze con salvezza dell'erario

3.3.2. Il consolidamento in Statuto del contributo solidale delle Regioni speciale a più elevata capacità fiscale, mediante trasferimento e delega di competenze e fissazione dei c.d. concorsi

4. Redistribuire le risorse tra territori per affrontare e prevenire le crisi? I modelli alternativi al trasferimento di volumi di entrate, perequando con riallocazione degli spazi di spesa o riassetto delle competenze

4.1. Perequare mediante diversificazione degli sforzi di risanamento: il contrasto asimmetrico alla crisi come occasione di redistribuzione incidente sulla spesa anziché sul trasferimento di entrate

4.1.1. La razionalizzazione della spesa territoriale e il suo coordinamento con il sistema perequativo nel c.d. patto di convergenza e nelle logiche dell'equilibrio di bilancio costituzionalizzato

4.1.2. L'attuazione del modello "a equilibrio di bilancio" e il contributo redistributivo dello Stato centrale alle esigenze dell'autonomia, come formalizzato nella legge 243/2012

4.2. Redistribuire le competenze anziché le risorse: riassorbire la perequazione in un'allocazione asimmetrica delle responsabilità di governo, autonoma solo nei territori a più elevata capacità gestionale

4.2.1. L'esperienza delle autonomie speciali: assunzione asimmetrica di competenze come occasione alternativa per creare competizione tra Stato e territori e per rendere la redistribuzione occasione di stimolo per l'efficienza

4.2.2. Riallocare le competenze invece delle risorse: specialità regionale generalizzabile ex art. 116, ult. co. ed effetti positivi della redistribuzione asimmetrica delle funzioni (in termini di competizione Stato-Regioni e di salvaguardia dell'eguaglianza dei cittadini)

1. La “Costituzione finanziaria territoriale” come contesto normativo per lo sviluppo delle tecniche di perequazione, in risposta alle esigenze di redistribuzione e contrasto alle crisi

Gli istituti di perequazione finanziaria tra livelli di governo si rifanno a una pluralità di modelli, ispirati da varie ragioni politiche ed economiche, tra cui un ruolo centrale – accanto a numerosi altri fattori – è tipicamente assunto dalle esigenze redistributive legate ai contesti di crisi delle finanze pubbliche. Le scelte normative di regolazione della perequazione sono infatti spesso riconnesse a momenti di difficoltà per i conti pubblici, nei quali la redistribuzione è considerata non solo un correttivo per le disparità territoriali di capacità fiscale ma, anche, un'occasione di contrasto e prevenzione delle crisi economiche e di coesione sociale.

L'analisi della perequazione della finanza regionale italiana può quindi riconnettere le principali tendenze della disciplina a momenti di crisi economico/finanziaria, evidenziando il ruolo della redistribuzione in ciascuno dei modelli succedutisi nel tempo. Ciò al fine di individuare il bilanciamento tra garanzia della solidarietà e dell'auto-responsabilità dei territori sotteso all'esercizio della funzione redistributiva, e valutare così se la regolazione della perequazione possa avere un'incidenza positiva in termini di risoluzione e prevenzione delle crisi.

Nei paragrafi *sub 2* si passano quindi in rassegna le scelte attuative che hanno sviluppato, a partire dal quadro costituzionale, e vari modelli di perequazione mediante trasferimento erariale; modelli che sono mutati anche sensibilmente nel corso degli anni, seguendo le grandi riforme della finanza regionale ordinaria italiana: dal primo modello a finanza derivata, alla riforma della perequazione negli anni '90 – nel nuovo contesto a finanza propria – fino al ruolo della perequazione nell'ambito della riforma del c.d. federalismo fiscale.

Nei paragrafi *sub 3* si considerano invece i limiti quantitativi alla redistribuzione mediante trasferimento (a garanzia dei territori datori) e i modelli alternativi al trasferimento erariale perequativo (individuabili nelle esperienze comparate o nell'esperienza del regionalismo speciale italiano); modelli consistenti nel redistribuire non risorse ma nell'allocare in modo asimmetrico o i vincoli di spesa o le competenze da finanziare.

Da ultimo, nei paragrafi *sub 4* l'analisi si chiude interrogandosi sul se e il quanto operare la perequazione sul livello della limitazione della spesa o della distribuzione delle

competenze possa essere un'alternativa praticabile sul piano costituzionale e auspicabile sul piano degli effetti di prevenzione e rispetto alla crisi economico/finanziarie e di integrazione sociale, anche a partire da spunti in questo senso individuabili nei progetti di riforma dell'art. 116, ultimo comma, e interrogandosi sui suoi possibili sviluppi.

Il quadro costituzionale ha costituito e costituirà infatti solo il punto di partenza per le scelte tecniche-perequative; le disposizioni rilevanti della Costituzione – in particolare le prescrizioni direttamente e indirettamente connesse alla perequazione dell'art. 119, analizzate nei seguenti paragrafi *sub* 1 – hanno infatti fornito il quadro normativo di base poi però variamente sviluppato, in fasi diverse del regionalismo italiano, per rispondere a esigenze diverse di redistribuzione e contrasto alle crisi. La “Costituzione finanziaria territoriale” costituisce quindi in ogni caso il contesto normativo fondamentale per lo sviluppo delle tecniche di perequazione, e l'evoluzione stessa del testo costituzionale – in materia di garanzia della quantità delle risorse per i singoli enti territoriali – segnala la rilevanza del tema della perequazione e della redistribuzione nel delineare il modello di regionalismo italiano.

1.1. La Costituzione nella sua formulazione originaria: assenza di riferimenti alla perequazione e riconduzione della tematica al principio di connessione risorse-funzioni

Nella formulazione originaria della Costituzione mancava un'espressa menzione della perequazione¹, assorbita – più che dalle disposizioni relative alla redistribuzione mediante interventi speciali² – dalle previsioni in materia di garanzia quantitativa delle risorse regionali. L'ordinamento costituzionale italiano dedicava (e dedica) infatti – nel più ampio quadro del modello di autonomia finanziaria – una specifica attenzione al tema della quantità dei mezzi finanziari degli enti territoriali³.

Nel testo del 1948, in particolare, il co. 2 dell'art. 119 Cost. definiva la dimensione delle finanze regionali secondo il modello del principio di connessione tra risorse e funzioni, alla cui logica è connessa anche la componente perequativa. Veniva infatti previsto che le entrate, derivanti da tributi propri e quote di tributi erariali, fossero attribuite “in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”, ancorando così il volume delle entrate – la cui individuazione era lasciata alla discrezionalità allocativa statale – al complesso delle spese.

La discrezionalità legislativa risultava pertanto testualmente vincolata nella definizione dei mezzi finanziari regionali, da un lato – qualitativamente – in quanto era stata prefissata la

¹ Per la letteratura italiana specificamente dedicata al tema della perequazione finanziaria territoriale, cfr. in particolare F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008. Tra i numerosi contributi, si rinvia ai più recenti e specifici: G. PITRUZZELLA, *Federalismo fiscale e perequazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 6, 2012, pp. 341 ss.; M. BORDIGNON, *La perequazione*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, 2012, pp. 273 ss.; G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, cit., pp. 315 ss.; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 2011, pp. 731 ss.

² Cfr. il co. 5 dell'art. 119 (e il vecchio co. 3, che parlava di “contributi speciali”); si tratta di interventi per loro natura non ordinari e a destinazione vincolata, che operano una redistribuzione *una tantum* non strutturale e fisiologica come si intende la redistribuzione nell'analisi seguente, identificata nella perequazione.

³ Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983, pp. 364 ss. sulla relazione tra poteri giuridico-formali di entrata ed acquisizione sostanziale dei mezzi indispensabili per il perseguimento delle finalità dell'ente.

tipologia delle entrate ammissibili (il primo periodo del co. 2 individuando, tassativamente, tributi propri e compartecipazioni)⁴, e d'altro lato – quantitativamente – in ragione di un (pur generico) obbligo di tenere conto dei “bisogni” regionali. In questa prescrizione quantitativa e qualitativa, quindi, risultava essere implicita anche un'esigenza redistributiva, funzionale a che la disponibilità di spesa corrispondesse effettivamente al fabbisogno locale, nonostante le oggettive differenze nella capacità di gettito territoriale.

Il concetto di fabbisogno regionale – quale base comune di ogni modello perequativo – si poneva così all'attenzione degli interpreti già nella formulazione originaria della disposizione costituzionale in materia di autonomia finanziaria; e ciò proprio perché la discrezionalità nell'allocazione delle risorse si presentava come limitata dall'esigenza di assicurare (quantitativamente) la copertura finanziaria delle funzioni “normali” attribuite alle autonomie⁵, a partire da voci di entrata (qualitativamente) definite in Costituzione ma caratterizzate per la loro disomogenea distribuzione sul territorio nazionale.

1.2. La Costituzione dopo la riforma del titolo V: la menzione esplicita della perequazione al co. 3 dell'art. 119 e il suo ruolo sinergico rispetto alle previsioni dei commi 2 e 4

Nella riformulazione dell'art. 119 operata dalla revisione del titolo V, il nuovo co. 3 menziona espressamente la perequazione – operata mediante un fondo senza vincoli di destinazione, devoluto ai territori con minore capacità fiscale per abitante – quale ulteriore voce di entrata non propria ma da trasferimento erariale. Questa nuova voce di entrata derivata è stata più in particolare disegnata come “accessoria” al disposto del novellato co. 2 (relativo alle entrate “normali”, di derivazione tributaria e legate al gettito del territorio: compartecipazioni e tributi propri)⁶, evidenziando così la funzione correttiva degli interventi perequativi, incidenti sull'impianto ordinario dell'allocazione delle risorse finanziarie (escludendo invece una funzione di garanzia quantitativa di aspettative storiche, quale si era affermata nelle precedenti esperienze).

È stato quindi esplicitato in Costituzione il rapporto esistente tra entrate “normali”, responsabilizzanti per il loro carattere di diretta dipendenza dalla situazione economica territoriale, e perequazione, quale istituto “integrativo” delle risorse proprie (prodotte dal territorio); istituto la cui funzione di garanzia quantitativa si riaggancia peraltro anche al

⁴ Sulla tipologia di entrate previste all'originario art. 119, co. 2, primo periodo, cfr. U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1985, pp. 337 ss., e in particolare pp. 376 ss. dove si segnala come ampia parte della dottrina e i lavori preparatori evidenziassero l'esigenza di ancorare un'effettiva autonomia finanziaria regionale a voci di entrata propriamente tributarie. Invece, nel senso di limitare l'autonomia regionale impositiva alle sole prestazioni non autoritative, cfr. S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1963, pp. 323 ss. (in particolare p. 336).

⁵ Cfr. E. CAPACCIOLI, *Le funzioni della Regione in relazione ai problemi della entrata e della spesa*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 6-7, 1974, pp. 433 ss., dove si osserva come la Regione sia ente con finalità di spesa; finalità alla quale le entrate devono essere riconnesse in funzione di “copertura”, senza però che le spese si estendano in modo illimitato oltre quanto occorre per far fronte alle competenze.

⁶ Sul nuovo tema delle entrate perequative, e loro carattere integrativo nella riformulazione dell'art. 119, cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria: funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, pp. 95 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2005, pp. 127 ss.; F. PICA, S. STAMMATI, *La finanza delle Regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2002, pp. 9 ss.; P. SIGNORINI, F. BUSILLO, *Il riequilibrio economico-sociale nel Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2, 2002, pp. 588 ss.

successivo co. 4, in cui è stato trasfuso il principio di connessione risorse-funzioni (riformulato, ma rimasto ancorato alla logica già sperimentata sulla base del testo originario della Costituzione).

Nelle nuove formulazioni della riforma del 2001 si delinea quindi una logica progressione dei primi quattro commi dell'art. 119, ciascuno strumentale al precedente: le entrate definite nel co. 2 in quanto specificano l'autonomia di entrata del co. 1; la perequazione del co. 3 in quanto integra le entrate del co. 2; la tutela quantitativa del co. 4 in quanto connette la dimensione della perequazione (e delle entrate proprie) al volume di risorse necessario per la copertura delle funzioni. Così, per quanto riguarda il livello della redistribuzione costituzionalmente prescritto, si deve fare ancora riferimento al co. 4, che definisce il volume delle "risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti" (e quindi anche della perequazione), prescrivendo che l'applicazione concreta dei principi sull'autonomia finanziaria contenuti in tali disposizioni sia idonea a fornire gli enti territoriali interessati delle risorse idonee a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Il co. 4 viene pertanto a normare le modalità di implementazione legislativa di tutti i principi dell'art. 119 Cost. (autonomia finanziaria e perequazione), ed opera come rafforzamento della riserva di legge prevista per l'intera attuazione dell'art. 119 originario⁷ e, dopo il 2001, contemplata testualmente invece per la sola perequazione⁸. La nuova formulazione dell'art. 119 mantiene quindi la centralità del principio di connessione tra risorse e funzioni, come guida (anche) per le scelte redistributive, così che la riforma del 2001 ha finito per abbandonare gli indirizzi precedentemente delineati in materia dalla Commissione bicamerale. Nel progetto approvato in quella sede, infatti, si introduceva l'idea di tutela quantitativa non come principio a sé, ma come "correzione" a un compendio di norme allocative ordinarie, e quindi non sarebbe più esistito uno specifico comma dedicato alla tutela quantitativa (come era stato il co. 2), la garanzia di volumi adeguati di risorse venendo invece inglobata nell'allocatione costituzionale delle voci tributarie e in una prima proposta di costituzionalizzazione della disposizione sulla perequazione⁹.

⁷ Cfr. il co. 1 della prima formulazione dell'art. 119 Cost.

⁸ Una riserva di legge relativa continua ad operare anche per i profili fondamentali del sistema fiscale territoriale, fondata sulla previsione generale dell'art. 23 Cost, nel combinato disposto con gli artt. 53, 117 e 119 Cost.; sul tema cfr. A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 1, pt. 1, 2005, pp. 3 ss.

⁹ Cfr. l'art. 62, co. 2, 3 e 5, del testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del co. 5 dell'art. 2 della legge cost. 1/1997 (A.C. 3931-A; A.S. 2583-A). Si disponeva in particolare che: "2. I Comuni, le Province e le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri. Essi dispongono, inoltre, di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale indicate nel quarto comma. Dispongono, infine, di trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione, qualora ricorrano le condizioni previste dal quinto comma. 3. La partecipazione dei Comuni, delle Province e delle Regioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio regionale integra i proventi dei tributi propri, sino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria per le Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante ed in riferimento alle spese per le funzioni ordinarie che i Comuni, le Province e le Regioni devono svolgere. La quota di partecipazione ai tributi erariali così definita è applicata uniformemente a tutte le Regioni. [...]. 5. Con legge è istituito un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui il Comune, la Provincia e la Regione sono tenuti. Scopo del Fondo è quello di consentire alle Regioni beneficiarie, alle Province e ai Comuni, di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite con legge secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili, stabiliti per un periodo pluriennale".

Tale identificazione della tutela quantitativa con la perequazione, peraltro, così come non era stata costituzionalizzata nel modello originario, allo stesso modo non ha rappresentato un'opzione decisa neppure nel testo dell'art. 119 novellato dalla legge costituzionale 3/2001 (o meno decisa di quanto formulato dalla Commissione bicamerale insediata nel 1997). La riforma del Titolo V ha infatti mantenuto distinti – in due commi – i principi in materia di perequazione e di tutela quantitativa, e quest'ultima (co. 4) si pone espressamente come strumentale non solo alla disciplina correttiva della distribuzione delle risorse (co. 3, per quanto è risultato nuovo nel prevedere la perequazione), ma prescrive anche che la dotazione di risorse ordinaria (di cui al co. 2) debba tendere – già di per sé – alla corretta correlazione tra mezzi finanziari e funzioni normali.

1.3. Le prospettive di riforma ulteriore dell'art. 119 Cost.: dal finanziamento integrale delle funzioni alla precisazione di quali “livelli” di prestazione siano effettivamente garantiti

Nel quadro della riforma del 2001, proprio il nuovo concetto di “finanziamento integrale” è quindi determinante per definire la portata redistributiva della perequazione, fondando la garanzia quantitativa su un criterio generale più esplicito di quello previgente¹⁰. Mentre infatti la prima formulazione legava l'attribuzione delle risorse a funzioni normali presupposte, il nuovo testo del co. 4 sottolinea invece come le risorse (anche perequative) siano una conseguenza dell'attribuzione delle funzioni.

Il finanziamento integrale assume così un significato astrattamente più pervasivo, posto che la definizione della quantità di risorse non è tanto considerata quale risultato di una decisione discrezionale allocativa del legislatore statale; essa dovrebbe essere invece conseguenza dell'attribuzione delle competenze, che vanno finanziate integralmente, sebbene tramite tale profilo vi possa essere un evidente recupero della discrezionalità politica (con la quale si potranno sempre ridurre i livelli delle funzioni da finanziare, così che la portata effettiva del co. 4 dell'art. 119 novellato viene ad essere precisata solo nel combinato disposto con la lett. m dell'art. 117)¹¹. Ma proprio tale recupero di discrezionalità politica necessita di essere temperato, per non svuotare di significato le garanzie dell'autonomia finanziaria e l'interpretazione prescrittiva dell'art. 119 Cost., in quanto una perequazione limitata ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali già sembra porsi oltre la formulazione letterale della garanzia quantitativa (che ai co. 3 e 4 dell'art. 119 non limita ad alcune prestazioni soltanto il finanziamento integrale) e, a maggior ragione, una simile interpretazione restrittiva – che ha fondato le

¹⁰ Ciò in particolare perché la nuova formulazione sarebbe tributaria dell'evoluzione normativa precedente, e consoliderebbe quindi prassi già affermatesi (in particolare legandosi ancora della base amministrativa in cui si era sviluppato il tema del finanziamento del fabbisogno normale); in questo senso cfr. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 7-8, pt. 5, 2001, p. 212, per il quale la clausola di “finanziamento integrale” delle funzioni sarebbe particolarmente rilevante in quanto costituzionalizza il principio della legge 59/97 di trasferimento delle funzioni in parallelo alle risorse. Cfr. però anche P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2001, p. 1441 s., che evidenzia come la nuova formulazione ancora non esplicita se il “consentono” si riferisca ad ogni singola Regione o al complesso dell'autonomia regionale.

¹¹ Cfr. *infra* il par. 2.3.3. Va tuttavia notato fin d'ora che non tutte le competenze sono interessate dalla lett. m) dell'art 117, il co. 4 dell'art 119 assumendo quindi potenzialmente una portata più ampia. Al di fuori dei profili considerati dalla lett. m), quali unici livelli destinati ad imporsi all'autonomia, le Regioni rimangono libere di innalzare o abbassare gli standard di prestazione (e quindi di spesa), dal che la problematicità di fondare su questa distinzione il finanziamento integrale ex art. 119, come avvenuto mediante la legge delega 42/2009, su cui si rinvia *infra* per i dettagli.

più recenti evoluzioni del sistema perequativo italiano – non pare sostenibile se non accompagnata da cautele ulteriori, di leale collaborazione, circa la potestà statale di definizione di quali siano in concreto i livelli da considerare essenziali (e quindi da perequare).

Su questa formulazione della clausola di connessione tra risorse e funzioni è peraltro in discussione una possibile revisione costituzionale, nell'ambito della più ampia riforma del Senato e delle Regioni. Tale progetto di revisione non tocca testualmente la componente perequativa ma, nondimeno, interviene indirettamente a condizionarne il funzionamento mediante un'integrazione del co. 4 che esplicita quali "competenze" e livelli di esercizio delle stesse risultino effettivamente garantiti sul piano quantitativo (e quindi perequabili)¹².

Se già la riforma del 2001 non aveva peraltro mutato radicalmente il modello di tutela quantitativa della finanza territoriale, recependo tendenze consolidate nelle riforme operate con legge ordinaria negli anni '90¹³, allo stesso modo la nuova riformulazione del co. 4 oggi ipotizzata sembra codificare alcune delle tendenze più recenti riguardanti la razionalizzazione della spesa pubblica. Il nuovo testo sarebbe infatti integrato mediante la precisazione che le risorse assegnate assicurano la copertura integrale delle funzioni in base ad indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno finalizzati a promuovere condizioni di efficienza¹⁴.

Si costituzionalizzerebbero così le due direttrici di attuazione dell'art. 119 già seguite negli ultimi anni, in quanto da un lato con l'indicizzazione della tutela quantitativa si opterebbe definitivamente per la necessità (anche) costituzionale dell'abbandono del criterio della spesa storica nel perequare, per passare invece a una standardizzazione della spesa la cui aspettativa sia "garantibile"¹⁵, mentre d'altro lato con il riconoscimento costituzionale della finalità di promozione di condizioni di efficienza nell'impiego dei mezzi finanziari si consoliderebbe l'approccio di revisione qualitativa della spesa, il livello della perequazione potendo venire a dipendere – in tale logica – anche dal ritorno atteso (in termini di efficienza) delle risorse redistribuite.

2. Crisi e perequazione. L'incidenza delle situazioni economico/finanziarie "avverse" sulle grandi riforme dei modelli di finanza territoriale italiana

Il quadro costituzionale si presenta quindi come precettivo anche rispetto ai profili quantitativi dell'autonomia finanziaria, ponendo regole potenzialmente conformative dei livelli di redistribuzione. Della norma costituzionale era peraltro fin dall'origine possibile un'interpretazione che leggesse nell'art. 119 un sistema compiuto di principi, capace di fornire indicazioni quantitative sufficientemente precise per limitare in una certa misura la discrezionalità del legislatore statale.

Una simile interpretazione prescrittiva poteva però articolarsi su livelli anche molto diversi,

¹² Cfr. l'art. 33 di A.S.1429-B (A.C. C.2613-B).

¹³ Cfr. *infra* i par. *sub* 2.2.

¹⁴ Più in particolare, il nuovo co. 4 prevedrebbe che "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni. Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni".

¹⁵ Sulla standardizzazione della spesa come fondamentale tendenza in atto nella legislazione ordinaria di attuazione dell'art. 119 Cost. (art. 2, co. 6, della legge 42/2009), già nella sua formulazione attuale, cfr. *infra* i par. 2.3.2. e 2.3.3.

contemplando ad un estremo una perequazione integrale delle funzioni attribuite, senza distinzione tra i contenuti delle stesse (escludendo la limitabilità della perequazione al finanziamento di soli livelli essenziali), e all'altro estremo un mero valore politico di solidarietà tra territori, la connessione tecnica tra risorse e funzioni venendo poi lasciata alla piena discrezionalità del legislatore (con un potere sovrano libero di prevedere livelli di prestazione anche minimi, cui corrisponderebbe a sua volta una perequazione "garantita" in spazi di "essenzialità" predeterminati senza garanzie per l'autonomia territoriale).

Nessuna delle due interpretazioni estreme sembra ovviamente condivisibile, l'esegesi del disposto costituzionale in materia di tutela quantitativa dell'autonomia finanziaria – e la sua attuazione legislativa – dovendo più ragionevolmente assestarsi su una posizione intermedia. Va cioè certamente riconosciuta una capacità prescrittiva effettiva anche in termini di livelli delle risorse, ma senza disconoscere la sovranità statale nel delineare un sistema redistributivo che non ignori le esigenze complessive di finanziamento di livelli ragionevoli di servizi, e a costi di gestione efficienti.

Peraltro, in questo senso la precettività delle garanzie quantitative dell'art. 119 era sicuramente riconoscibile fin dalla formulazione originaria del co. 2, ma è stata sviluppata in modo più preciso solo nel corso di una lunga evoluzione della normativa attuativa. Nondimeno, nell'implementazione legislativa del regionalismo finanziario – avallata anche dalla Corte costituzionale – si deve registrare una tendenza costante, seppur diversamente manifestatasi nelle diverse fasi storiche, verso il sottodimensionamento delle garanzie di tipo giuridico/costituzionale dirette a tutelare i volumi delle risorse regionali. Impiego recessivo delle garanzie giuridiche "quantitative" che deriva anche dalla forte esigenza – solitamente presente, invece, sul piano politico – di incidere sul regime legislativo attuativo dell'art. 119 tipicamente in momenti congiunturali di crisi, per rispondere alle carenze della finanza pubblica allargata riformando (spesso penalizzando, talvolta tentando di valorizzare e rilanciare) l'autonomia territoriale di entrata e di spesa.

È quindi necessaria un'analisi delle riforme strutturali del finanziamento delle autonomie, verificando quanto i momenti di criticità per il sistema delle finanze pubbliche verificatisi in passato abbiano inciso sulla fondazione o sulla revisione della normativa di redistribuzione regionale (con trasferimenti erariali generalizzati o con perequazione). Tendenzialmente, infatti, tutte le grandi riforme del modello di finanziamento delle autonomie hanno accompagnato situazioni di crisi della finanza pubblica; ciò fin dall'origine con la chiusura della fase di boom economico e la permanenza delle profonde difficoltà del Mezzogiorno, coincisa con l'istituzione delle Regioni ordinarie correlata alla centralizzazione del sistema tributario di inizio anni '70, per passare poi alla crisi degli anni '90 – tanto del sistema politico centrale, quanto dell'economia italiana e della lira – che ha segnato per gli enti territoriali il passaggio da un modello a finanza derivata ad uno a finanza propria, finendo poi per attendere – nel dare attuazione alla riforma costituzionale del 2001 – ben otto anni, con la legge delega del 2009 sul c.d. federalismo fiscale che è stata approvata in esito alle prime sollecitazioni della crisi dei debiti sovrani iniziata nel 2008.

2.1. Il primo modello di finanza regionale affermatosi negli anni '70: la pervasività dell'effetto redistributivo sotteso alla finanza derivata, tramite ampio uso dei trasferimenti erariali

Le crisi costituiscono uno soltanto dei fattori incidenti sulle linee di fondo delle riforme della finanza regionale, che operano accanto ad altri fattori (politici e sociali); una chiave di lettura dei mutamenti nei modelli perequativi che sottolinea le interrelazioni con le fasi di

crisi, tuttavia, rende particolarmente evidente la *ratio* di fondo delle diverse soluzioni redistributive apprestate nel corso del tempo, spesso motivate proprio dalle esigenze più contingenti.

In quest'ottica, il contesto di prima attuazione del regionalismo ordinario è stato ricco condizionamenti politici e sociali, prima che economici e finanziari, ma certamente all'affermarsi del modello di finanziamento delle Regioni ordinarie si è accompagnata un'attenzione specifica per la fase congiunturale, con la fine del boom economico e – nonostante i tassi di sviluppo degli anni precedenti – con la una perdurante arretratezza di ampie parti del Sud del paese¹⁶. Proprio a fronte di questa realtà critica, le esigenze redistributive presenti nella realtà finanziaria del territorio nazionale hanno condotto l'ordinamento a sviluppare un primo modello di finanza fortemente derivata¹⁷, nel quale la perequazione ha rappresentato la *ratio* di fondo dell'intera regolazione.

Più in particolare, le ragioni di fondo della scarsa autonomia di entrata (strutturali, e legate al primo regionalismo) sono connesse anche all'esigenza di operare una forte redistribuzione governata dal centro¹⁸; e ciò anche – tra le altre ragioni – per la perdurante attualità della questione meridionale, in un contesto dove la forte crescita economica registrata nei due decenni precedenti, e oramai rallentata, non aveva comunque portato a un ravvicinamento nelle capacità fiscali delle diverse aree territoriali.

Le prime scelte attuative del regionalismo ordinario vedevano quindi da un lato una prescrizione costituzionale circa il modello da adottare, che orientava le scelte verso un sistema a finanza propria¹⁹, e un'esperienza già realizzata, di regionalismo finanziario per le Regioni speciali (fondato su compartecipazioni in quota fissa), che confermava questa volontà del costituente²⁰. D'altro lato, tuttavia, esistevano forti pressioni politiche e sociali nel senso del contenimento della divaricazione tra le realtà territoriali, che consigliavano un'attuazione entro spazi minimali dell'autonomia sulle risorse²¹; ciò governando dal centro un'ampia redistribuzione territoriale dei mezzi finanziari che – oltre alle ripercussioni sul consenso, in un contesto politico bloccato – portava con sé anche l'esigenza di rispondere in modo particolarmente coordinato a un problema di ritardo asimmetrico nello sviluppo che continuava ad essere attuale.

Nonostante tanto la formulazione dell'art. 119 Cost. quanto le esperienze di regionalismo speciale fossero orientate nel senso della finanza autonoma (perlomeno in un'accezione minima di "autonomia" finanziaria connessa alle entrate, non fondata sul potere impositivo ma sulla semplice percezione di gettito prodotto dal territorio)²², si affermava invece un

¹⁶ Cfr., tra l'ampia letteratura in materia, E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, 2007 e C. TRIGLIA, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, 1992.

¹⁷ Per una descrizione delle scelte degli anni '70, fondate su trasferimento erariale, cfr. M.F. AMBROSANO, P. GIARDA, *Il finanziamento delle spese delle Regioni e degli enti locali: l'evoluzione legislativa dal 1977 al 1979*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, fasc. 4, 1979, pp. 477 ss. e M. CARLI, *La finanza regionale dopo il d.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 1979, pp. 39 ss.

¹⁸ Cfr. di seguito il par. 2.1.1.

¹⁹ Cfr. *supra* il par. 1.1.

²⁰ Cfr. A. VILLANI, *L'esperienza finanziaria delle Regioni a Statuto speciale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, fasc. 1, 1966, pp. 68 ss.

²¹ Cfr. ancora S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, cit., pp. 323 ss.

²² In particolare, il sistema delle "compartecipazioni in quota fissa" delle Regioni Speciali ha rappresentato il primo concreto tentativo di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale, certamente meno ambizioso di un sistema a imposizione propria ma comunque adeguato ad ingenerare quelle dinamiche di responsabilizzazione che derivano dall'ancoraggio della capacità di spesa al territorio da cui il gettito proviene. Ben più ampia è, ovviamente, la capacità responsabilizzante di un modello che riconosca

sistema di finanza prevalentemente derivata, da trasferimenti erariali, che implicava un meccanismo di tutela quantitativa del tutto diverso e una redistribuzione assunta a ragione di fondo della finanza regionale.

2.1.1. La garanzia quantitativa nella distribuzione dei fondi ai singoli enti territoriali: redistribuzione tra le diverse Regioni

L'opzione per un modello a sostanziale finanza derivata, peraltro, seguiva all'approccio per settori amministrativi nel trasferimento delle funzioni (assunte per blocchi di competenze ministeriali)²³; approccio a cui aveva logicamente corrisposto l'introduzione del modello finanziario tendenzialmente costruito mediante trasferimenti erariali.

D'altro lato, inoltre, la debolezza delle finanze pubbliche era stata affrontata con la riforma tributaria accentratrice di inizio anni '70, così che la scelta per un modello di finanza regionale derivata si poneva anche in armonia con la nuova distribuzione del potere tributario, fondata su un'importante perdita dell'autonomia finanziaria che già esisteva per gli enti locali e una conseguente difficile ipotizzabilità di nuovi poteri di prelievo, invece, per le Regioni²⁴.

Così, tanto le logiche del trasferimento di settori dell'amministrazione (cui corrispondono le risorse da assegnare) quanto le scelte tributarie accentratrici (cui corrisponde l'esiguità delle basi imponibili cedibili alle Regioni) si riflettono anche nei primi decreti in materia di finanza regionale. Alla modalità istitutiva dei trasferimenti di competenze e apparati corrispondeva infatti la più immediata declinazione del principio di connessione *ex co.* 2 dell'art. 119, dato che il modo più ovvio di realizzazione della correlazione tra risorse e funzioni si presentava come quello di definire le competenze non su base di compiti astratti (da finanziare con gettito locale) ma per trasferimento di parti dell'amministrazione centrale concreta (cui far corrispondere il trasferimento del relativo compendio dei mezzi materiali prelevati dal bilancio statale).

Con la legge 281/1970 veniva così introdotto per le Regioni ordinarie un sistema a prevalente finanza derivata, nel quale tributi propri e compartecipazioni divenivano del tutto recessivi nonostante l'art. 119 Cost. avesse individuato tali tipologie di entrate come quelle tipiche e tassative per la garanzia dell'autonomia finanziaria²⁵. La legge 281 aveva infatti previsto pochi tributi propri (l'imposta sulle concessioni statali e regionali di beni demaniali, la tassa di circolazione e la tassa sull'occupazione delle aree pubbliche²⁶) e una

l'autonomia anche nel momento impositivo, legando lo stesso livello quantitativo e la tipologia qualitativa del prelievo ad una scelta politica locale (sorgendo però in questa ipotesi problematiche diverse e ulteriori, di coerenza del sistema tributario nazionale ed eguaglianza tra i contribuenti, nonché di efficienza complessiva nella gestione di sistemi di imposta frammentati).

²³ Sul processo di istituzione delle Regioni ordinarie secondo una tecnica "burocratica" di trasferimento di funzioni ministeriali cfr. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 81 ss.

²⁴ Cfr. la legge delega 825/1971 (da considerare anche in connessione con la – di poco antecedente – legge 964/1969 sulle provvidenze in favore degli enti locali). Sul pregiudizio per l'autonomia finanziaria territoriale cfr. S. VINCIGUERRA, *La riforma tributaria e i suoi riflessi sulla finanza locale*, in *Attualità amministrativa*, fasc. 3, 1971, pp. 129 ss.

²⁵ La legge era intitolata "provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario", ma i riferimenti alla tipologia di voci di entrata regionali codificata in Costituzione risultavano recessivi; cfr. ancora U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, cit., in particolare pp. 419 ss. per il carattere tassativo. Sulla recessività della potestà tributaria regionale nella legge 281/1970 cfr. A. BUSCEMA, *I tributi propri delle Regioni*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1979, pp. 113 ss.

²⁶ Cfr. artt. 2-5 della legge 281/1970. Per una critica, fondata sull'insufficienza delle previsioni di dotazioni

singola compartecipazione (l'imposta erariale sul reddito dominicale e agrario dei terreni²⁷), riservando invece un ruolo prevalente ai trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato. Infatti, altre quote di gettito erariale (legate alle accise) venivano fatte confluire in un fondo comune, nel suo complesso quantificato approssimativamente sulla base dei fabbisogni ministeriali storici, per poi essere redistribuite secondo una formula che non teneva conto del luogo di prelievo (eliminando così ogni collegamento con l'ambito geografico di produzione della ricchezza)²⁸.

L'intento redistributivo dell'intero provvedimento era quindi evidente ed emerge in modo chiaro anche dalla formula di quantificazione dei fondi (a garanzia della dimensione della finanza regionale complessiva) e di distribuzione dei fondi stessi (a garanzia della dimensione – invece – della finanza della singola realtà territoriale).

Infatti, i criteri rilevanti per la formula di redistribuzione del fondo presso le singole Regioni ordinarie erano slegati dalla capacità fiscale espressa dal territorio: i fattori presi in considerazione si riducevano alla popolazione (incidente per i 6/10), al carattere orografico del territorio (per 1/10), nonché – da ultimo – a elementi rilevanti per finalità di perequazione (cui erano riservati i 3/10 della quota totale)²⁹. In questa terza componente la capacità fiscale era peraltro sì presa in considerazione, ma a fini perequativi; il gettito pro capite non era cioè fattore di distribuzione, utile per ancorare in modo premiale quanto prodotto al relativo territorio, ma – al contrario – veniva assunto a fattore di redistribuzione, indicando quanto prelevare dalle aree maggiormente produttive per trasferirlo a quelle con minor capacità fiscale.

La formula con cui il modello di regionalismo fiscale italiano veniva istituito allocava quindi sui territori maggiori risorse al decrescere della capacità di gettito del territorio, secondo un andamento inversamente proporzionale che rendeva il modello di trasferimento erariale fortemente *need oriented* e antitetico rispetto al modello a finanza propria (che sarebbe stato invece inteso ad allocare più risorse presso l'ente la cui comunità produceva un maggior imponibile).

2.1.2. La garanzia quantitativa nel fissare l'ammontare complessivo del fondo destinato al riparto tra gli enti territoriali: redistribuzione tra Stato e aggregato di tutte le Regioni

Le prime scelte legislative relative alla disciplina finanziaria delle Regioni ordinarie si sono

finanziarie autonome per i neoistituiti enti regionali, cfr. tra tutti U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1971, pp. 1291 ss. (e, a completamento di tale prospettiva, cfr. anche A. BRANCASI, *Finanza regionale: linee per una riforma*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 4, 1973, pp. 257 ss.). Per un esame invece delle singole voci di entrata previste, cfr. S. GALLO, *Le entrate finanziarie delle Regioni*, in *Rassegna dei lavori pubblici*, fasc. 7, 1972, pp. 283 ss.

²⁷ Cfr. l'art. 7 della legge 281/1970; voci di entrata poi assorbite dall'IRPEF. Cfr. G. RINALDI, *Sulla devoluzione a Regioni, a Statuto ordinario, di tributi erariali*, in *Attualità amministrativa*, fasc. 7-8, 1971, pp. 405 ss.

²⁸ Cfr. l'art. 8 della legge 281/1970. L'art. 9 è invece dedicato all'istituzione del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo. Si rinvia alle formule di alimentazione (con quote delle accise) e di riparto (con fattori in gran parte slegati dal gettito) *ivi* previste per una valutazione più dettagliata della disciplina.

²⁹ La componente dei 3/10 veniva parametrata sui seguenti indicatori di bisogno: a) tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale; b) grado di disoccupazione; c) carico pro-capite dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo posta in riscossione mediante ruoli (cioè, l'entità delle sofferenze nelle riscossioni). Cfr. co. 5, lett. C) dell'art. 8 della legge 281/1970.

quindi preoccupate prioritariamente di garantire la redistribuzione di quantità di mezzi finanziari idonee alle concrete esigenze di governo, in un contesto territoriale ancora fortemente differenziato; ciò anche sacrificando la qualità autonoma del modello di definizione delle entrate, costruito come tendenzialmente insensibile all'esigenza di autodeterminazione delle risorse.

I volumi di risorse – pur se eventualmente adeguati alle funzioni – venivano infatti stabiliti nella forma di una concessione statale degli spazi di spesa (etero-determinati), e la perequazione in questo modello risultava così inglobata nella formula distributiva del trasferimento erariale complessivo, che copre l'intera capacità di spesa della singola Regione. Non si poneva quindi un problema significativo di valutazione della sufficienza delle risorse proprie sei singoli enti (tributi assegnati e compartecipazioni), ma semmai andava apprezzata l'adeguatezza della componente – principale – di finanza derivata, considerata nel suo complesso prima della suddivisione tra le singole Regioni.

La formula distributiva del fondo teneva infatti conto per definizione delle esigenze dei territori svantaggiati, ma rimaneva da verificare l'adeguatezza della quantificazione complessiva del fondo stesso, in un'ottica di perequazione verticale dalla capacità fiscale dello Stato alla capacità fiscale dei territori.

La prima stagione di trasferimenti alle Regioni ordinarie – con i decreti del 1972 e del 1977 – rendeva evidente tale potenziale problema quantitativo complessivo, posto maggiormente in risalto a fronte di un più elevato numero di competenze affidate al livello regionale, e quindi gravanti sui relativi bilanci³⁰. L'uso di un'ampia discrezionalità statale – riconosciuta nel fissare il livello delle risorse da connettere ex art. 119, co. 2 alle nuove funzioni – faceva emergere una tendenza al sottodimensionamento di tali mezzi finanziari che (parallelamente all'attribuzione delle nuove competenze) dovevano essere trasferiti per incrementare il fondo destinato alle Regioni.

L'indirizzo generale rimaneva infatti legato a interventi di incremento della componente di finanza derivata, senza significativi casi di istituzione di nuovi tributi propri³¹ e con singoli interventi di potenziamento dei gettiti destinati, invece, a ri-trasferimento. Così in particolare la legge 356/1976 aveva introdotto sì nuove compartecipazioni regionali ad ulteriori tributi statali, ma mediante un'attribuzione del complesso delle stesse al fondo comune regionale e non alle singole Regioni³². Non si trattava quindi di una compartecipazione propriamente intesa, ma di un ampliamento del paniere delle voci

³⁰ Per l'analisi delle competenze trasferite e dell'impatto finanziario, cfr. E. BUGLIONE, I. PIERANTONI, *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni dai Decreti Delegati del 1972 al d.P.R. 616/1977*, Milano, 1980. Per una critica dell'insufficienza del finanziamento delle nuove funzioni, che avrebbe impedito alla Regione di porsi come centro autonomo di programmazione (subordinando i criteri e i mezzi di finanziamento alle decisioni della burocrazia statale), cfr. A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, *Finanza regionale e programmazione*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 4, 1973, pp. 75 ss., dove si proponeva di valorizzare l'autonomia finanziaria, come opzione funzionale invece alla razionalizzazione e al controllo politico dei processi di decisione di spesa. Cfr. anche M.F. AMBROSANO, P. GIARDA, *Il finanziamento delle spese delle Regioni e degli enti locali: l'evoluzione legislativa dal 1977 al 1979*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, fasc. 4, 1979, pp. 477 ss. e M. CARLI, *La finanza regionale dopo il d.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 1979, pp. 39 ss.

³¹ Solo in parte il d.P.R. 599/1973 iniziava a valorizzare lo strumento tributario nella composizione della finanza regionale, con l'istituzione di una compartecipazione sull'imposta locale sui redditi (ILOR), poi peraltro progressivamente soppressa.

³² Per una critica al perdurare della logica da trasferimento erariale sottesa a questo nuovo provvedimento legislativo (che senza voci di entrata propriamente autonome non avrebbe permesso tra l'altro il pieno esplicarsi della nuova autonomia contabile regionale fondata sulla legge 335/1976, di poco precedente), cfr. G. CARBONE, *Finanza regionale ancora "derivata" e "concessa"*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 1976, pp. 946 ss.

tributarie che alimentavano i trasferimenti erariali. Ciò, peraltro, con l'effetto comunque positivo per cui l'incremento dei trasferimenti veniva così ancorato non a scelte discrezionali politiche, ma alla performance tributaria nazionale.

In altri termini, la quantificazione delle risorse trasferite veniva a dipendere per legge dal gettito di alcune voci di imposta, il complesso dei fondi da redistribuire tra le singole Regioni essendo pertanto legato alla crescita annuale dell'economia complessiva (e quindi del prelievo), e non ad una scelta politico/amministrativa annuale di riallocazione delle risorse.

In questo modello era quindi la legalità dell'individuazione delle voci di entrata, fissate in via generale e astratta in termini di riparto per quote del gettito tra Stato e Regioni, a costituire la garanzia dell'autonomia avverso scelte riallocative del livello centrale di governo (che fossero operate arbitrariamente a beneficio del bilancio statale anziché della spesa regionale). Questa garanzia, diversamente da quella sottesa a un modello a finanza propria, non era però rivolta al singolo ente regionale ma alle dimensioni complessive della finanza regionale; la misura in cui la singola Regione attingeva dai fondi così alimentati non dipendeva infatti dalla quota di gettito che – a sua volta – il relativo territorio aveva generato, ma dalle formule distributive fissate dal legislatore statale a fini fortemente perequativi e orientati ai bisogni³³.

Optando così per un modello di finanziamento prevalentemente fondato su trasferimenti erariali, il legislatore ha peraltro vanificato gli effetti responsabilizzanti del collegamento delle risorse disponibili per la spesa territoriale ad una base tributaria altrettanto territoriale. Si è invece fatta dipendere la garanzia di un volume di mezzi finanziari adeguato non dal gettito locale (legato all'economia e all'efficienza sviluppata dall'amministrazione di quel territorio), ma dalla volontà politica del livello centrale di governo da cui "deriva" il trasferimento. E proprio lo slegare il meccanismo redistributivo dagli effetti responsabilizzanti della finanza propria rende superfluo uno schema perequativo correttivo inteso come eccezionale; si è invece operata in questa fase del regionalismo italiano una redistribuzione rispetto ai bisogni che si poneva come totalizzante, e che ha promosso la perequazione da logica eccezionale a regola generale del sistema.

In questo contesto, quindi, il singolo ente è garantito da un accentuato solidarismo nelle formule redistributive dei fondi³⁴, ma è il sistema regionale nel suo complesso a non essere assistito da una tutela di adeguatezza quantitativa globale nei confronti dei volumi di risorse (auto)assegnati invece alla spesa statale. Il sistema rischiava così non tanto di falsare la (re)distribuzione delle responsabilità di gestione tra i singoli enti (poste le imprescindibili esigenze di riallocazione egualitaria in un modello regionale con scarsa elasticità delle entrate proprie) ma, soprattutto, di penalizzare il sistema regionale nel suo complesso (lo Stato rimanendo arbitro della valutazione delle performance da raggiungere mediante le funzioni di competenza regionale, e definendo di conseguenza unilateralmente quale ammontare di risorse corrispondeva ad un ragionevole fabbisogno).

³³ Cfr. ancora l'art. 8 della legge 281/1970.

³⁴ Sulle formule redistributive come momento essenziale di tutela quantitativa dell'autonomia, individuando sovvenzioni e compartecipazioni quali forme principali di trasferimento, cfr. per i profili della finanza locale (ma con considerazioni strutturalmente analoghe per quella regionale) G. STEFANI, *Decentramento finanziario e formule per i trasferimenti agli enti locali*, in *Economia pubblica*, fasc. 4-5, 1978, pp. 145 ss.

2.1.3. La difformità dal modello dell'art. 119, fatta salva dalla Corte costituzionale, e gli effetti deresponsabilizzanti di un meccanismo uniformante strutturato sull'aggregato finanziario

Il modello nasceva quindi con tratti marcatamente solidaristici³⁵, evitando l'implementazione di quelle soluzioni allocative – proprie di un modello a vera finanza autonoma – che implicano una certa “responsabilizzazione” territoriale³⁶. La stessa *ratio* che aveva portato il legislatore ad una particolare prudenza nell'attuare l'istituto regionale, per evitare che le Regioni meno sviluppate divenissero elemento di instabilità con l'affermarsi di una potenziale pluralità di indirizzi politici, aveva infatti consigliato anche l'adozione di un modello finanziario fortemente etero-diretto, derivato dal livello centrale di governo.

Questa tendenza caratterizza tutta la prima fase del regionalismo ordinario, consolidandosi anche a seguito dei trasferimenti delle funzioni. In particolare, il finanziamento delle attività regionali veniva strutturato su due fondi³⁷, entrambi attivi (pur con varie modifiche) fino alle riforme degli anni '90 e entrambi funzionali ad un'allocazione delle risorse prioritariamente attenta ai bisogni; si continuava infatti ad operare da un lato mediante il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (dedicato ai contributi speciali *ex co.* 3 dell'art. 119)³⁸ e, dall'altro, con il citato fondo comune regionale (per il finanziamento ordinario delle competenze regionali).

L'istituzione dei fondi e la fissazione delle formule distributive con legge rendeva oggettiva la connessione delle risorse trasferite a bisogni misurabili sulla base dei criteri delle formule distributive³⁹ e a volumi di risorse quantificabili sulla base di quote di gettito assegnate al livello regionale⁴⁰. Il limite alla discrezionalità (amministrativa) allocativa statale risiedeva quindi nel principio di legalità enunciato dall'art. 119 Cost., ma nei fatti la discrezionalità (politica) del legislatore risultava scarsamente compressa; le formule distributive e il paniere dei tributi scelti per alimentare i fondi si ponevano infatti come frutto di opzioni redistributive difficilmente sindacabili in termini di insufficiente correlazione tra

³⁵ Il dibattito nella prima fase istitutiva del regionalismo era peraltro molto attento ai profili di solidarietà sociale, e la tendenza fortemente perequativa condizionava anche l'estensione delle competenze regionali; così, Corte cost. 829/1988 aveva riconosciuto che il principio di territorialità poteva subire relativizzazioni o deroghe proprio quando la singola Regione intendeva operare interventi solidaristici oltre i propri confini. Su questi profili, cfr. G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1989, pp. 1534 ss.

³⁶ Si preferisce qui utilizzare un concetto di “auto-responsabilizzazione” come concetto contrapposto a quello di una forte solidarietà del sistema, anziché fondare l'analisi su un binomio secco tra “solidarietà” e “competitività”, in quanto l'idea di competitività territoriale è poi utilizzata in un senso più preciso (e contenuto) per cui si rinvia *infra* al par. 4.2.

³⁷ Cfr. ancora per la prima previsione gli artt. 8 e 9 della legge 281/1970.

³⁸ In tema di contributi speciali (che come detto trascendono però l'oggetto di analisi del presente contributo), cfr. per la prima stagione di interventi a favore del Mezzogiorno M. ANNESI, *Mezzogiorno, Costituzione e federalismo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 4, 2000, pp. 1315 ss.

³⁹ L'ammontare del finanziamento è infatti calcolato sulla base dei criteri distributivi, legati al costo per i servizi: in funzione di popolazione, territorio ed esigenze perequative. Cfr. ancora l'art. 8, co. 5 della legge 281/1970.

⁴⁰ Riservare alla legge la fissazione delle formule distributive vincolava infatti il potere esecutivo a riconoscere aumenti o riduzioni delle risorse territoriali in dipendenza di svolgimenti oggettivi dell'economia (cioè, di corrispondenti aumenti o riduzioni dei gettiti), e non sulla base di scelte discrezionali di sostegno politico o meno delle sfere di governo sub-statali (e selettivamente ad alcune di queste, a discapito di altre). Per tale rilevanza dei criteri di quantificazione cfr. F. ACCARDO, *La finanza delle Regioni*, in *Bancaria*, fasc. 2, 1975, pp. 173 ss., che sottolineava la necessità di intervenire sul fondo comune rivendicando una composizione dello stesso che permettesse di mantenere nel complesso un'espansione annua delle risorse da trasferire non inferiore all'espansione media del totale delle entrate tributarie dello Stato.

risorse e funzioni, e non si sviluppava quindi un controllo di costituzionalità effettivo sulle conseguenze quantitative della legislazione relativa alla finanza regionale⁴¹.

Le garanzie quantitative per l'autonomia si riducevano quindi alla precostituzione con legge delle fonti di alimentazione dei fondi, distribuiti poi con trasferimenti erariali secondo un modello di finanza derivata disomogeneo rispetto a quanto prefigurato dall'art. 119 Cost. (che optava per un sistema a finanza regionale propria)⁴². Proprio l'assenza di un sindacato pervasivo della Corte costituzionale sulla legislazione istitutiva dei fondi precludeva però un'efficace contestabilità di tali scelte attuative; la giurisprudenza costituzionale ha infatti seguito uno standard deferente verso la discrezionalità statale nell'individuazione delle modalità e livelli di finanziamento della spesa regionale, affermando che quelle individuate dalla legislazione degli anni '70 integrano una delle possibilità attuative del testo originario dell'art. 119, co. 2 primo periodo.

Infatti, l'ancoraggio dei fondi trasferiti a quote di gettito compartecipate, quali entrate tipiche e tassative (assieme ai tributi propri) elencate in Costituzione, realizzerebbe in modo soddisfacente – sebbene mediato – il modello di autonomia finanziaria di cui all'art. 119. La connessione delle risorse regionali a una base tributaria verrebbe cioè “collettivizzata”, ma non sarebbe insussistente: i trasferimenti da un fondo alimentato con quote di gettito erariale garantiscono comunque il sistema regionale complessivo, le cui risorse derivano – sebbene in modo non individualizzato, ma globale – da una compartecipazione⁴³.

Se si faceva così salvo il modello redistributivo fondato sulla finanza derivata, come sufficientemente garantista dell'autonomia nel suo complesso (e anzi particolarmente attento alle esigenze di perequazione tra autonomie), nondimeno questo approccio tendenzialmente sacrificava la tutela delle aspettative finanziarie della singola Regione. La formula distributiva dei fondi era infatti sì anch'essa fissata in legge, ma risultava maggiormente esposta alla variabilità delle manovre annuali e alla forte correzione connessa a scelte del Governo nell'allocazione parallela dei fondi settoriali, che in varie fasi hanno costituito la fonte prevalente di finanziamento (in particolare per quel che concerne il fondo sanitario). La connessione risorse-funzioni traspariva quindi come un dato apprezzato su un piano prevalentemente tecnico nelle sole formule di quantificazione complessiva dei fondi destinati al comparto regionale, mentre l'assegnazione delle dotazioni finanziarie alle singole Regioni trovava nuove e numerose occasioni per essere riportata dal piano della quantificazione “oggettiva” del fabbisogno a quello politico delle scelte discrezionali riallocative. E peraltro, in coerenza con questa maggiore politicità di fatto, le posizioni di aspettativa individuale alle risorse – del singolo ente – a parere della citata giurisprudenza costituzionale non avrebbero integrato comunque una forma necessaria di tutela quantitativa ex art. 119 Cost., co. 2, ultimo periodo, in quanto il

⁴¹ In generale sul tema di sindacato costituzionale sulle scelte legislative incidenti sulla finanza regionale sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Variazioni della pressione fiscale da parte dello Stato e conservazione del gettito tributario destinato agli enti territoriali*, in *Le nuove autonomie*, 2015.

⁴² Cfr. infatti ancora il co. 2, primo periodo, dove si individuano le forme tassative di entrata (“alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali”). Va comunque evidenziata la legittimità di interpretazioni riduzionistiche del significato di tale clausola costituzionale, in particolare nel senso di limitare l'autonomia regionale impositiva alle sole prestazioni non autoritative; cfr. S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, cit., p. 336.

⁴³ La Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza 128/1993, affermava che il metodo di calcolo del fondo non sarebbe stato “obiettivamente disancorato del tutto dall'ammontare del gettito annuale riferibile alle quote di tributi erariali indicate dalla legge” e per tale motivo non poteva essere dichiarato incostituzionale, dato che comunque integrava una delle varie possibilità di attuazione dell'art. 119, co. 2 Cost. (cfr. il punto 3 del considerato in diritto).

riferimento generico alle compartecipazioni non risultava meglio specificato.

La Corte costituzionale rinunciava così – rispetto a questo primo modello di finanza regionale ordinaria – a censurare la discrezionalità statale sottesa alla definizione del livello delle risorse affidate alle Regioni tanto nel loro complesso (omettendo giudizi di ragionevolezza/adequatezza delle compartecipazioni assegnate), quanto individualmente (astendosi da un sindacato pervasivo sulle formule di redistribuzione, fortemente perequative).

2.2. Il processo di riforma degli anni '90: il passaggio a una finanza autonoma, che lega la finanza territoriale alla capacità di gettito, e la conseguente necessità di interventi perequativi

Con gli anni '90 la percezione degli elementi di crisi del sistema muta sensibilmente, in quanto alle esigenze di sostegno delle parti del territorio particolarmente disagiate (comunque perduranti) si vanno accostando anche più generali considerazioni di crisi politica (emersa anche nella c.d. questione settentrionale) e della finanza pubblica nel suo complesso (fino all'uscita della lira dallo SME). In questo nuovo contesto il livello centrale di governo non sembra più poter rappresentare un'efficace risposta alle problematiche diffuse (in un contesto di generale sfiducia per la politica nazionale e di rivendicazione di maggior efficienza e di critica allo spreco delle risorse redistribuite alle aree svantaggiate), e – nella nuova fase storica – proprio la valorizzazione degli enti territoriali e della loro maggiore vicinanza ai cittadini sembrava poter costituire un'alternativa efficiente tanto sul piano della gestione responsabile delle finanze quanto su quello del controllo democratico delle decisioni.

A questa nuova e diversa modalità “autonomista” di affrontare la crisi (della politica, delle istituzioni e della finanza) corrisponde, di conseguenza, un profondo mutamento del modello di finanza territoriale, e di redistribuzione e perequazione in particolare. Nel corso degli anni '90 – in preparazione e ad accompagnamento di una più generale riforma dell'assetto amministrativo (anche) delle autonomie, operata a Costituzione invariata⁴⁴ – la disciplina della spesa e delle entrate territoriali è stata così profondamente revisionata, riportando le modalità del finanziamento verso schemi di finanza propria (o meglio, mista, che con addizionali e compartecipazioni rendono i singoli territori beneficiari di risorse tendenzialmente legate al gettito prodotto localmente); innovazione radicale che si accompagna alle riforme nel senso di un c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata, ma che paradossalmente – per il profilo finanziario – proprio in tale invarianza del testo costituzionale trova la loro giustificazione.

Mutava così il paradigma di trasferimento delle competenze sostanziali, non più operato per cessione di parti dell'amministrazione statale ma secondo sussidiarietà, e – parallelamente – doveva così mutare anche il paradigma del finanziamento⁴⁵. A fronte di

⁴⁴ Cfr. i profili di riforma dell'assetto amministrativo emergenti dalle leggi Bassanini, e relativi decreti attuativi; legge 59/1997, legge 127/1997, legge 191/1998 e legge 50/1999.

⁴⁵ Sul ruolo del principio di sussidiarietà nel delineare l'assetto della questione finanziaria territoriale, cfr. G. STEFANI, *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *La Finanza Locale*, fasc. 3, 2003, pp. 358 ss., successivo alla riforma del Titolo V ma comunque orientato fondamentalmente all'analisi dell'impianto derivante dalla riforma Bassanini. Sui punti principali della riforma Bassanini, rilevanti in tema finanziario, cfr. G. FALCON (cur.), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, i commenti all'art. 3 (G. MOR, pp. 24 ss.), all'art. 7 (F. PIZZETTI, pp. 40 ss.) e all'art. 8 (A. DI PIETRO, pp. 53 ss.).

una nuova valorizzazione del principio di sussidiarietà non si potevano infatti più legare le risorse a un trasferimento erariale che tendenzialmente perpetrava la spesa storica connessa alle strutture amministrative trasferite (solo aggiornata e ripartita con formule orientate ai bisogni), e si poneva invece l'esigenza di collegare la spesa per le competenze territoriali ad una quota di gettito davvero dedicata alle relative funzioni "normali" (come disposto ex art. 119, co. 2). Con il passaggio da una finanza derivata a quella "tributaria" (sebbene non propria, ma mista), l'abbandono della spesa storica a favore di un collegamento più diretto della spesa alle funzioni diventa un fattore di coerenza di un sistema orientato alla sussidiarietà (che alloca le competenze al livello più adatto, anche perché idoneo a gestire in modo efficiente ed efficace sul piano finanziario, e non opera invece secondo la logica del dirigere dal centro la distribuzione delle funzioni con parallela dotazione finanziaria).

Mentre quindi l'introduzione di una logica di sussidiarietà rappresentava – a Costituzione invariata – una parziale rottura sul piano delle attribuzioni sostanziali (ex art. 118 Cost.)⁴⁶, al contrario il legare il finanziamento delle funzioni a un modello di finanza autonoma costituiva tanto la naturale traduzione del nuovo modello sussidiario sul piano delle entrate, quanto una corretta attuazione dell'originario art. 119 Cost.; ciò passando dalla finanza derivata a quella tributaria, sebbene tendenzialmente non "propria" ma mista (perché fondata su compartecipazioni⁴⁷ ma – a soli fini perequativi – ancora corretta con trasferimenti erariali).

Nel nuovo contesto politico affermatosi a inizio anni '90 venivano infatti meno le esigenze di gestione uniforme delle direzioni di fondo dell'apparato regionale e, quindi, le logiche competitive tra territori potevano riespandersi seguendo modelli allocativi – tanto delle funzioni quanto delle risorse – che aspirassero a maggiore efficienza. Ciò anche per l'affermarsi nell'agenda politica della "questione settentrionale" che – specie nel contesto della crisi finanziaria di inizio anni '90 – aveva portato ad individuare come fattore di debolezza dell'assetto istituzionale, e di deresponsabilizzazione degli apparati politico/amministrativi, proprio la redistribuzione delle risorse incoerente con la loro origine territoriale.

Nel contesto di crisi dell'intera finanza pubblica nazionale, e non più di singoli settori geografici, una delle ragioni principali della nuova tendenza verso una finanza propria è stata rappresentata proprio dalla volontà di responsabilizzazione della spesa pubblica, da conseguire mediante maggiore autonomia (una volta riscontrati gli effetti deresponsabilizzanti dei trasferimenti erariali, con una redistribuzione delle risorse che non tiene conto di fattori "di merito" oltre che di bisogno). Tuttavia, nel nuovo approccio, proprio l'opzione per un potenziamento delle entrate proprie regionali fa riemergere l'esigenza di una perequazione specificamente intesa, per correggere un sistema che diventa maggiormente "competitivo" (e non fisiologicamente redistributivo, come in precedenza). Mentre la perequazione era implicita nel sistema dei trasferimenti erariali, approdare a una finanza regionale propria impone una nuova disciplina della redistribuzione che non è più totale, ma parziale, e che aspira a coniugare solidarietà ed efficienza; ciò per rispondere da un lato alla perdurante grave crisi delle aree disagiate, ma – al contempo – anche per prevenire future crisi della finanza pubblica, legate a generali livelli di sovra-spesa dipendenti anche dalla scissione tra autonomia di gestione delle uscite e gestione centrale

⁴⁶ Per l'impostazione originaria cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, il cap. III sull'autonomia amministrativa in connessione con il cap. IV sull'autonomia finanziaria.

⁴⁷ Sulla tendenza a privilegiare le compartecipazioni a tributi erariali, rispetto ai tributi propri, cfr. A. BRANCASI, *Autonomie locali e finanze*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1994, pp. 1417 ss.

della riallocazione delle entrate.

Tutto ciò, peraltro, pone problemi specifici nel momento in cui la perequazione deve confrontarsi con la pretesa “premierale” di riallocare le risorse mediante apprezzamento di fattori di merito e di logiche competitive. Merito e competizione aprono infatti alla discrezionalità dello Stato centrale, con conseguente problema di definire cosa sia meritorio e adeguatamente competitivo; in questo senso, distinguere tra un modello di redistribuzione delle risorse che tiene conto di fattori di merito, ed un modello invece di riallocazione finanziaria che tiene conto dei bisogni, può risultare rischioso nel momento in cui gli strumenti tecnico-normativi di garanzia dell'autonomia vengano così piegati ad approccio paternalistico o aziendalistico dello Stato nell'esercizio della funzione di coordinamento, che voglia unilateralmente ergersi – fuori dei canali della leale collaborazione – ad arbitro di cosa sia meritorio. La pretesa ad una “perequazione premierale” – ove posta in essere fuori da logiche collaborative e di coordinamento partecipato – mal si concilierebbe quindi con il potere dell'ente regionale di esprimere un proprio indirizzo politico, eventualmente anche difforme da quello statale.

2.2.1. La finanza propria nell'ambito del “federalismo a Costituzione invariata” e la conservazione di logiche di spesa storica nella sola perequazione

Una serie di provvedimenti legislativi succedutesi nel corso degli anni '90, e ispirati dai citati mutamenti di fondo, hanno portato ad una radicale riforma del sistema della finanza sub-statale⁴⁸, portando quella regionale da un'impostazione prevalentemente derivata a un impiego dei trasferimenti erariali a esclusivi fini perequativi⁴⁹.

La legge delega 158/1990, in particolare, aveva avviato il processo di revisione del sistema con il riordino del finanziamento regionale, ricondotto interamente ai due fondi principali originari, rimodulati nel loro scopo ma non ancora sostituiti da nuove logiche⁵⁰. La gestione dei trasferimenti veniva così resa solo più prevedibile, eliminando parte della normativa di contorno che aveva reso particolarmente complesso il quadro dei trasferimenti, in particolare appesantendo la componente di spesa corrente; a tal fine, il fondo comune regionale veniva finalizzato alla spesa di parte corrente, mentre il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo era destinato esclusivamente alla

⁴⁸ Cfr. E.M. PICCIRILLI, *Lo sviluppo della finanza territoriale e il nuovo “sistema” giuridico italiano*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2005, pp. 145 ss. che individua la legislazione di inizio anni '90 (legge 142/1990 e legge 158/1990) come un punto di svolta nel sistema della finanza territoriale. Cfr. invece E. BUGLIONE, *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 1, 2002, pp. 22 ss. per le criticità di un percorso di riforma comunque incompleto realizzato nel corso del decennio.

⁴⁹ Per il dibattito sulla direzione delle riforme degli anni '90, cfr. E. BUGLIONE, *Autonomia, controllo e trasparenza della finanza regionale: situazione attuale e prospettive*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, fasc. 4, 1995, pp. 59 ss.; M. BERTOLISSI, *La riforma finanziaria*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1994, pp. 697 ss.; R. LUPI, *Una proposta per la finanza regionale: la relazione della Commissione ministeriale*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 4, 1994, pp. 649 ss.; P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 9, 1994, pp. 885 ss.; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Ancora ritardi ed incertezze per la finanza regionale: a quando la riforma?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 1993, pp. 3066 ss.; ID., *La finanza regionale tra Costituzione e realtà: quale riforma?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 1992, pp. 562 ss.

⁵⁰ La finanza da trasferimento, conservata, evidenziava però significative problematiche, specie a fronte delle richieste di riforma dell'amministrazione (anche) territoriale; cfr. in questo senso M. BERTOLISSI, *La finanza regionale “derivata” ha i suoi anni e li dimostra*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1990, pp. 1750 ss. (a commento di Corte cost. 452/1989 e 505/1989).

spesa di investimento.

Tale razionalizzazione, che rispondeva al problema di sbilancio tra destinazione dei fondi a spese produttive e improduttive, affrontava inoltre la questione della quantificazione dei trasferimenti erariali secondo criterio della spesa storica, derivante dalla logica di finanziamento del fabbisogno come livello di spesa riscontrato nelle strutture statali al momento del trasferimento delle competenze (e poi perpetrato, o aggravato). Si era infatti sviluppata di fatto – nella legislazione frammentaria che aveva affiancato i fondi principali – un’aspettativa al ricevere risorse in un ammontare almeno corrispondente al costo delle funzioni negli esercizi precedenti; dimensione di “aspettativa” che rendeva non necessari interventi perequativi di correzione e che stemperava i pochi profili di autonomia finanziaria individuabili nelle formule distributive e nell’alimentazione dei fondi complessivi con gettito di tributi.

A fronte di ciò, sempre con la legge delega del 1990 la tendenza generale a finanziare la spesa storica veniva per la prima volta corretta mediante l’inserimento di una parte variabile della dotazione di risorse, definita per il triennio in legge finanziaria e lasciata alla discrezionalità politica anziché a formule allocative che di fatto avevano assicurato l’attribuzione di risorse almeno identiche di esercizio in esercizio⁵¹. L’effettiva necessità di gestione delle funzioni diventava infatti l’unico parametro di quantificazione della parte variabile, slegata dalle logiche di un trasferimento oggettivamente parametrato al gettito fiscale (comunque in crescita) e orientata a valorizzare le valutazioni tecniche di quanto necessario per gestire le funzioni (eventualmente anche in ammontare inferiore a quanto impiegato negli esercizi precedenti)⁵².

Emergeva così anche il principio per cui a fronte della riduzione delle componenti di finanziamento da trasferimento erariale (progressivamente affermatasi a partire da fine anni ‘80)⁵³, o del conferimento di nuove funzioni, le risorse territoriali dovevano essere reintegrate mediante voci di entrata connesse al sistema tributario (e non a trasferimenti erariali che assicurassero i livelli di spesa storica), sfruttando così in modo crescente tributi propri e compartecipazioni (oltre che le addizionali), come prescritto dall’art. 119 Cost.⁵⁴.

La finanza regionale andava quindi in quest’ultima direzione, in particolare a partire dalla legge delega 421/1992 che, confermando l’impostazione a finanza propria, incrementava le voci tributarie e i contributi sanitari a disposizione delle Regioni, riducendo contestualmente i trasferimenti erariali⁵⁵, e chiudendo poi il ciclo di riforma con la legge

⁵¹ Si prevedeva infatti una quota fissa, definita discrezionalmente dal Governo (nel rispetto di oneri procedurali di leale collaborazione), che rimaneva assicurata di anno in anno, e che era stata fissata tenendo conto della spesa storica. A questa veniva affiancata una quota variabile, che assicurasse variazioni tendenzialmente corrispondenti alle dinamiche inflattive (e quindi solo in direzione di un accrescimento delle risorse). Cfr. per tale meccanismo l’art. 2, co. 2, e l’art 3, co. 1-5, della legge 158/1990.

⁵² Si codificava infatti, al co. 6 dell’art. 3, una vera e propria clausola di connessione/invarianza.

⁵³ Cfr. C. PINELLI, *Un’altra legge finanziaria alla Consulta: i nuovi orientamenti della Corte in tema di rapporti Stato-Regioni e di finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 8, 1987, pp. 2332 ss. per l’inquadramento generale del sistema di finanziamento derivato (in particolare, dei trasporti, del servizio sanitario e del settore dell’agricoltura), e i relativi indirizzi della giustizia costituzionale – su funzioni di pianificazione, di coordinamento e fondi vincolati – derivanti da tali questioni come emergenti a fine anni ‘80 ed assunti poi quali ragioni delle riforme del decennio successivo.

⁵⁴ Per un esame specifico dell’art. 6 della legge 158/1990, che delegava appunto il Governo a emanare decreti legislativi per attribuire alle Regioni una più ampia autonomia (e il d.lgs. 398/1990 così approvato), criticandone peraltro la scarsa incidenza, cfr. M. BERTOLISSI, *Verso un’autonomia impositiva delle Regioni?*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1990, pp. 1705 ss.

⁵⁵ La delega era peraltro molto organica, e toccava oltre alla finanza territoriale anche i settori previdenziale, sanitario e del pubblico impiego, mirando a una complessiva razionalizzazione della finanza pubblica. Per

549/1995 che, sopprimendo i due fondi originari⁵⁶, realizzava un sistema a finanza mista dove la componente derivata era impiegata ad esclusivi fini perequativi.

I trasferimenti erariali divenivano quindi uno strumento non più genericamente allocativo, ma specificamente redistributivo, essendo operati sulla base di un nuovo fondo perequativo destinato a correggere la distribuzione territoriale dei gettiti da tributi propri e compartecipati⁵⁷. Tale redistribuzione risentiva però ancora pesantemente delle logiche di aspettativa dei livelli di spesa citate in precedenza, così che il fabbisogno di cui all'art. 119 Cost. finiva per essere definito dagli impegni finanziari degli esercizi precedenti, qualificando le funzioni "normali" come quelle esercitate al costo storico, definendo pertanto *ex ante* l'assetto delle uscite del bilancio in ragione degli spazi di entrata pre-assegnati all'autonomia territoriale⁵⁸.

Tale impostazione veniva conservata anche con il completamento del processo di revisione del modello allocativo operato dalla legge 662/1996, che sistematizzava la materia semplificando e consolidando l'assetto a finanza autonoma descritto, anche confermando la perequazione mediante garanzia della spesa storica⁵⁹. Veniva però istituito un fondo di compensazione interregionale destinato a razionalizzare ulteriormente gli interventi perequativi⁶⁰, ma che ancora non fondava la sua (re)distribuzione su una formula davvero *need oriented* (di perequazione vera e propria), e finiva invece per garantire l'invarianza delle risorse a fronte di voci di entrata sopresse⁶¹. La redistribuzione sviluppata da questo modello offriva pertanto una garanzia quantitativa "immediata", fondata sul volume storico delle risorse in passato disponibili per quel singolo ente, anziché operare in modo "mediato" da parametri astratti di fabbisogno standardizzato, come proprio invece della perequazione in senso stretto (della capacità fiscale iniziale, e non dei bisogni finali).

2.2.2. La riforma del 1999/2000 e l'affermarsi dell'idea di una possibile perequazione non della spesa storica ma degli effettivi bisogni

L'idea di una perequazione correttiva della distribuzione fiscale delle risorse e funzionale alla tutela di livelli essenziali di servizi, operata senza alterare l'ordine delle capacità di

una trattazione dei profili finanziari, cfr. A. MONORCHIO, *Il risanamento della finanza pubblica: strumento per la stabilità economica e finanziaria*, in *Il Consiglio di Stato*, fasc. 11, 1992, pp. 1833 ss.

⁵⁶ Cfr. l'art. 3, co. 1, della legge 549/1995 (che disponeva a decorrere dal 1996 la cessazione dei finanziamenti da trasferimento, compensati con altre entrate).

⁵⁷ Cfr. l'art. 3, co. 2, della legge 549/1995 (che disponeva l'istituzione di un fondo perequativo, con formula di quantificazione fondata su dati storici attualizzati al tasso di inflazione programmato).

⁵⁸ Cfr. P. GIARDA, *Il vincolo delle entrate nella formazione dei bilanci regionali*, in M. COLLEVECCHIO (cur.), *Il bilancio delle Regioni come strumento di governo*, Padova, 1989, pp. 49 ss. Sulla diversa idea di costi standard, cfr. *infra* i par. sub 2.3.

⁵⁹ Riguardo al fondo della legge 549/1995 l'intervento era stato ridotto percentualmente – a regime, in modo differenziato per le singole Regioni – al fine di rendere effettivamente solidale il meccanismo, rinviando per le precise quantificazioni a successivi accordi in Conferenza permanente; cfr. l'art. 1, co. 150 e 151 della legge 662/1996.

⁶⁰ Nell'ambito della delega contenuta all'art. 3, co 143-149 e 151, della legge 662/96 era stato adottato anche l'art. 42 del d.lgs. 446/1997, di soppressione del vecchio fondo perequativo ed istitutivo del nuovo fondo di compensazione nello stato di previsione del Ministero del tesoro; fondo alimentato dalle eccedenze finanziarie realizzate dalle Regioni a Statuto ordinario, secondo quanto previsto dall'art. 41, co. 1, e destinato – nei limiti delle occorrenze finanziarie – in favore delle Regioni che presentavano una perdita di entrata (inoltre, in caso di insufficienza del fondo si provvedeva con risorse a carico del bilancio dello Stato).

⁶¹ Si sopprimevano in particolare i contributi sanitari e l'ILOR, e altre voci di entrata elencate all'art. 36 del d.lgs. 446/1997; gettiti sostituiti – a garanzia di invarianza – da una sovrainposta IRPEF e dalla nuova IRAP.

gettito proprie dei territori, emergeva culturalmente invece alla fine degli anni '90, coerentemente con una logica di attribuzione alle Regioni di *chance* di entrata (quali voci di gettito dipendenti dall'andamento dell'economia) e non di assicurazione dell'aspettativa alle risorse concrete (perequando i livelli finali di spesa anziché le difficoltà originarie di prelievo adeguato).

La nuova impostazione della finanza territoriale maturata nel corso degli anni '90 si presentava già con una propria coerenza complessiva, preparatoria delle riforme Bassanini (in ottica di sussidiarietà), nelle quali si sarebbe replicata l'attenzione specifica per il tema della tutela quantitativa mediante risorse "proprie" da assegnare in parallelo ai nuovi trasferimenti⁶². La riforma della finanza territoriale del 1999/2000⁶³, tuttavia, era poi intervenuta a razionalizzare ulteriormente il modello di finanziamento, impiegando l'espressione (pur impropria nella forma di stato Regionale italiana) di "federalismo fiscale" per sottolineare i forti mutamenti oramai consolidati⁶⁴.

La riforma avviata dalla legge delega 133/1999 certificava da un lato il cambio di paradigma, razionalizzando le scelte operate nella direzione del modello a finanza regionale propria⁶⁵, affidando alle Regioni ordinarie risorse derivanti essenzialmente dalla sola addizionale IRPEF e dalla compartecipazione alle accise e all'IVA⁶⁶. D'altro lato, inoltre, si completava il sistema maturato con le riforme del decennio precedente approdando ad un completo abbandono (per come la riforma era stata progettata, una volta a regime) della tutela del volume storico delle risorse territoriali. I trasferimenti erariali ancora ammessi venivano infatti resi non solo nominalmente, ma anche sostanzialmente perequativa: la redistribuzione si sarebbe infatti realizzata – nelle intenzioni del legislatore – attraverso una formula di definizione del fabbisogno reale, senza tenere conto di aspettative di invarianza delle risorse.

Tale logica era peraltro già sottesa alla legge 59/1997, che disponeva per un'attribuzione delle nuove competenze con parallela dotazione dell'ammontare di risorse non tanto storicamente correlato a quelle funzioni, ma individuato *ex novo* sulla base dei bisogni e – in ottica di efficienza – evitando le duplicazioni⁶⁷. In questa stessa ottica, con la legge 133/1999, e il successivo d.lgs. 56/2000, solo in via transitoria si prevedeva la

⁶² La legge Bassanini I infatti a sua volta codificava una tutela quantitativa; cfr. l'art. 3, co. 1, lett. b) (ma anche l'art. 7) della legge 59/1997.

⁶³ Sull'impostazione anche poi attuale di tale riforma in generale cfr. P. GIARDA, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, 2005.

⁶⁴ Cfr. per la dottrina che ha prospettato il federalismo come chiave di lettura per le evoluzioni (in atto e auspicabili) nell'ambito dell'ordinamento costituzionale (anche) italiano, assieme al "corporativismo" e con speciale attenzione al fenomeno economico-finanziario, cfr. G. MIGLIO, *Le trasformazioni dell'attuale sistema economico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 2, 1976, pp. 213 ss. Sulla criticità di un impiego delle nozioni propriamente federali nell'ordinamento italiano, cfr. G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 1999, pp. 83 ss.

⁶⁵ Cfr. in generale, a commento della riforma del 1999-2000, ad esempio: E. BUGLIONE, *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 585 ss.; N. D'AMATI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni: dalla negazione al federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 1, pt. 1, 1999, pp. 3 ss.; A. STRUSI, *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 535 ss.; F. BATTISTON, A. STRUSI, *Decentramento e risorse finanziarie*, in *La Finanza locale*, fasc. 2, 1999, pp. 169 ss.; G. ARACHI, A. ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle Regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, fasc. 1, 2000, pp. 5 ss.; P. GIARDA, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia pubblica*, fasc. 5, 2000, pp. 5 ss.

⁶⁶ Cfr. l'art. 1 del d.lgs. 56/2000, sulla soppressione dei trasferimenti, e gli artt. 2, 3 e 4 su compartecipazione regionale all'IVA, aliquote dell'addizionale regionale IRPEF e compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine.

⁶⁷ Cfr. l'art. 7 della legge 59/1997.

distribuzione del fondo perequativo secondo un criterio di riparto fondato sulla spesa storica⁶⁸, disponendo invece – a regime – una formula di distribuzione orientata ai bisogni effettivi di finanziamento delle funzioni. Inoltre, la formula redistributiva non era finalizzata ad un completo livellamento delle capacità finanziarie, ma a una perequazione solo parziale, in quanto gli elementi di riparto del fondo erano costituiti dalla popolazione, dalle dimensioni geografiche (e dispersione della popolazione sul territorio) e dalla capacità fiscale pro-capite, fattori – i tre così individuati – tutti perequati tendenzialmente al 90%, mentre solo un quarto elemento, rappresentato dal fabbisogno sanitario pro-capite, veniva considerato come fattore di bisogno che implicava un integrale ripianamento della diversità di capacità fiscale. Infine, per quanto riguardava le modalità di alimentazione del fondo perequativo, la sua consistenza veniva fatta dipendere dall'assegnazione di parte del gettito IVA compartecipato, così che i trasferimenti perequativi – attingendo da quote altrimenti comunque spettanti al comparto regionale – assumevano la fisionomia di una redistribuzione più chiaramente tracciabile come orizzontale⁶⁹.

La portata correttiva dei trasferimenti erariali veniva quindi differenziata, e si affermava l'idea di una perequazione diretta non ad eliminare solidaristicamente tutte le diversità di gettito tra territori, sopprimendo i profili competitivi del modello a finanza propria (con perequazione "neutrale"⁷⁰), ma orientata a correggere l'allocazione delle risorse solo quando lesiva del nucleo fondamentale del principio di eguaglianza (ponendosi – fuori di tali ipotesi – come comunque conservativa dell'ordine delle capacità fiscali⁷¹). La *ratio* del modello della tutela quantitativa veniva così legata all'interesse alle prestazioni proprio dei consociati, e non all'aspettativa dell'ente territoriale alle risorse (che costituisce solo una posizione interposta, la dotazione di risorse essendo finalizzata alla tutela effettiva dell'utenza).

Nell'ottica di tutelare comunque così l'eguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale, ma in un'estensione fortemente corretta dall'esigenza razionalizzatrice di premiare la maggior efficienza negli impieghi dei mezzi finanziari (ferma la già citata problematicità nella definizione dal centro di tale "premiabilità"), è allora sembrata necessaria un'integrazione perequativa solo parziale delle risorse, che coprisse unicamente le funzioni essenziali lasciando spazio – nelle intenzioni della riforma – alla differenziazione dei livelli ulteriori delle prestazioni (eguaglianza e sussidiarietà integrando due principi in bilanciamento tra loro, nell'ambito di uno schema perequativo che deve conciliare principi di uniformità e autonomia territoriale)⁷². Differenziazione, quella così realizzata, che tuttavia si pone come problematica, perché non frutto di scelte politiche territoriali difformi e orientate a diverse preferenze delle relative comunità, ma sanzionatoria di opzioni amministrative giudicate – sulla base dei parametri di performance

⁶⁸ Cfr. l'art. 7, co. 3 e 4, del d.lgs. 56/2000.

⁶⁹ L'art. 10, co. 1, della legge 133/1999 disponeva infatti per l'istituzione di "meccanismi perequativi interregionali", e l'individuazione delle voci di alimentazione del fondo – ex art. 7, co. 1, del d.lgs. 56/2000 – in una quota della compartecipazione IVA evidenziava i flussi finanziari in transito da quanto altrimenti destinato alle aree territoriali ad alto gettito, verso le zone con minor prelievo fiscale.

⁷⁰ Tipica dell'esperienza australiana, dove il sistema perequativo australiano interviene a totale ripianamento delle differenze di fatto, se non "colpevoli"; cfr. F. ANGELINI, *Le relazioni finanziarie intergovernative nell'esperienza australiana. Centralismo federale e perequazione neutrale: due elementi connotativi di un sistema di federalismo fiscale particolare*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 323 ss.

⁷¹ Cfr. *infra* per l'esperienza tedesca in materia il par. 3.1.

⁷² Cfr. G. SORICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2000, pp. 1029 ss. sulla sussidiarietà come tratto di fondo anche nella riforma del modello finanziario territoriale di fine anni '90.

fissati dallo Stato – come non adeguatamente rispondenti a standard di auto-responsabilizzazione, solo apparentemente oggettivi.

2.3. L'evoluzione verso il c.d. federalismo fiscale, con una perequazione fondata su idee di standardizzazione del fabbisogno e del costo delle funzioni

Le tendenze di fine anni '90, verso la responsabilizzazione dei territori e una redistribuzione perequativa che fosse di complemento a una forte autonomia finanziaria, confluiscono poi nel nuovo art. 119 Cost., che con la revisione del 2001 vede riformulata la clausola di tutela quantitativa e riconosciuta espressamente la perequazione come voce di entrata⁷³.

La nuova disposizione costituzionale, tuttavia, così come le linee della riforma del 1999 tendenti al superamento delle logiche di spesa storica, restavano ampiamente inattuato, con un ruolo di supplenza della Corte costituzionale possibile fundamentalmente solo per il profilo dei limiti alla libertà di spesa (col superamento dei vincoli di destinazione)⁷⁴, mentre in assenza di interposizione del legislatore rimaneva bloccata ogni innovazione sul fronte delle entrate. In particolare, in un contesto dove le entrate tributarie non potevano essere integrate dalle Regioni ordinarie con scelte impositive proprie (in assenza di una legge statale di armonizzazione)⁷⁵, il sistema di finanziamento ordinario rimaneva legato all'assetto di fine anni '90 e – conseguentemente – anche la perequazione continuava ad essere operata secondo le logiche correttive descritte.

Lo spirito della riforma dell'art. 119 prometteva peraltro molto in termini di efficienza, e pareva a taluno aver posto le premesse per soluzioni attuative che tenessero conto – nell'equilibrio tra solidarietà e competizione territoriale – di meno "egualitarismo" nell'allocazione e di più ampi spazi per valorizzare il merito⁷⁶. Il modello costituzionale poteva infatti ora essere più chiaramente orientato non solo alla finanza propria ma anche alla perequazione di livelli essenziali delle prestazioni, e l'interpretazione di tali polarità della disciplina conduceva a una possibile concezione dell'eguaglianza "per punti di partenza", più che "per risultato"; concezione che non tutela in modo assoluto l'aspettativa alla spesa finale (posta a copertura delle funzioni a prescindere dall'efficienza di esercizio finale) ma l'autonomia come diritto ad eguali *chance* di reperimento delle risorse (poi però in concreto lasciate alla responsabilità del livello territoriale)⁷⁷.

Peraltro, dopo una lunga attesa solo nel 2009 viene concretamente avviata la riforma del c.d. federalismo fiscale italiano⁷⁸, sollecitata anche perché nel profilarsi della crisi dei debiti

⁷³ Cfr. *supra* il par. 2.2. e, per commenti specifici sul nuovo riferimento costituzionale alla perequazione, in particolare G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, cit., pp. 127 ss., ma anche C. COSSIGA, *Federalismo fiscale e perequazione finanziaria*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2007, pp. 145 ss. e V. RUSSO, *Prospettive per la perequazione ed il federalismo*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 2, 2005, pp. 143 ss.;

⁷⁴ Cfr. a partire da Corte cost. 370/2003.

⁷⁵ Cfr. a partire da Corte cost. 37/2004.

⁷⁶ Cfr. L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale: dalla democrazia della spesa alla democrazia delle virtù*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, 2012, pp. 169 ss.

⁷⁷ Per una lettura generale del federalismo fiscale nella prospettiva della tensione tra principio di eguaglianza ed autonomia, anche in ottica comparata, cfr. S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, fasc. 1, 2009, pp. 3 ss.

⁷⁸ Per commenti sistematici sul ruolo della perequazione nel nuovo sistema implementato dal 2009, cfr. in particolare G. PITRUZZELLA, *Federalismo fiscale e perequazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica*

sovrani si percepisce l'urgenza di attuare la riforma costituzionale del 2001 – per ciò che riguarda l'art. 119 – nella direzione dell'interpretazione declamatamente efficientista citata.

La riforma del finanziamento degli enti territoriali è così ancora guidata dall'idea che una maggiore autonomia finanziaria, che sottende maggiore responsabilizzazione, possa costituire parte della soluzione ai problemi della crisi della finanza pubblica (e della cattiva gestione delle PA). Alle esigenze di responsabilizzazione si accompagna peraltro anche una nuova concezione degli interventi redistributivi, una perequazione coerente con la nuova logica complessiva ponendosi come garantita solo se svolta sulla base di fabbisogno e costo standard, coprendo integralmente (ma appunto a livello standardizzato) unicamente i livelli essenziali delle prestazioni. Il tutto aderendo quindi all'interpretazione minimale della garanzia quantitativa ex art. 119 co. 3 e 4 (che ne valorizza il combinato disposto con la lett. m dell'art. 117, già citato in precedenza); esegesi che non era certamente l'unica possibile, altre letture maggiormente precettive – e obbliganti ad una perequazione estesa al complesso delle funzioni e dei fabbisogni – rimanendo prospettabili sulla base del testo vigente⁷⁹.

L'idea di fondo del sistema perequativo attuato dal legislatore, comunque, diviene così quella di finanziare con redistribuzione i fabbisogni non autonomamente coperti solo se legati a minore capacità fiscale e nella misura "normale", non invece di coprire anche i fabbisogni reali se legati a inefficienze gestionali; il tutto per sollecitare – sempre nell'intenzione del legislatore ordinario – la buona amministrazione delle risorse proprie e l'implementazione di politiche regionali fortemente orientate allo sviluppo dei gettiti.

2.3.1. La legge delega 42/2009 e la connessione delle risorse autonome con i diritti fondamentali: una tutela quantitativa differenziata e in armonia con il sistema tributario

L'attuazione dell'art. 119 ha quindi affiancato alla sistemazione delle soluzioni precedenti (a finanza autonoma e a perequazione non integrale) anche nuovi istituti per il superamento del criterio della spesa storica nella redistribuzione⁸⁰. In questo senso, la legge delega 42/2009 ha confermato il modello a finanza autonoma (peraltro prevalentemente da compartecipazione, ribadendo la recessività dei tributi propri), ma con parallela perequazione operata con meccanismi di standardizzazione alternativi alla spesa storica; la garanzia quantitativa delle risorse territoriali per i territori con minor capacità di gettito si sviluppa infatti in connessione con il sistema dei LEP (fondato sulla competenza esclusiva statale), la legge delega orientando così la redistribuzione verso una copertura non sempre integrale dei bisogni, differenziata a seconda dei diritti cui la spesa è strumentale⁸¹. Ciò, peraltro, esponendo la riforma a dubbi di costituzionalità nel momento

Italiana, fasc. 6, 2012, pp. 341 ss.; M. BORDIGNON, *La perequazione*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, 2012, pp. 273 ss.; G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, cit., pp. 315 ss.; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 2011, pp. 731 ss.; S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 1, 2011, pp. 53 ss.

⁷⁹ Fermo rimanendo che proprio la revisione costituzionale in corso, come descritta *supra* al par. 1.3., va nella direzione di consolidare l'interpretazione relativa della tutela quantitativa dell'art. 119 Cost. (cfr. lo stesso paragrafo anche per le diverse interpretazioni del testo vigente).

⁸⁰ Per un inquadramento generale cfr. C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 2013, pp. 51 ss.

⁸¹ Per i riferimenti ai LEP nella legge delega 42/2009 cfr. a partire dall'art. 2, co. 2, lett f). Sul tema cfr. F. SAITTO, *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica*

in cui si voglia valorizzare il co. 4 dell'art 119 come regola precettiva, facendo sì che il nesso tra quantità delle risorse e attribuzione delle competenze sia utilizzabile come fattore in grado di eliminare il carattere discrezionale della decisione allocativa. A fronte di questa interpretazione precettiva della disposizione costituzionale sarebbe infatti conseguenziale non ammettere soluzioni che limitino la perequazione integrale alle sole spese necessarie ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni ed il finanziamento delle funzioni fondamentali; ciò in quanto l'unica modalità utile per considerare conforme a Costituzione la soluzione della legge delega 42/2009 (di perequazione integrale dei soli livelli essenziali) diverrebbe quella di una lettura del co. 4 che lasci al legislatore statale una decisione libera su quante risorse assicurare alle Regioni, svuotando di significato la garanzia quantitativa sottesa all'art. 119 mediante il citato utilizzo non conforme a leale collaborazione del combinato disposto con la competenza ex lett m) dell'art. 117.

Superato il sistema di finanza derivata, il volume di risorse viene fatto dipendere prioritariamente dalle scelte autonome di imposizione propria o compartecipata affidata all'ente regionale, e solo eccezionalmente – attraverso la perequazione – non è la comunità destinataria delle funzioni che decide il livello della spesa territoriale che allora però ricade sull'intera collettività nazionale in livelli standard e non in ammontare dipendente dalle scelte di gestione (più o meno efficienti) assunte localmente. Non si tratta quindi di una mera perequazione parziale, come introdotta per alcuni settori già nella riforma del 1999, ma di una perequazione operata su livelli astratti di adeguatezza anziché su quelli reali di bisogno (sul presupposto che bisogni reali superiori a quelli standard sono tipicamente frutto di inefficienza e spreco).

L'adeguatezza delle risorse così redistribuite è stata peraltro differenziata ulteriormente – ai fini di confermare anche la distinzione tra una perequazione parziale e totale – a seconda che le spese cui è strumentale la perequazione investano diritti considerabili o meno come fondamentali. I settori della sanità, assistenza, istruzione e quelli inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali, in particolare, godono di una garanzia di integrale copertura dei fabbisogni finanziari⁸²; le tipologie di spesa non strumentali invece a tali settori protetti sono affidate prioritariamente al finanziamento con autonomia fiscale, inducendo così – in assenza di redistribuzione, che obbliga alternativamente o a una riduzione dei servizi o ad un maggior prelievo – più ampie differenziazioni tra i territori⁸³.

La perequazione è stata così differenziata quantitativamente al fine di coprire integralmente il solo fabbisogno connesso ai livelli essenziali delle prestazioni⁸⁴. È quindi lo Stato che definisce i LEP assicurati su tutto il territorio nazionale, ma solo se amministrati in condizioni di efficienza; ad essi sono infatti associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni “essenziali”, e la perequazione totale delle stesse

dell'eguaglianza, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2010, pp. 2817 ss., che mette in correlazione la classificazione delle funzioni (cui applicare un principio di congruità-sufficienza fondato sui costi standard) con una suddivisione delle stesse in funzioni che fondano o spese “essenziali” o spese “libere” (artt. 7 e 8 della legge 42/2009, e rispetto alle prime spese citate i LEP si porrebbero come “misura economica dell'eguaglianza”, i correttivi alla diseguaglianza essendo fondati su una perequazione dipendente dai LEP).

⁸² Cfr. l'art. 9, co. 1, lett. c)-f), sull'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni, e l'art. 11, co. 1, lett. b), sul finanziamento integrale in base al fabbisogno standard delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali ex art. 117, co. 2, lett. p), Cost.

⁸³ Un diverso trattamento, intermedio rispetto alle precedenti funzioni, è previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali di cui al co. 5 dell'art. 119 della Costituzione.

⁸⁴ Cfr. anche, oltre a quanto già citato, C. TUCCIARELLI, *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 1, pt. 1, 2010, pp. 61 ss., in particolare il par. 3.4.1. per il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni come garanzia di mezzi assicurati (in connessione alla standardizzazione di costi e fabbisogno) nel sistema di finanziamento, e il par. 3.4.2. per le funzioni fondamentali degli enti locali.

si realizza redistribuendo volumi di risorse corrispondenti al costo standard della gestione. Per tutte le altre funzioni il finanziamento redistributivo opera invece con una perequazione delle capacità fiscali (quindi “dei punti di partenza”)⁸⁵, che si concretizza in un avvicinamento solo tendenziale delle risorse disponibili per i diversi territori, senza alterare l’ordine delle rispettive capacità di gettito⁸⁶.

Mediante questi strumenti, quindi, si opera un superamento della spesa storica e del fabbisogno reale, mediante l’adozione del parametro del fabbisogno standard. Approccio che rimane peraltro aperto a varie considerazioni non solo di carattere politico, ma anche di coerenza tecnica posto che, una volta definiti i livelli delle prestazioni, il fabbisogno per assicurarli dipende dalla quantità di prestazioni da erogare e dal costo di ciascuna di esse, la cui entità dipende appunto da cosa si intenda per standardizzazione (e come ne siano intesi i metodi di calcolo). Da un lato ci si deve chiedere se l’intento correttivo della funzione redistributiva possa essere perseguito mediante un valore standard delle prestazioni da calcolare con valori percentuali scarsamente rappresentativi della realtà dei fabbisogni proprio perché strutturalmente uguali per tutti i contesti (popolazione, superficie, etc.) e, dall’altro, va verificato anche se il costo standard di ciascuna prestazione debba essere considerato uguale ovunque, a rischio di non garantire l’effettività nella fruizione dei diritti; questioni entrambe che non possono ricevere una risposta secca (nei termini di accettare acriticamente o rifiutare recisamente logiche di perequazione parziale, anziché totale), ma che evidenziano invece come il momento più delicato per il funzionamento equilibrato del modello perequativo (tra solidarietà e responsabilizzazione) sia costituito dalla selezione degli elementi sulla cui base operare la standardizzazione. Selezione fortemente condizionante il funzionamento concreto della redistribuzione, e quindi la garanzia dell’autonomia, che non può quindi essere lasciata ad una decisione unilaterale dello Stato.

2.3.2. L’attuazione della perequazione parametrata a fabbisogni e costi: tutela e contemporanea limitazione quantitativa delle risorse mediante standardizzazione della spesa

L’autonomia del modello finanziario della legge delega 42/2009 è quindi corretto in senso solidaristico dalla presenza di un sistema di perequazione, orientato però non alla spesa storica ma alla garanzia di un livello quantitativo di risorse considerabile come standard⁸⁷.

⁸⁵ Per “perequazione delle capacità fiscali” si intende un sistema di finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori, intervenendo a riequilibrare le capacità di spesa dopo aver rilevato la capacità di entrata (correggendola), ma prima della rilevazione del fabbisogno reale (finanziato così invece a livelli astratti e standardizzati, senza una “perequazione delle necessità finanziarie”, tendenzialmente fondata su idee di spesa storica). Per una più precisa distinzione anche della perequazione dei fabbisogni standard e in riferimento alle capacità fiscali, cfr. A. SANTORO, *La legge-delega 42/2009: primi elementi di analisi economica*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2009, pp. 11 ss. Cfr. inoltre l’analisi più generale, per il sistema locale, in M. ZANETTE, *Perequazione fiscale, conflitti fra enti locali e politiche ottimali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 4, pt. 1, 2010, pp. 452 ss.

⁸⁶ Cfr. l’art. 9, co. 1, lett. b) della legge 42/2009: “applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l’ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all’evoluzione del quadro economico-territoriale”.

⁸⁷ Il nuovo c.d. federalismo fiscale si caratterizzerebbe proprio per il passaggio da un criterio di finanziamento delle funzioni basato sulla spesa storica ad un criterio basato sulla ragionevolezza della spesa; così ad esempio in G. FALCON, *Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, pp. 765 ss., dove si sottolinea il problema dell’identificazione degli standard di dotazioni che devono essere assicurati a ciascuna comunità locale; problema dal quale è

L'istituto dei costi e dei fabbisogni standard rappresenta così lo strumento per conciliare un certo livello di "concorrenza" tra territori (premiando la dimensione propria delle finanze, secondo la distribuzione naturale del gettito) con un'adeguata solidarietà tra territori (sostenendo le aree bisognose mediante redistribuzione)⁸⁸.

La perequazione non assicura più, quindi, l'aspettativa a risultati di servizio pubblico finanziati anche se resi mediante un impiego subottimale delle risorse, e si pone quindi l'esigenza di verificare la compatibilità del meccanismo redistributivo con le esigenze di coesione sociale e di solidarietà nazionale⁸⁹. Le cattive scelte amministrative locali, in un modello a perequazione su basi standard, si ripercuotono infatti sulla comunità residente, senza possibilità di procedere ad un'integrazione delle risorse oltre un livello definito come "normale".

Una corretta fissazione di costi e fabbisogni standard diventa così lo snodo fondamentale per accertare l'effettiva sostenibilità sociale del nuovo modello, ponendosi come parametro da cui dipenderà in concreto l'entità del finanziamento perequativo; entità da cui dipende il livello dei servizi garantito solidalmente, così che per la tutela delle eguali opportunità dei consociati è determinante l'equità assicurata dai meccanismi di dettaglio e oggettivi per la fissazione dei livelli standardizzati⁹⁰.

L'attuazione della delega operata dal d.lgs. 68/2011 ha quindi definito con maggior precisione il ruolo della standardizzazione del fabbisogno per le Regioni ordinarie, come indicatore per la valutazione dell'azione pubblica anche legando il finanziamento delle relative spese a criteri oggettivi e premianti delle migliori performance, nell'ottica del "misurare per migliorare"⁹¹. Il fabbisogno standard è quindi funzionale ad una

inevitabile attendersi che la finanza territoriale rimarrà comunque una finanza limitata, soggetta agli indirizzi statali (il tutto coerentemente con l'art. 119 Cost., che presuppone un ruolo forte dello Stato).

⁸⁸ La centralità del fabbisogno e del costo standard nell'ambito del nuovo sistema è sottolineata ad esempio da A. SABBADINI, A. STRUSI, *Quale approccio al costo standard per l'avvio della riforma federalista?*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 1-2, 2010, pp. 45 ss., che individuano in questi elementi l'obiettivo di oggettività a cui il sistema lega l'assetto di finanziamento e perequazione delle funzioni essenziali delle Regioni. Si sottolineano in particolare le differenti finalità del fabbisogno standard, che mira a coniugare l'integrale finanziamento per gli enti territoriali con il controllo finanziario da parte del livello centrale di governo (il tutto rafforzando la responsabilizzazione dei decisori locali, non essendo più ammesso il soccorso statale in caso di cattiva gestione).

⁸⁹ Sulla possibilità che le inefficienze amministrative locali ricadano sulla relativa comunità, senza lederne i diritti, cfr. – per un contributo che evidenzia la tensione tra solidarietà sostanziale ed omogeneità nelle erogazioni delle prestazioni pubbliche, da un lato, e responsabilità politico-amministrativa e contenimento degli sprechi, dall'altro – ad esempio V. UCKMAR, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 215 ss. Sul tema, cfr. anche G. LEONE, *Per un federalismo competitivo e solidale*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2009, pp. 533 ss. e C. BUZZACCHI, *Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2002, pp. 882 ss., oltre a G. MARONGIU, *Riflessioni a margine del progetto di "federalismo fiscale"*, in *Quaderni regionali*, fasc. 1, 2009, pp. 57 ss. (sui pericoli di un federalismo "dissociativo") e M. MIGIARRA, *Brevi riflessioni sulle relazioni tra finanza statale e decentrata in riferimento al federalismo fiscale ed alla tutela dei diritti di cittadinanza*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 6, 2007, pp. 719 ss. (sulla specifica prospettiva nell'ottica dei diritti individuali).

⁹⁰ Per la disciplina attuativa cfr. il d.lgs. 68/2011, art. 13 (livelli essenziali delle prestazioni e obiettivi di servizio), art. 15 (fase a regime e fondo perequativo), oltre all'intero capo IV sui costi standard nel settore sanitario (artt. 25 ss.).

⁹¹ Per considerazioni generali sulla misurazione delle performance della PA, cfr. E. D'ALTERIO, *La misurazione delle attività amministrative: un sistema senza qualità?*, in *Munus*, fasc. 2, 2012, pp. 381 ss. Per prime analisi invece specificamente incentrate sui decreti citati, cfr. E. JORIO, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2011; G. RIVOSACCHI, *La determinazione dei fabbisogni "standard" degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, fasc. 8, 2011; A. VILLA, *Costi e fabbisogni standard nel settore*

“perequazione della capacità fiscale” intesa a correggere la capacità di generare risorse proprie (le entrate) e non invece ad incidere sul momento delle uscite (la cui entità potrebbe essere stata in concreto dilatata da una pregressa inefficiente gestione della spesa). Nell’ottica della riforma, prendere a parametro – come oggetto di perequazione – la “necessità fiscale” anziché la “capacità fiscale” avrebbe infatti determinato il rischio di continuare a finanziare inefficienze amministrative, la standardizzazione ponendosi quindi come strumento per operare una redistribuzione guardando alle sole entrate – e non alle concrete spese – del potenziale beneficiario⁹².

Il modello accetta quindi il rischio dell’incapacità in concreto, del singolo ente, di prestare servizi anche essenziali ai livelli di costo standard perequati; rischio a cui in questo assetto unicamente un intervento sostitutivo dello Stato potrebbe dare soluzione, sempre sul presupposto che lo Stato sia in grado di operare a livelli di costo più efficienti, con una gestione che si attesti sullo standard della media delle altre Regioni non perequate⁹³. A fronte di questa criticità riguardo le Regioni più fragili, l’elemento di forza del modello è invece costituito dalla impossibilità per gli enti non virtuosi di lucrare sulla propria inefficienza e dalla possibilità che gli enti virtuosi, ancorché operanti per un territorio a bassa capacità di gettito, possano trarre beneficio – invece – dalla propria capacità gestionale; ciò in quanto – una volta rispettati gli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni – la differenza positiva fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva eventualmente realizzata dalla singola Regione perequata, ancorché frutto di redistribuzione, sarà comunque acquisita dal bilancio dell’ente beneficiario, libera da vincoli di scopo (come caratteristico della redistribuzione perequativa, diversamente dagli interventi speciali)⁹⁴.

2.3.3. “Oggettività” della standardizzazione dei fabbisogni e recupero di discrezionalità politica nel definire (e calcolare) quali funzioni sono “essenziali”

Tale nuovo approccio svolge quindi un ruolo di selezione delle soluzioni amministrative, in quanto il fabbisogno standard, “valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica”⁹⁵. Il modello di finanziamento incentiverebbe così il buon andamento della PA, alle migliori performance di impiego di risorse – rispetto al benchmark standardizzato per fabbisogno e costi – corrispondendo più ampie possibilità di spesa.

Il momento più delicato del sistema diviene quindi la selezione degli elementi sulla cui base operare tale standardizzazione⁹⁶, considerata la non neutralità delle scelte tecniche

sanitario, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 9, 2011, pp. 938 ss.

⁹² Sulla distinzione tra fabbisogno standard (per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali) e perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni), cfr. i nn. 1) e 2), della lett. m), dell’art. 2, co. 2, della legge 42/2009. Si tratta in particolare di modalità alternative – la prima orientata alla perequazione delle “necessità fiscali” di spesa, la seconda alla perequazione delle capacità fiscali di entrata – accomunate dalla strumentalità a rifondare il sistema su criteri comunque non più legati all’idea di finanziamento della spesa storica.

⁹³ Sul potere sostitutivo statale ai fini della tutela dell’unità economica, cfr. in particolare la lett. z) dell’art. 2, co. 2, della legge 42/2009, che prospetta il potere sostitutivo statale ex art. 120 Cost. come strumento sanzionatorio e, in attuazione, cfr. l’art. 2, co. 4, del d.lgs. 149/2011.

⁹⁴ Cioè, l’ente percettore di perequazione beneficerà di un surplus di risorse ogni qual volta il costo reale – a cui la propria efficienza amministrativa permette di prestare le funzioni – è inferiore al costo standard, sulla cui base è operato il trasferimento erariale.

⁹⁵ Cfr. l’art. 2, co. 2, lett. f) della legge 42/2009.

⁹⁶ Per un primo quadro delle modalità tecniche di quantificazione di fabbisogno e costo standard, e relative

relative a tale valutazione. A fronte della oggettività dell'allocazione operata una volta standardizzati i parametri, intesa ad indirizzare in modo obiettivo l'amministrazione verso performances "ottimali", il sistema recupera comunque una forte politicità nelle modalità tecniche di quantificazione delle grandezze di partenza; ciò sia nella contabilizzazione dei livelli di costo da considerare standard (scegliendo le modalità di rilevazione), sia nella individuazione come essenziale o fondamentale – ex lett. m) o p)⁹⁷ – di un dato livello di funzioni (includendo, operando una scelta di merito, alcuni profili e non altri).

Determinando i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, infatti, si conferisce un contenuto concreto al volume di risorse sotteso al co. 4 dell'art. 119⁹⁸, e quindi anche all'intervento perequativo che il co. 3 lega a tale garanzia quantitativa più complessiva di finanziamento "integrale" delle funzioni. L'interpretazione dell'art. 119 novellato operata nella logica della legge 42/2009 è stata quindi nel senso di leggere nel sistema costituzionale un rinvio alla potestà del legislatore statale sostanziale (connessa al titolo competenziale attinente ai LEP⁹⁹), la quale può legittimamente fissare la misura standardizzata delle funzioni da coprire finanziariamente. Interpretazione possibile, ma di cui dovrebbero essere temperati gli effetti negativi connessi ad un'evidente ricorsività.

Le funzioni assegnate sono infatti finanziate "integralmente" ex art. 119, anche mediante un'eventuale integrazione perequativa (ove necessaria), ma nel combinato disposto con l'art. 117 si ammette un rinvio alla legge del medesimo livello statale di governo che deve operare tale eventuale redistribuzione per definire il livello essenziale a cui tali funzioni assegnate devono essere prestate. Posto ciò, non deve certamente essere la Regione a decidere il livello minimo di esercizio delle attribuzioni (e relativo finanziamento standardizzato), ma neppure si può affermare che affidare allo Stato il potere di quantificare i livelli funzionali permetta di considerare oggettivo un sistema di redistribuzione che – comunque – ha delegato a strumenti tecnici i soli processi di quantificazione dei costi, già fortemente condizionati dalle scelte politiche sulle funzioni che stanno a monte.

La tutela del livello delle risorse regionali è quindi costituzionalizzata (in forma di principio di connessione), mentre la tutela del livello delle funzioni è invece affidata alla legge (in forma di competenza esclusiva a definire cosa sia essenziale o fondamentale), ed è quindi

diverse opzioni di selezione e calcolo, oltre che sulle funzioni di costo relative, cfr. S. PARLATO, *Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nei Comuni*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 1, 2013, pp. 117 ss.

⁹⁷ L'implementazione della riforma del c.d. federalismo fiscale ha posto in evidenza la centralità non solo dei LEP, ma anche della "materia" delle funzioni fondamentali degli enti locali: dopo un lungo periodo transitorio (in cui però l'art. 2 della legge 131/2003 aveva già prospettato la codificazione delle funzioni fondamentali), proprio la legge 42/2009 ha definito le funzioni fondamentali degli enti locali, sebbene solo in via provvisoria ed esclusivamente ai fini del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard (cfr. l'art. 21, co. 3). Tali funzioni sono poi state disciplinate in modo stabile e generale solo nell'ambito dei successivi provvedimenti per la razionalizzazione della spesa (cfr. l'art. 14, co. 27, del d.l. 78/2010, per rinvio recettizio alla disposizione del citato art. 21, co. 3, nell'ambito della disciplina sulle gestioni associate obbligatorie, e successivamente il co. 1 dell'art. 19 del d.l. 95/2012).

⁹⁸ Cfr. C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3, 2002, pp. 881 ss., in particolare pp. 899 ss. sulla determinazione dei livelli essenziali e i criteri e modalità di finanziamento delle relative prestazioni.

⁹⁹ Cfr. già C. PINELLI, *Prime impressioni sul rapporto fra livelli minimi di prestazione pubblica e finanza delle autonomie territoriali secondo il progetto di revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 3, 2000, pp. 947 ss. sull'accedere dei LEP, quali materia trasversale, ad altre competenze sostanziali delle quali delimitano la portata, in particolare nel rapporto con la disciplina della finanza territoriale.

il legislatore statale che – in modo uniforme per tutto il sistema nazionale – fissa le premesse della concreta redistribuzione tra territori¹⁰⁰, affidando alla politica nazionale il bilanciamento tra i valori dell'eguaglianza dei cittadini (senza egualitarismo) e dell'autonomia (con solidarietà)¹⁰¹.

Peraltro, a temperamento di tale politicità, la legge delega ha tentato di formalizzare il citato bilanciamento in termini fortemente procedurali, normando la quantificazione degli elementi standard non come una scelta di merito, relativa a quali funzioni proteggere maggiormente, bensì come scelta tecnica, nella quale la politica esaurirebbe il proprio ruolo fissando le metodologie di misurazione. Proprio il metodo di quantificazione di fabbisogni e costi costituisce però un elemento “non neutrale” anch'esso fondamentale, che condiziona tutto il procedimento di (ri)allocazione, così che la delega più che eliminare la politicità ha potuto al più tentare di renderne trasparente e controllabile l'esercizio.

A tal fine sono stati definiti – con i decreti attuativi – una serie di elementi da utilizzare per parametrare i fabbisogni, ricondotti in particolare all'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, all'analisi dei costi finalizzata all'individuazione delle spese più significative e alla determinazione degli intervalli di normalità, all'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività e alla definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti di migliorarli¹⁰². La procedura di elaborazione statistica dei costi standard, inoltre, è stata affidata a un ente tecnico come la Sose s.p.a. che, con la partecipazione degli stessi enti destinatari, ha il compito di definire i contenuti dei diversi provvedimenti ulteriormente attuativi (regolamenti e decreti) previsti nei decreti legislativi per la standardizzazione dei fabbisogni¹⁰³; ciò operando secondo metodologie sviluppate dalla stessa Sose, ma sottoposte a valutazione ed approvazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze, il che sottolinea come anche le scelte tecniche che determinano la riallocazione delle dei mezzi finanziari – data la loro pluralità¹⁰⁴ e posto il loro diverso impatto sui volumi di risorse redistribuiti – rimangono scelte sostanzialmente politiche.

3. Redistribuzione e perequazione: la discrezionalità e la proporzionalità nel trasferimento delle risorse tra territori e i possibili modelli alternativi (consensuali e asimmetrici) di riallocazione

L'esperienza di perequazione nel regionalismo ordinario italiano, per quanto si sia evoluta

¹⁰⁰ Cfr. L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2003, pp. 70 ss. sul ruolo di chiusura del sistema della decisione statale circa la qualificazione come essenziali di dati livelli (pur temperando tale ruolo statale di chiusura evidenziando gli spazi per un sindacato di costituzionalità sulle determinazioni dei livelli essenziali).

¹⁰¹ Cfr. C. CITTADINO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 5, 2005, pp. 63 ss., S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, cit., pp. 3 ss. e F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2011, pp. 249 ss. sui LEP come strumento di garanzia dell'eguaglianza anche in un sistema a federalismo fiscale, e quindi sulla fisiologica gestione al centro della definizione dei livelli.

¹⁰² Cfr. l'art. 4 del d.lgs. 216/2010.

¹⁰³ Cfr. gli artt. 5 e 6 del d.lgs. 216/2010.

¹⁰⁴ Cfr. P. RICCI, *Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche. Teoria e prassi*, Milano, 2006 per uno studio della pluralità di modelli impiegabili dalle scienze aziendali per l'abbattimento e la razionale gestione dei costi amministrativi.

in forme anche significativamente diverse per rispondere nel tempo a momenti di crisi strutturalmente differenti tra loro, è comunque accomunata dall'impiego del "trasferimenti" dall'erario come strumento redistributivo. La modalità di riallocazione delle risorse più immediata e più diffusa nel panorama comparato è infatti quella per diretto spostamento di risorse (orizzontale o verticale), che in tutte le sue forme lascia comunque un ampio margine di discrezionalità (politica del legislatore o amministrativa dell'ente di gestione della perequazione) nello scegliere come e quanto livellare la distribuzione della ricchezza esistente di fatto, prima dell'intervento perequativo. Il trasferimento erariale – per quanto si tenti di connetterlo ad indicatori oggettivi – rimane infatti uno strumento per sua natura fortemente politico/discrezionale, orientato dalla volontà redistributiva esercitata nell'ambito della funzione di governo prima che da qualunque considerazione tecnica sull'efficienza e le conseguenze socio-economiche della riallocazione.

Peraltro, da un lato la redistribuzione non è realizzabile in modo esclusivo per mezzo di moduli di finanza derivata, ma anche la distribuzione degli spazi di spesa e delle competenze può presentare esiti perequativi¹⁰⁵; d'altro lato – anche rimanendo entro il modello del trasferimento erariale – la manifestazione della discrezionalità riallocativa non necessariamente deriva unilateralmente dalla sovranità centrale, ma sono prospettabili anche sistemi caratterizzati da maggiore negozialità nella funzione di coordinamento¹⁰⁶, o – comunque – da una discrezionalità nella perequazione contenuta entro limiti di proporzionalità e ragionevolezza.

Si pone quindi l'esigenza o di raccogliere il consenso del soggetto datore delle risorse, o in alternativa di definire un'entità di risorse richiedibile allo stesso che sia comunque ragionevole, al fine di operare una perequazione che corrisponda a logiche non di arbitrio ma di equità (sia nelle procedure che nei risultati finali). Tanto la corretta connessione delle risorse redistribuite a esigenze di spesa reali e proporzionate, quanto l'idoneità di ciò che residua in capo ai territori datori a garantire l'esercizio delle proprie funzioni senza livellarne completamente le performance positive (sacrificando del tutto la competitività territoriale, o meglio l'auto-responsabilizzazione, a fronte del prevalere dei principi di solidarietà), è spesso collegata – specie nelle esperienze federali – al mutuo consenso sulle scelte perequative da parte dei diversi livelli di governo o a una valutazione tecnica dell'entità della redistribuzione, che temperi la riconducibilità delle scelte riallocative all'unilaterale decisione dello Stato-persona.

La definizione del volume di risorse territoriali è così frutto del concorso di valutazioni diverse e concorrenti – politiche e tecniche, solidali e competitive, afferenti a interessi unitari e locali – che, nel loro complesso, garantiscono nella quantificazione della redistribuzione un equilibrio tra profili tanto di garanzia quanto di limitazione della spesa territoriale¹⁰⁷. I fattori che definiscono il livello di perequazione negli ordinamenti composti sono quindi molteplici, tesi tanto ad assicurare quanto a contenere l'entità della redistribuzione, bilanciando gli interessi unitari con quelli – diversi – dei soggetti sia percettori, sia datori di solidarietà.

¹⁰⁵ Cfr. *infra* i par. *sub* 4.

¹⁰⁶ Sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 131 ss.

¹⁰⁷ Sui profili costituzionali di limitazione e garanzia della finanza territoriale, come quadro entro il quale la discrezionalità allocativa viene almeno parzialmente incanalata (secondo canoni di proporzionalità e ragionevolezza), sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014, in particolare i capitoli VII e VIII sui profili generali.

La quantificazione della redistribuzione è così legata ad una discrezionalità (statale) comunque limitata da un concorso di posizioni di interesse differenziate che emergono in modi diversi a seconda della struttura dell'ordinamento; emersione che può manifestarsi o con una maggior valorizzazione – sul piano tecnico – delle esigenze contabili e macroeconomiche che consigliano (come ragionevoli e proporzionati) certi livelli di riallocazione della ricchezza¹⁰⁸, ovvero con una più ampia considerazione – sul piano politico – della pluralità degli interessi coinvolti, in una struttura di governo della riallocazione che lascia ampi spazi alla negoziazione con i territori e alla differenziazione tra gli stessi¹⁰⁹.

3.1. Approcci alla redistribuzione nel diritto comparato: l'ordinamento federale tedesco e le garanzie di proporzionalità e ragionevolezza nel livello di perequazione

L'entità della redistribuzione, e i limiti di proporzionalità e ragionevolezza nella perequazione, hanno costituito in particolare oggetto di specifica riflessione giurisprudenziale nell'ordinamento tedesco, dove le modalità di tutela dei volumi della spesa territoriale si pongono come particolarmente articolate, impiegando strumenti tanto negoziali quanto diretti a porre margini oggettivi alla discrezionalità allocativa¹¹⁰.

L'art. 105 GG disegna un sistema a finanza autonoma dove a *Bund* o *Länder* sono riservate date potestà tributarie esclusive (pur con spazi anche di potestà concorrente)¹¹¹, dalle quali deriva una distribuzione fisiologicamente differenziata della ricchezza. In questo sistema di attribuzione del gettito generato ai territori di provenienza la perequazione è tuttavia da subito considerata come un valore – già nel momento impositivo – per mezzo del riferimento alle c.d. "equivalenti condizioni di vita"¹¹², da tutelare ai fini dell'eguaglianza dei diritti per i cittadini contribuenti.

Inoltre, anche sul piano della spesa la redistribuzione torna ad essere considerata già a livello costituzionale, posto che nell'ordinamento tedesco l'esplicito principio di connessione tra risorse e funzioni (*Konnexitätsprinzip*)¹¹³ ha assunto un ruolo centrale, venendo interpretato dal giudice costituzionale come garanzia specificamente quantitativa (sebbene costruita come tutela per il complesso di tutti i *Länder*, e non del singolo ente)¹¹⁴.

¹⁰⁸ Cfr. *infra* il par. 3.1. per l'esperienza tedesca sulla ripercorribilità in giudizio della decisione su livelli di redistribuzione adeguati ma non eccessivi.

¹⁰⁹ Cfr. *infra* il par. 3.2. per l'esperienza spagnola, di finanza territoriale asimmetrica e spesso negoziata.

¹¹⁰ Tra l'ampia letteratura anche italiana sul federalismo fiscale tedesco, sull'assetto più recente (dopo le riforme del *Grundgesetz* del 2006 e 2009: *Föderalismusreform I e II*) cfr. anche R. ARNOLD, *Costituzione tedesca e finanze pubbliche. Le strutture fondamentali*, in S. GAMBINO (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, pp. 145 ss.

¹¹¹ Cfr. l'art. 105, co. 1-3.

¹¹² Cfr. l'art. 72, co. 2, GG. L'attuale formulazione deriva dalla revisione costituzionale del 1994, con prima applicazione solo nel 2002; cfr. E. BUOSO, *L'art. 72, comma II, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2003, pp. 959 ss.

¹¹³ Cfr. tra l'ampia letteratura: O. KLEIN, *Das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip*, Potsdam, 2003; F. LOHSE, *Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip*, Baden-Baden, 2006; T. AMMERMANN, *Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht*, Baden-Baden, 2007; K. ENGELKEN, *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht: die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch die Länder*, Baden-Baden, 2009; C. PIELKE, *Das Konnexitätsprinzip in der deutschen Finanzverfassung. Eine interdisziplinäre und rechtsvergleichende Analyse*, Hamburg, 2010.

¹¹⁴ Cfr. BVerfGE 72, 330 - *Finanzausgleich I*; BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III*; BVerfGE 26, 338 - *Eisenbahnkreuzungsgesetz*; BVerfGE 119, 181 - *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*, come esempi di sentenze del Tribunale costituzionale tedesco che hanno affermato la necessaria correlazione tra

L'entità di risorse adeguata alle funzioni di tutti i *Länder*, pertanto, è tutelata sul fronte delle entrate (a tutela delle equivalenti condizioni di vita dei contribuenti) e sul piano dell'aggregato della spesa territoriale (a tutela del federalismo di esecuzione, con redistribuzione verticale dal *Bund* quando il volume del gettito riservato al centro è eccessivo rispetto alle funzioni connesse all'esecuzione decentrata), ma può rivelarsi insufficiente per il singolo *Land* con bassa capacità fiscale. In tal caso, l'ordinamento tedesco prevede un intervento perequativo ulteriore, a carattere speciale e individuale.

Tale istituto si riconnette quindi all'art. 72, co. 2, che fonda la perequazione sul principio di solidarietà federale, legittimando interventi redistributivi per la realizzazione – ancora una volta – di equivalenti condizioni di vita, ovvero per la tutela dell'unità giuridica o economica¹¹⁵. Sotto tale copertura, altre disposizioni costituzionali disciplinano specificamente la perequazione verticale (art. 106 GG), se il trasferimento erariale proviene dal *Bund*, e la perequazione orizzontale (art. 107 GG), quando si redistribuiscono risorse tra i *Länder* per sostenere le aree più bisognose¹¹⁶ seguendo i principi allocativi stabiliti da un'apposita legge sui c.d. parametri¹¹⁷, poi attuata dalla legge di perequazione annuale, che contiene le scelte redistributive concrete¹¹⁸.

A fronte di ciò, si è posto quindi il problema del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità nella concreta redistribuzione a favore dei territori svantaggiati, al fine di tutelare con adeguati rimedi tanto i *Länder* contributori, così come quelli percettori di perequazione. La Corte costituzionale tedesca ha infatti riconosciuto sia l'aspettativa giuridicamente apprezzabile ad un certo quantitativo di sostegno solidaristico (quando i *Länder* a minor capacità di gettito hanno contestato una insufficiente redistribuzione), sia la pretesa che l'autonomia costituzionalmente tutelata non sia svuotata da un livellamento delle risorse (penalizzante per i territori più efficienti).

A tale riguardo il *Bundesverfassungsgericht* ha introdotto nel sistema un vero e proprio principio di “non inversione”, tale per cui l'intervento perequativo non deve stravolgere l'ordine delle disponibilità finanziarie dei *Länder*; la conservazione della graduazione di disponibilità finanziarie derivante dalla capacità territoriale di gettito essendo implicita nell'interpretazione sistematica delle disposizioni del *Grundgesetz* in tema di fiscalità territoriale¹¹⁹.

Peraltro, fin dal 1952 la Corte costituzionale tedesca aveva fondato la legittimità degli interventi perequativi su un c.d. principio federale, espressione di una “comunità solidale”, derivando da ciò un sindacato sulla discrezionalità nella redistribuzione che era sì minimo,

responsabilità della spesa e dell'entrata.

¹¹⁵ Sul ruolo della clausola delle equivalenti condizioni di vita in ambito finanziario, cfr.: M. ELTGES, *Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse*, in *Informationen zur Raumentwicklung*, n. 6/7, 2006, pp. 363 ss.; A.W. HEINEMANN, *Nachhaltige Finanzpolitik unter Berücksichtigung gleichwertiger Lebensverhältnisse*, in *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, vol. 54, 2005, pp. 343 ss.; N. BERTHOLD, A. MÜLLER, *Regionale Disparitäten in Deutschland. Auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen?*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 90, n. 9, 2010, pp. 591 ss.

¹¹⁶ Cfr. in generale A.W. HEINEMANN, *Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 92, n. 7, 2012, pp. 471 ss.

¹¹⁷ Per la legge sui parametri, cfr. *Maßstäbengesetz* (MaßstG), in BGBl I 2001, 2302; per la disciplina attuativa, di perequazione, cfr. in particolare da *Finanzausgleichsgesetz* (FAG 2005), in BGBl I 2001, 3955.

¹¹⁸ Cfr. per i dettagli T. BUETTNER, *Fiscal Equalization in Germany*, in N. BOSCH, J.M. DURÁN (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Cheltenham, 2008, pp. 137 ss.

¹¹⁹ Cfr. G. MANGIONE, *La perequazione finanziaria tra Länder: spunti per una riflessione*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN (cur.), *Europa tra regionalismo e federalismo*, Milano 2003, pp. 473 ss.

ma non insussistente¹²⁰. A partire dagli anni '80, invece, la giurisprudenza costituzionale ha meglio specificato questo principio federale nella sua portata di guida per la redistribuzione¹²¹, introducendo l'idea che la perequazione debba svolgersi secondo una procedura controllabile, che costituisce la vera unica garanzia anche dell'esito sostanziale finale (individuabile nella quantificazione della redistribuzione); procedura da considerare quindi costituzionalmente imposta e articolata in fasi non rinunciabili che rendono – proprio perché formalizzate – più agevole il controllo giurisdizionale¹²².

È tuttavia solo dopo la riunificazione che il problema della riallocazione territoriale della ricchezza è divenuto particolarmente pressante, portando la giurisprudenza a sviluppare modalità di sindacato più pervasive¹²³. Nel 1992 il *Bundesverfassungsgericht* ha accolto i ricorsi di alcuni *Länder* svantaggiati che lamentavano l'insufficienza dell'integrazione perequativa di cui beneficiavano, inadeguata per coprire le funzioni assegnate e a risolvere una condizione di oggettiva emergenza di bilancio¹²⁴. Specularmente, nel 1999 lo stesso giudice costituzionale ha deciso – a favore dei *Länder* datori di risorse – che le decisioni redistributive non possono imporre un livellamento egualitarista nelle dotazioni finanziarie dei *Länder*¹²⁵, la legge sui parametri dovendo considerare non solo i valori solidaristici ma anche quelli (competitivi) di autonomia dei territori più virtuosi¹²⁶.

A sintesi dei due profili, il *Bundesverfassungsgericht* è nuovamente intervenuto nel 2006 affermando – sul piano dei principi – che il fine perequativo di correggere situazioni strutturali di svantaggio postula un interesse qualificato al sostegno mediante redistribuzione, verticale e orizzontale, che sia azionabile in giudizio quando mancante (anche per apprezzare l'adeguatezza delle quantificazioni operate). Tuttavia, il Tribunale federale reinvestito della questione – sul piano della decisione concreta – ha poi applicato tale giurisprudenza rigettando le richieste, posta l'insussistenza di uno stato di emergenza finanziaria idoneo a qualificare come “dovuto” – sul piano della lealtà inter-istituzionale, giuridicamente qualificata (*Bundestreue*) – un dato ammontare di trasferimento erariale¹²⁷.

3.2. Approcci alla redistribuzione nel diritto comparato: il modello “uniformante” francese di finanza locale e la differenziazione diffusa nel regionalismo fiscale “asimmetrico” spagnolo

Quella tedesca è quindi un'esperienza di razionalizzazione della discrezionalità redistributiva particolarmente strutturata sul piano normativo e giurisprudenziale, che ha potuto raggiungere un alto livello di formalizzazione anche perché non realizzata nell'ambito di un federalismo competitivo (come per Stati Uniti e Svizzera¹²⁸), ma è stata

¹²⁰ Cfr. BVerfGE 1, 117 - *Finanzausgleichsgesetz*.

¹²¹ Cfr. BVerfGE 72, 330 - *Finanzausgleich I*.

¹²² Cfr. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013, p. 132 sull'ordine delle fasi del procedimento di perequazione, qualificato come sequenza costituzionalmente necessaria dalla sentenza del 1986.

¹²³ Cfr. R. HEPP, J. VON HAGEN, *Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution before and after Unification*, in *Publius*, vol. 42, issue 2, 2012, pp. 234 ss. e D.F. ZIBLATT, *Recasting German Federalism? The Politics of Fiscal Decentralization in Post-Unification Germany*, in *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 43, n. 4, 2002, pp. 624 ss.

¹²⁴ Cfr. BVerfGE 86, 148 - *Finanzausgleich II*.

¹²⁵ Assumendo come valore di incidenza il 95% della dotazione su media nazionale, riducendo così lo scarto ammissibile tra i diversi *Länder* a solo il 5%.

¹²⁶ Cfr. BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III*.

¹²⁷ Cfr. BVerfGE 116, 327 - *Berliner Haushalt*.

¹²⁸ Da notare però che anche negli USA si è sviluppato un sistema di trasferimenti erariali, in forma di *grants*

operata mediante una perequazione strumentale a un'esperienza di federalismo collaborativo (nella quale peraltro la cooperazione inter-istituzionale non è lasciata a rapporti intergovernativi tipicamente politici – come in Canada e Australia¹²⁹ – ma a moduli di leale collaborazione positivi).

Una riflessione sui livelli di risorse in ottica redistributiva non è mancata però nemmeno in ordinamenti maggiormente comparabili con quello italiano, a carattere non federale. In questo senso, esperienze rilevanti in materia di redistribuzione sono anche quella della *devolution* britannica, dove con la c.d. formula *Barnett* si è cristallizzata la perequazione in un livello di risorse storico garantito¹³⁰, o quella francese. È tuttavia soprattutto il regionalismo spagnolo che offre un caso comparabile con le soluzioni redistributive italiane, potendo osservarsi sia un maggiore centralismo nelle decisioni discrezionali sulla perequazione (estraneo quadro istituzionale tedesco), sia un carattere diffusamente asimmetrico e territorialmente differenziato che rende particolarmente significativi gli interventi di riallocazione della ricchezza; carattere che è invece estraneo all'esperienza francese, dove di fatto proprio la notevole uniformità delle strutture di governo territoriale ha portato a uno sviluppo minimo degli interventi redistributivi.

La redistribuzione nell'ordinamento centralista francese è infatti tendenzialmente frutto di un coordinamento centralizzato, in quanto l'individuazione del livello quantitativamente adeguato di risorse è frutto di logiche burocratiche, in un autonomismo che si presenta come *libre administration* prima che nelle forme dell'autonomia politica. La connessione adeguata di risorse alle funzioni è così implicita nell'esigenza di avere un'amministrazione libera di agire anche perché munita dei mezzi necessari, secondo un principio che da ultimo è stato fatto oggetto anche di consolidamento in Costituzione¹³¹.

Il sistema è quindi fondato tipicamente su logiche di finanza derivata, nelle quali i tributi locali sono sempre rimodulabili dal centro (fermo un tendenziale principio di compensazione) e la *Dotation globale de fonctionnement* – istituita nel 1979, e soggetta alle prime rilevanti riforme nel 1985¹³² e nel 1993¹³³ – è stata strutturata principalmente in una *dotation forfaitaire* omogenea, ma poi affiancata da ulteriori fondi ripartiti tra gli enti locali a minor gettito¹³⁴. I trasferimenti erariali francesi prevedono quindi anche una *dotation de perequation*, regolata a partire dall'art. 68 della *loi de orientation pour l'aménagement et de développement du territoire* del 1995 e, successivamente, dal *pacte de relance pour le ville* del 1996¹³⁵ con cui sono state previste azioni positive per le aree

ad adesione volontaria, mentre in Svizzera la perequazione – pur accentuatamente correttiva e minimale – è prevista all'art. 135 della Costituzione.

¹²⁹ Cfr. la perequazione c.d. neutrale australiana, già citata, e – per il Canada – cfr. il Federal-Provincial Arrangements Act, che dal 1957 è stato aggiornato ogni quinquennio; sul tema, R. BOADWAY, *Fiscal Equalization: the Canadian Experience*, in N. BOSCH, J.M. DURÁN (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Cheltenham, 2008, pp. 109 ss. e A. LECOURS, D. BELAND, *Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada*, in *Publius*, vol. 40, issue 4, 2009, pp. 574 ss.

¹³⁰ Sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Trasferimenti erariali e formula Barnett*, in G. CARBONI (cur.), *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, pp. 178 ss.

¹³¹ Cfr. l'art. 72-2, frutto della revisione costituzionale del 2003.

¹³² Cfr. la *Loi* n. 85-1268 del 29 novembre 1985.

¹³³ Cfr. la *Loi* n. 93-1436 del 31 dicembre 1993.

¹³⁴ Cfr. M. BOUVIER, *Repenser la solidarité financière entre collectivités locales: les nouveaux enjeux de la péréquation en France*, in *Revue française d'administration publique*, n. 1, 2007, pp. 75 ss. E G. GILBERT, F. VAILLANCOURT, *La péréquation financière au Canada et en France: mécanismes d'évaluation*, in *Revue française de finances publiques*, n. 99, 2007, pp. 75 ss.

¹³⁵ Cfr. la *Loi* n. 95-115 del 4 febbraio 1995 e la *Loi* n. 96-987 del 14 novembre 1996.

geografiche svantaggiate¹³⁶, anche con appositi fondi¹³⁷.

È l'ordinamento spagnolo che presenta però le più significative affinità strutturali con l'esperienza italiana, a partire dalla considerazione del principio di eguaglianza come ulteriore vincolo alla discrezionalità allocativa (accanto alla sufficienza¹³⁸), a fondamento dell'intero sistema perequativo¹³⁹. Sistema che viene disciplinato dall'art. 158 Cost., al co. 1 prevedendo la tutela quantitativa dei servizi (specificando il principio di sufficienza) e al co. 2 disponendo gli interventi solidaristici a favore dei territori svantaggiati. È quindi il secondo profilo che attiene alla perequazione in senso stretto, e orienta la redistribuzione secondo un approccio differenziato ai bisogni, mirando a ridurre le sperequazioni tra territori a diversa capacità di gettito.

Sul piano della normativa di dettaglio, l'attuazione del sistema costituzionale di perequazione spagnolo si è sviluppata attraverso una serie di riforme, che nel 2001 hanno raggiunto un punto di equilibrio nell'abbandono del criterio della spesa storica a fini di quantificazione dei trasferimenti¹⁴⁰. Le logiche di riforma presentano peraltro specifiche analogie con gli interventi normativi italiani degli anni '90 e con quelli attuativi del c.d. federalismo fiscale, ed hanno portato ad organizzare la perequazione spagnola su fondi a destinazione specifica (di compensazione interterritoriale, di sufficienza e di livellamento dei servizi pubblici essenziali¹⁴¹) che – dalla legge organica 3/2009 – operano fino ad integrare un livello di fabbisogno minimo che è garantito integralmente solo per i servizi pubblici qualificati come fondamentali¹⁴², mentre per gli altri settori si dispone una c.d. *nivelación parcial*¹⁴³.

L'entità della riallocazione è così definita dallo Stato, che fissa l'entità dei fondi e i fabbisogni, nonché qualifica le funzioni come fondamentali o meno; nondimeno, tali quantificazioni sono costituzionalmente vincolate alla concreta realizzazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza, che sono stati ritenuti precettivi nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo¹⁴⁴.

La discrezionalità allocativa è pertanto limitata (e risulta così sindacabile in giudizio) in primo luogo sul piano tecnico/contabile, dovendo mirare a un effettivo rispetto dei principi

¹³⁶ Cfr. l'art. 1, par. 3, della citata *Loi 96-987*.

¹³⁷ Cfr. ad esempio la legge 6 febbraio 1992 istitutiva del *fonds de correction des disequilibres regionaux*.

¹³⁸ Cfr. art. 158, co. 1, Cost.

¹³⁹ Sulla *nivelación* nella finanza regionale spagnola cfr. F. PÉREZ GARCÍA, *Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional*, in *Papeles de Economía Española*, vol. 83, 2000, pp. 100 ss.; A. HERRERO ALCALDE, A. UTRILLA DE LA HOZ, *Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense*, in *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 32, 2003, pp. 185 ss.; S. LAGO PEÑAS, *Nivelación interterritorial y eficiencia de las decisiones fiscales: Reflexiones para el caso español*, in *Hacienda pública española*, vol. 162, 2002, pp. 79 ss.; N. BOSCH ROCA, *El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas*, in *Revista de estudios regionales*, vol. 86, 2009, pp. 73 ss.

¹⁴⁰ Cfr. S. ALVAREZ GARCÍA, D. CANTARERO PRIETO, *Transferencias, corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica*, in *Revista de estudios regionales*, vol. 78, 2007, pp. 333 ss.

¹⁴¹ Cfr. art. 13 LOFCA per il *Fondo de Suficiencia Global*; art. 15 LOFCA per il *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*; art. 16 LOFCA per il *Fondo de Compensación*.

¹⁴² Cfr. le modifiche agli art. 13 e 15 LOFCA. Sulla legge organica 3/2009, e relativa garanzia di un livello minimo di servizi, cfr. G.G. CARBONI, *Il federalismo fiscale dinamico in Spagna*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2, 2010, pp. 573 ss.

¹⁴³ Cfr. A. DE LA FUENTE, *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*, in *Hacienda pública española*, n. 4, 2010, pp. 91 ss., in particolare pp. 94 s. sul sistema di *nivelación parcial*.

¹⁴⁴ Cfr. il *Tribunal Constitucional* nelle sentenze 13/2007 e 31/2010. Cfr. però anche la sentenza 213/2012, dove la contestazione relativa al principio di sufficienza delle risorse veniva respinta in quanto il giudizio di adeguatezza non può essere svolto in astratto senza tradursi in un controllo di tipo preventivo.

di connessione e all'oggettività nella quantificazione dei fabbisogni e dei livelli essenziali. In parallelo, tuttavia, essa risulta contenuta di fatto anche da una diffusa negoziazione politica dei volumi della spesa territoriale, che si sviluppa nell'ambito di un regionalismo fortemente asimmetrico come quello spagnolo. Asimmetria radicale guardando alle differenze proprie del regime finanziario forale (fondato su una separazione netta, che esclude radicalmente la redistribuzione¹⁴⁵), ma che caratterizza anche la generalità dell'autonomia territoriale spagnola, in quanto fondata su spazi di competenza (anche finanziaria) peculiari per ogni singola Comunità autonoma, confluiti nei diversi Statuti e che fanno da base per una diffusa gestione differenziata della (re)distribuzione della ricchezza.

3.3. L'approccio alla redistribuzione del regionalismo speciale italiano: la partecipazione negoziata alla redistribuzione, mediante assunzione di "concorsi" e di nuove funzioni

Redistribuzione e regionalismo asimmetrico assumono una rilevanza specifica anche nell'ordinamento italiano, in quanto le modalità di riallocazione delle risorse tra enti istituzionalmente disomogenei costituisce uno dei profili problematici dell'armonizzazione delle Regioni speciali (e Province autonome) ai principi di solidarietà e perequazione fissati – discrezionalmente, nell'ambito della sua competenza di coordinamento della finanza pubblica – da parte dallo Stato¹⁴⁶.

Il modello del finanziamento delle autonomie speciali italiane, fondato sulla devoluzione in quota fissa di parte del gettito tributario statale prelevato sul territorio regionale, era infatti in origine per sua natura carente di elementi redistributivi, e solo progressivamente si è proceduto ad integrare il regime finanziario delle Regioni speciali a maggiore capacità fiscale con strumenti di c.d. concorso alle esigenze di solidarietà e risanamento della finanza pubblica allargata. Quello dei decimi compartecipati era infatti un modello a finanza autonoma, fondato su un'idea di forte responsabilizzazione: come tipico dei modelli a finanza propria – che legano le risorse disponibili alla capacità locale di produrre ricchezza – le Regioni speciali assumevano infatti il rischio connesso a un basso prelievo fiscale locale, sebbene poi – con l'instaurazione delle Regioni ordinarie – anche il modello a base tributaria previsto dagli Statuti differenziati era stato integrato da quote di trasferimento erariale ulteriori.

L'esigenza di redistribuzione è quindi emersa su un tessuto normativo a finanza autonoma e in un contesto dove la connessione tra risorse e funzioni – come prevista inizialmente – è mutata sensibilmente nel corso del tempo; ciò tanto da un lato per lo sviluppo economico delle Regioni speciali del nord (i cui gettiti sono aumentati), quanto d'altro lato per il mutare dell'assetto delle funzioni (in alcune Regioni non esercitate in concreto, con conseguente duplicazione delle spese parallelamente sostenute anche dallo Stato, ed invece sensibilmente aumentate in altre realtà territoriali speciali, fino a coprire – con deleghe e trasferimenti – gran parte delle competenze statali, ma finanziate dal bilancio regionale)¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Cfr. M. MEDINA GUERRERO, *Los regimenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Oñati, 1991 e F. HUCHA CELADOR, *Introducción al regime jurídico de las Haciendas Forales*, Madrid, 1995. Cfr. anche V.R. ALMENDRAL, *The asymmetric distribution of taxation powers in the Spanish State of Autonomies: The common system and the Foral tax regimes*, in *Regional and Federal Studies*, vol. 13, n. 4, 2004, pp. 41 ss.

¹⁴⁶ Sia consentito rinviare ai contributi in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur.), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014.

¹⁴⁷ Cfr. G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Sudtirolo: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2011, pp. 937 ss.

A fronte di ciò la redistribuzione non è stata negata, non potendo affermarsi una netta separazione dell'autonomia speciale dal sistema complessivo di finanza pubblica, ma neppure si è operata una graduale omogeneizzazione, la non estendibilità delle riforme del sistema finanziario territoriale ordinario alle Regioni speciali (in assenza di provvedimenti di adeguamento *ad hoc*) essendosi posta come un principio costantemente riaffermato¹⁴⁸.

Se peraltro inizialmente la redistribuzione aveva premiato anche le Regioni speciali, che con l'avvento del regionalismo ordinario avevano assunto nuove competenze dallo Stato con corrispondente trasferimento erariale, successivamente invece – specie a partire dalle crisi degli anni '90 – anche le Regioni speciali hanno dovuto contribuire al risanamento dei conti pubblici e al sostegno delle politiche redistributive statali. In particolare, le autonomie differenziate caratterizzate da maggior capacità fiscale hanno avviato diverse esperienze (spesso negoziate, in leale collaborazione con lo Stato) di concorso alla solidarietà nazionale: sia rinunciando a voci da trasferimento erariale in precedenza acquisite oltre quanto previsto dagli Statuti originari, sia assumendo nuove funzioni con salvezza dell'erario (cioè gravandosi della relativa spesa, non coperta dal trasferimento dei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato che – di conseguenza – risulta migliorato nei suoi saldi)¹⁴⁹.

La redistribuzione si collega quindi anche ad un'idea di c.d. residuo fiscale¹⁵⁰, la riallocazione degli spazi di spesa pubblica venendo realizzata (anche) sulla base della distribuzione delle competenze¹⁵¹. Il calcolo della spesa pubblica pro-capite deve essere cioè complessivo, comprensivo di quanto impegnato per il territorio sia dallo Stato che dall'ente territoriale, e la funzione perequativa può di conseguenza emergere anche dalle dinamiche di redistribuzione delle funzioni a livelli di governo che le gestiscono a costi minori¹⁵².

3.3.1. Dalle rivendicazioni di risorse in parallelo ai trasferimenti per le Regioni ordinarie alla partecipazione al risanamento mediante assunzione di competenze con salvezza dell'erario

Per quanto riguarda più nel dettaglio l'evoluzione del modello di finanza speciale, se da un lato alle maggiori competenze trasferite dagli anni '70 si erano accompagnati paralleli trasferimenti di risorse erariali, per non intaccare la connessione dei decimi compartecipati alle sole competenze originarie enumerate in Statuto, d'altro lato nella prima fase di affermazione dell'autonomia regionale ordinaria mancavano invece considerazioni di segno opposto, relative alle esigenze di perequazione e solidarietà da porre anche a carico delle Regioni speciali, e a sostegno (redistribuendo) delle nuove Regioni ordinarie.

Già le finanziarie degli anni '90, peraltro, si erano poi orientate per imporre anche alle

¹⁴⁸ Cfr. D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, 2009, fasc. 6, pp. 1330 ss.

¹⁴⁹ Sul tema, e per più ampi riferimenti, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del "federalismo fiscale". Art. 27 l. 42/2009 e modelli di coordinamento della specialità, tra autonomia e principio di unità*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 627 ss.

¹⁵⁰ Quale differenza tra tutte le entrate che le pubbliche amministrazioni – sia statali che territoriali – prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese.

¹⁵¹ Cfr. per l'applicazione delle logiche di residuo fiscale al regionalismo speciale G. CEREÀ, *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 81 ss.

¹⁵² Cfr. *infra* i par. sub 4.2.

Regioni speciali a più alto gettito alcuni sacrifici in termini di rinuncia a quote di risorse (riducendo i trasferimenti) o in forma di riserve all'erario (riducendo la compartecipazione a nuovi o maggiori tributi)¹⁵³, determinando così una diretta riduzione del volume della spesa o delle entrate da asservire alle esigenze della finanza pubblica allargata¹⁵⁴.

A fronte di tali richieste di c.d. concorso alle esigenze finanziarie nazionali le Regioni speciali a più bassa capacità fiscale hanno tendenzialmente potuto invocare, a loro volta, esigenze perequative per la tutela dell'integrità dei volumi di gettito compartecipato. Le altre Regioni speciali, al contrario, per non vedere eroso il compendio quantitativo di risorse proprie hanno tendenzialmente richiesto di procedere alla citata assunzione di nuove funzioni statali, delegate o trasferite con salvezza dell'erario¹⁵⁵. La crisi della finanza pubblica veniva così colta come un'opportunità di sviluppo dell'autonomia, e il regionalismo speciale italiano si trovava ad essere inserito nel quadro delle politiche di risanamento delle finanze nazionali non mediante una redistribuzione delle risorse dai bilanci territoriali a quello centrale, ma con riallocazione delle competenze dall'amministrazione statale a quelle regionali.

Il mutamento di ruolo delle Regioni speciali nelle logiche di solidarietà nazionale è stato in particolare consolidato in corrispondenza con la c.d. riforma del federalismo fiscale. L'art. 27 della legge delega 42/2009 ha infatti espressamente previsto il concorso delle Regioni a Statuto speciale al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento dell'Unione europea specie per quanto concerne il patto di stabilità e crescita¹⁵⁶.

Così disponendo, peraltro, la legge 42/2009 confermava che l'applicabilità del nuovo modello finanziario alle Regioni speciali è limitata ad alcune disposizioni di coordinamento¹⁵⁷, non direttamente efficaci ma da attuare negoziando con le singole autonomie interessate¹⁵⁸. Attuazione che le Regioni speciali a più elevata capacità fiscale hanno scelto di perseguire in tempi stretti, anche per evitare un impatto negativo di misure uniformanti indirette introdotte dallo Stato nell'ambito della crisi (comunque prospettabili nell'esercizio della funzione statale di coordinamento) e per segnalare politicamente la volontà di non sottrarsi alle esigenze di solidarietà e redistribuzione¹⁵⁹.

Tali Regioni speciali hanno in particolare optato per una diretta riforma del modello statutario di finanziamento, non necessaria ex art. 27 della legge delega che prospettava la possibilità di adeguamento anche mediante le sole norme di attuazione. L'interesse

¹⁵³ Cfr. P. BARBERA, *Autonomie speciali e riserve erariali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 2, 2013, pp. 45 ss. e D. IMMORDINO, *Le clausole di riserva allo Stato del gettito di tributi compartecipati, tra tutela delle esigenze di finanza pubblica e salvaguardia dell'autonomia finanziaria (siciliana)*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2012, pp. 260 ss.

¹⁵⁴ Cfr. la legge 500/1992, in particolare all'art. 4, oltre che le riserve all'erario (rispettivamente straordinarie e permanenti) operate con i d.l. 333/92 e 384/92.

¹⁵⁵ Cfr. per il contesto economico sotteso a tale dinamica istituzionale G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2009, pp. 453 ss.

¹⁵⁶ Cfr., oltre quanto già citato, A.E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009, fasc. 2, pt. 1, pp. 344 ss.

¹⁵⁷ Per l'art. 1, co. 2, della legge 42/2009 sono in particolare applicabili alle Regioni speciali i soli artt. 15, 22 e 27.

¹⁵⁸ Cfr. Corte cost. 201/2010.

¹⁵⁹ Cfr. E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *federalismi.it*, fasc. 11, 2011, in particolare p. 16 per la necessità di concorso a solidarietà e perequazione come tratto caratterizzante comune alle diverse soluzioni adottate nelle singole Regioni speciali.

delle autonomie differenziate a incidere direttamente sugli Statuti si legava però all'esigenza di determinare in modo sufficientemente stabile, e in un'unica soluzione, il concorso alla convergenza finanziaria nazionale, per assicurarsi la programmabilità e prevedibilità delle risorse, scongiurando così il riemergere di occasioni di intervento statale unilaterale con ulteriori richieste di redistribuzione avanzate del tutto discrezionalmente e fuori da un quadro di negoziazione con l'autonomia speciale.

3.3.2. Il consolidamento in Statuto del contributo solidale delle Regioni speciale a più elevata capacità fiscale, mediante trasferimento e delega di competenze e fissazione dei c.d. concorsi

L'attuazione dell'art. 27 ha quindi costituito un'occasione per le Regioni speciali stesse di aggiornare il proprio modello finanziario, negoziando con lo Stato un nuovo assetto rispettoso dell'autonomia (con ritorno a logiche di finanza esclusivamente propria) ma non insensibile alle esigenze redistributive (declinate però in forme qualitativamente più raffinate di un diretto trasferimento di risorse). Già la legge delega presupponeva infatti che gli obiettivi di perequazione e solidarietà potessero essere perseguiti in forme – meno invasive per l'autonomia – diverse rispetto ai saldi, limiti e tetti di spesa già sperimentati nel patto di stabilità interno¹⁶⁰; in particolare, si ammetteva il concorso alla convergenza finanziaria mediante trasferimento o delega di ulteriori funzioni statali con sgravio di spesa per il bilancio statale¹⁶¹, o assunzione a carico del bilancio regionale di spese di competenza statale o – infine – con altre modalità idonee ad ingenerare risparmi a favore dello Stato¹⁶².

Le Regioni speciali a più elevata capacità fiscale hanno quindi negoziato una revisione semplificata degli Statuti¹⁶³, o apposite normative di attuazione¹⁶⁴, riformando direttamente il modello di finanziamento per mezzo di una pluralità di interventi di razionalizzazione; interventi volti a rendere le finanze speciali partecipi delle esigenze di solidarietà nazionale, ma mediante strumenti alternativi alla diretta redistribuzione della ricchezza. Ciò sebbene, sulla base degli accordi raggiunti, il primo ordine di modifiche normative sia stato in particolare diretto a riordinare le entrate regionali, che sono tornate ad essere individuate unicamente nelle compartecipazioni in quota fissa (eliminando i trasferimenti erariali con cui le finanze speciali erano state arricchite – mediante voci di entrata derivata non originariamente previste – a partire dagli anni '70).

Il ritorno a un modello di finanza solo propria ha peraltro reso meglio prevedibili – e

¹⁶⁰ Sia consentito rinviare sul punto a F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2013, pp. 585 ss.

¹⁶¹ Ai sensi del co. 4 dell'art. 27 della legge 42/2009 i trasferimenti o le deleghe da realizzare fuori del disposto dell'art. 27 – con imputazione a concorso agli obblighi di solidarietà e perequazione – esigono invece il rispetto della garanzia ad un parallelo trasferimento delle risorse ex art. 119, co. 4, Cost.

¹⁶² Cfr. il co. 3 dell'art. 27 della legge 42/2009.

¹⁶³ A partire dalla Finanziaria per il 2010 (in particolare, art. 2, co. 106-126 della legge 191/2009), il legislatore statale – mediante procedura aggravata dal previo accordo con la Regione speciale e le Province autonome – ha proceduto a modificare il titolo VI dello Statuto Trentino-Alto Adige/*Südtirol*; ciò quindi per mezzo di una legge ordinaria rinforzata dal metodo negoziale, anziché con legge costituzionale, come consentito per le disposizioni finanziarie sulla base dell'art. 104 dello Statuto stesso. Tali modifiche sono poi state riprese e completate dalla Legge di Stabilità per il 2014 (in particolare, art. 1, co. 518 della legge 147/2013) e infine dal co. 407 della legge 190/2014. Per lo Statuto Friuli-Venezia Giulia si è seguito un analogo metodo semplificato di revisione, confluito nelle Legge di Stabilità 2011 (art. 1, co. 151-159) e 2014 (art. 1, co. 513).

¹⁶⁴ Per la Valle d'Aosta cfr. la legge di stabilità 2011, all'art. 1, co. 160-164.

dipendenti dalle sole politiche fiscali applicate sul territorio (anziché dalla discrezionalità allocativa dello Stato) – le risorse disponibili per l'autonomia speciale, secondo una logica di partecipazione alla solidarietà e perequazione che è mutualmente accettata solo se conforme a un principio negoziale rispettoso dell'autonomia, che non ammette interventi di coordinamento unilaterali e non prevedibili. Assieme all'adeguamento alle esigenze unitarie di convergenza, così, si è tutelato anche il citato interesse alla stabilità e programmabilità finanziaria che il coordinamento negoziato e il ritorno a poste tributarie di entrata hanno potuto garantire in modo migliore rispetto al passato (posto che peraltro stabilità e programmabilità erano interessi già sottesi alle più generali esigenze di unitarietà del sistema, rilevati anche prima della riforma descritta e garantiti dalla giurisprudenza costituzionale)¹⁶⁵.

In secondo luogo, le revisioni statutarie hanno introdotto nuove e ulteriori occasioni di partecipazione a solidarietà e perequazione mediante assunzione di nuove competenze, con salvezza dell'erario¹⁶⁶, rinunciando per una nuova serie di deleghe al principio di connessione tra risorse e funzioni; ciò al fine di ripristinare, invece, una piena e più generale congruenza dei decimi riservati dagli Statuti con il compendio delle competenze affidate alle Regioni speciali, riapplicando tale logica di connessione all'insieme di tutte le risorse e di tutte le funzioni.

In terzo luogo, con successive riforme statutarie, anche il concorso quantitativo più diretto – posto in forma di norme derivate dal patto di stabilità interno e di impegno a non utilizzare in concreto parte dei decimi compartecipati (da asservire al miglioramento dei saldi richiesti dall'Unione europea) – è stato definito in modo più preciso, rendendolo stabile e prevedibile in particolare per alcune autonomie speciali¹⁶⁷. La redistribuzione verticale si è così manifestata anche in un obbligo statutariamente previsto (a garanzia sia della dimensione unitaria della finanza statale, sia del rispetto dell'autodeterminazione dell'autonomia di spesa) di asservimento di una precisa quota del gettito compartecipato – non unilateralmente rideterminabile – al risanamento dei conti pubblici, fissando il concorso agli obiettivi di convergenza e liberando di conseguenza spazi di spesa nei saldi del bilancio dello Stato.

Nell'esperienza del regionalismo speciale la (re)distribuzione delle competenze e la (ri)assegnazione dei limiti di spesa, quindi, diventano essi stessi strumenti di redistribuzione, che integrano – in un contesto di crisi – le esigenze di perequazione e solidarietà nazionale secondo modalità alternative a quelle del diretto trasferimento erariale.

4. Redistribuire le risorse tra territori per affrontare e prevenire le crisi? I modelli alternativi al trasferimento di volumi di entrate, perequando con riallocazione degli spazi di spesa o riassegnazione delle competenze

Le modalità di redistribuzione e di perequazione si sostanziano quindi anche in forme di solidarietà indiretta diverse da quelle del trasferimento erariale, diretto a operare una riallocazione dei mezzi finanziari una volta che gli stessi sono concretamente emersi in

¹⁶⁵ Cfr. Corte cost. 190/2008, 82/2007 e 353/2004.

¹⁶⁶ Cfr. i co. 122-126 della legge 191/2009.

¹⁶⁷ Sia consentito rinviare per un'analisi più dettagliata a F. GUILLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *federalismi.it*, fasc. 8, 2015.

volumi differenziati in diverse parti del territorio nazionale. La funzione redistributiva così intesa è invece solitamente diretta a fini integralmente solidaristici, operando con formule *need oriented* o scelte discrezionali orientate più dalla situazione del destinatario (identificato in ultima istanza con i cittadini di cui garantire l'eguaglianza) che non dall'efficienza del complesso istituzionale, cui partecipano sia il livello centrale di governo sia i territori datori e i territori percettori di risorse redistribuite. Ciò, quindi, senza considerare adeguatamente gli effetti incentivanti o disincentivanti della redistribuzione, diversamente incidente – a seconda delle forme assunte – in termini di stimolo o di ostacolo allo sviluppo e alla prevenzione delle crisi.

Gli strumenti di redistribuzione alternativi al trasferimento diretto permettono invece di ipotizzare che la perequazione – mediante una redistribuzione a monte, anziché a valle della produzione del gettito – possa costituire strumento di prevenzione, controllo, gestione o risoluzione delle crisi (tanto economico/finanziarie, quanto – guardando ai singoli consociati – di coesione/inclusione sociale).

Le conseguenze pratiche dei diversi modelli sperimentati in Italia presentano note criticità sul piano tanto della tenuta della finanza pubblica (e quindi della prevenzione e risoluzione delle crisi dei conti pubblici), quanto sull'effettività dell'inclusione sociale (essendo mancato lo sviluppo delle aree svantaggiate, nonostante le massicce redistribuzioni operate in ottica di promozione diretta dell'eguaglianza). Infatti, con una finanza derivata che sostituisce le esigenze redistributive vi è stata una forte discrezionalità riallocativa del centro, ma anche una conseguente deresponsabilizzazione della spesa territoriale¹⁶⁸; al contrario, con una finanza autonoma corretta da perequazione dei fabbisogni standardizzati sono sorti non meno gravi pericoli di una differenziazione non colmabile nei livelli dei servizi garantiti ai cittadini¹⁶⁹, mentre con perequazione delle sole capacità fiscali, ancora, sarebbe perdurato il rischio di finanziare le inefficienze amministrative dei territori percettori¹⁷⁰.

Redistribuire risorse già prodotte dai territori a più elevata capacità fiscale verso quelli con minor gettito può infatti per sua natura presentare effetti disincentivanti della produzione (nella parte onerata) e dell'efficienza della spesa (nella parte beneficiata)¹⁷¹.

I modelli alternativi al trasferimento redistributivo di risorse già prodotte (identificabili nella riallocazione – invece – delle competenze e degli spazi di spesa)¹⁷² possono anch'essi presentare criticità, ma contestualmente si segnalano per la capacità di ovviare ai problemi già manifestatisi in passato nel regionalismo ordinario italiano. Infatti, sia la distribuzione asimmetrica dei concorsi al risanamento¹⁷³, sia la distribuzione asimmetrica delle competenze¹⁷⁴, operano in una logica di redistribuzione “a monte”; logica che non neutralizza i pericoli di inadeguatezza della dotazione finanziaria (pregiudizievole per l'eguaglianza dei cittadini, quale rischio però comune anche ai modelli di perequazione

¹⁶⁸ Cfr. *supra* ai par. sub 2.1.

¹⁶⁹ Cfr. *supra* ai par. sub 2.3.

¹⁷⁰ Cfr. *supra* ai par. sub 2.2.

¹⁷¹ Cfr. il c.d. principio di equivalenza, consistente nella richiesta di corrispondenza tra “giurisdizione” politica e “giurisdizione” economica, con possibilità di finanziare le funzioni proprie mediante entrate di cui l'ente abbia la piena responsabilità, pena la tendenza verso risultati di gestione subottimali. La formulazione di tale principio di necessaria responsabilità locale per spesa e entrata è riconducibile M. OLSON, *Strategic Theory and Its Applications. The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, vol. 59, issue 2, 1969, pp. 479 ss.

¹⁷² Cfr. *supra* i par. sub 3.3.

¹⁷³ Cfr. *infra* i par. sub 4.1.

¹⁷⁴ Cfr. *infra* i par. sub 4.2.

con trasferimenti standardizzati), ma che sana invece i problemi di incentivazione all'efficienza ed ingenera così dinamiche di "redistribuzione competitiva" potenzialmente più virtuose di quelle sperimentate sulla base di un modello a finanza autonoma corretto da trasferimenti perequativi verticali e – di fatto – principalmente orizzontali.

Un'idea di "redistribuzione competitiva"¹⁷⁵ – dove i livelli di governo possano ottenere risorse e spazi di spesa aggiuntivi non su basi di mero bisogno, ma di efficienza di impiego – si porrebbe così come idonea a determinare spontaneamente comportamenti di spesa territoriale funzionali a prevenire le crisi economico/finanziarie, sul piano dell'efficienza, e a limitare l'impatto delle crisi di coesione sociale, sul piano dell'eguaglianza. Ed esperienze di redistribuzione competitiva sono già state implementate nell'ordinamento italiano per assegnare non direttamente le risorse, ma – a monte delle stesse – le competenze funzionali (per le Regioni speciali) e gli spazi finanziari del patto di stabilità interno (nelle disposizioni sui meccanismi premiali dello stesso¹⁷⁶).

4.1. Perequare mediante diversificazione degli sforzi di risanamento: il contrasto asimmetrico alla crisi come occasione di redistribuzione incidente sulla spesa anziché sul trasferimento di entrate

Con l'aggravarsi delle crisi finanziarie la gestione della finanza pubblica tende peraltro fisiologicamente ad essere maggiormente accentrata¹⁷⁷, sebbene in Italia non siano mancate fasi storiche in cui culturalmente proprio l'autonomia è stata vista come soluzione a una più generale crisi del sistema politico¹⁷⁸. Nella crisi iniziata nel 2008 anche per l'ordinamento italiano è però emerso un più stretto esercizio della funzione di coordinamento statale della finanza pubblica, confermato dalla giurisprudenza costituzionale e legittimato anche dalle più pervasive misure europee di stabilità e dai nuovi principi di equilibrio di bilancio.

In questo contesto, anche la funzione redistributiva tende ad essere maggiormente centralizzata ma – a differenza del passato – tale gestione discrezionale della riallocazione da parte dello Stato passa non solo per la decisione sulla quantificazione dei trasferimenti erariali bensì, principalmente, per la diversa allocazione dei sacrifici finanziari (in forma di concorsi al risanamento, tipicamente imposto per mezzo del patto di stabilità interno); allocazione differenziata dei contenimenti della spesa nella quale è sempre lo Stato a coordinare i contributi dei territori, tenendo conto delle esigenze di solidarietà nazionale e di garanzia dei LEP, anche secondo una nuova logica (non però chiaramente attuata) di patto di convergenza¹⁷⁹.

Ciò che si presenta come particolarmente interessante in questa fase di crisi è quindi l'idea che anche assegnare in modo asimmetrico tra territori gli sforzi di risanamento è operare una redistribuzione. Rispetto alla redistribuzione con trasferimento di entrate, tuttavia, operare sul fronte della limitazione spesa fa sì che la riallocazione sia filtrata dalla valutazione della concreta amministrazione, evitando – con gli strumenti sanzionatori e

¹⁷⁵ Ma sull'idea di competitività territoriale, relativizzandone la portata, cfr. *infra* il par. 4.2.

¹⁷⁶ Sia consentito rinviare su tale specifico tema a F. GUILLA, *La sussidiarietà nelle tendenze alla regionalizzazione del patto di stabilità e al rafforzamento del sistema di controllo e incentivazione*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 3/4, 2013, pp. 823 ss.

¹⁷⁷ Cfr. J.J. WALLIS, *The birth of the old federalism: financing the New Deal, 1932–1940*, in *The Journal of Economic History*, 1984, pp. 139 ss.

¹⁷⁸ Cfr. *supra* il par. 2.2.

¹⁷⁹ Cfr. l'art. 8 della legge 42/2009.

premierali del patto¹⁸⁰ – di assegnare maggiori spazi finanziari a territori inadeguati alla loro gestione produttiva.

Peraltro, anche il disegno perequativo della riforma del c.d. federalismo fiscale – a costi e fabbisogno standardizzati – era stato costruito per rispondere alle medesime esigenze. La logica di contenimento della spesa può quindi essere vista come sinergica agli indirizzi di riforma sottesi al c.d. federalismo fiscale italiano, con una redistribuzione orientata all'efficienza che è operata non solo sul solo fronte delle entrate, ma anche su quello dei limiti alla spesa; logica dall'applicazione della quale il ruolo del livello centrale di governo esce ulteriormente rafforzato, con lo Stato-persona posto a guida dei processi redistributivi sebbene entro un quadro di oggettività – proprio della contabilità pubblica – che tende a razionalizzare la redistribuzione degli spazi di spesa (specie dopo la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio).

4.1.1. La razionalizzazione della spesa territoriale e il suo coordinamento con il sistema perequativo nel c.d. patto di convergenza e nelle logiche dell'equilibrio di bilancio costituzionalizzato

Anche la distribuzione degli sforzi di contenimento della spesa pubblica ha quindi una portata redistributiva, in quanto l'incidenza differenziata sul livello delle risorse abbatte la capacità di spesa dei territori con più elevata capacità fiscale, preservando la copertura delle necessità dei territori svantaggiati. Questa modalità di intervento, sviluppata specie a partire dall'esercizio finanziario 1999 nelle forme del patto di stabilità interno, proprio per la sua capacità di porsi come strumento complementare alla redistribuzione della ricchezza è stata progressivamente coordinata con gli interventi di perequazione, in particolare – nella prospettazione della legge delega 42/2009 – anche con l'inquadramento unitario delle diverse manovre sui livelli territoriali in un c.d. patto di convergenza¹⁸¹.

Controllo della spesa e perequazione, in questa prospettiva, devono essere coordinati al fine di far operare coerentemente costi e fabbisogni standard (nel redistribuire le risorse) e obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni (da assicurare senza introdurre obblighi di miglioramento dei saldi tali da bloccare le spese irrinunciabili)¹⁸². La redistribuzione è così vista come funzione non solo della riallocazione delle entrate, ma anche della riassegnazione asimmetrica (e sensibile ai bisogni e alle performance) degli obiettivi di riduzione delle uscite, quale elemento ulteriore del meccanismo *lato sensu* perequativo il cui funzionamento è stato peraltro fortemente condizionato anche dalla nuova costituzionalizzazione del principio di c.d. equilibrio di bilancio¹⁸³.

Tali recenti riforme dei principi di finanza pubblica condizionano certamente in modo pesante l'autonomia regionale italiana¹⁸⁴, in quanto – accanto alle disposizioni già

¹⁸⁰ Per i c.d. criteri di virtuosità, quali strumenti di riallocazione premiale degli spazi di spesa, cfr. dall'art. 20, co. 2-2 ter e 3, del DL 98/2011, in particolare come modificati dall'art. 1, co. 9, del DL 138/2011, dall'art. 30 della legge 183/2011, e dall'art. 1, co. 428 e 429, della legge 228/2012.

¹⁸¹ Cfr. M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2011, pp. 341 ss. e F. ANCILLOTTI, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8, 2009, pp. 827 ss..

¹⁸² Cfr. l'art. 18 della legge delega 42/2009, che prescrive un "confronto e valutazione congiunta" in Conferenza unificata.

¹⁸³ Sia consentito rinviare, anche per più ampi riferimenti, a F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, cit., pp. 585 ss.

¹⁸⁴ Cfr. G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2012, pp. 9 ss. Afferma la non consequenzialità tra riduzione della spesa regionale e riduzione dell'autonomia, nell'ambito della crisi,

pervasive sul coordinamento della finanza pubblica e sulla copertura delle leggi di spesa – la legge di revisione costituzionale 1/2012 ha posto non solo regole dirette al bilancio dello Stato ma anche disposizioni specifiche per il contenimento della spesa territoriale¹⁸⁵.

L'idea di costituzionalizzare il vincolo – oggettivo ed *ex post* – di raggiungimento del risultato di equilibrio, quale mezzo ritenuto particolarmente efficace per contrastare la crisi, ha più in particolare inciso specificamente sull'autonomia territoriale soprattutto per le modifiche agli art. 117 e 119, oltre che per la novella – di portata generale – all'art. 97 Cost¹⁸⁶. La revisione dell'art. 117 ha così riqualificato l'armonizzazione dei bilanci pubblici in competenza esclusiva statale¹⁸⁷ e quella dell'art. 119 ha specificato da un lato che l'autonomia finanziaria non è un potere libero, ma deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio (in modo da concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli europei)¹⁸⁸, mentre d'altro lato si è disposto che in caso di indebitamento (ove ammesso, se destinato a spesa di investimento) va predisposto un piano di ammortamento e va rispettato un principio di compensazione a livello regionale¹⁸⁹.

Per quanto concerne la portata specificamente redistributiva delle nuove regole di convergenza finanziaria, peraltro, un contesto normativo che postula l'equilibrio di bilancio per tutti gli enti territoriali, nonché la compensazione dell'indebitamento tra enti operanti nell'ambito regionale, dovrebbe – teoricamente – condurre ad una maggiore oggettività nella (re)distribuzione dei concorsi, evidenziando in modo trasparente chi contribuisce maggiormente alla convergenza finanziaria, rinunciando a più ampi spazi di spesa. La redistribuzione mediante allocazione differenziata di spazi di spesa o di concorsi al risanamento dei conti pubblici, a fronte di questo contesto, diventa così una situazione se non eccezionale, certamente in linea di principio più proceduralizzata di quanto avvenuto in passato, anche delegando la regolazione di tali procedure alla nuova legge rinforzata prevista sempre in sede di revisione costituzionale¹⁹⁰.

4.1.2. L'attuazione del modello “a equilibrio di bilancio” e il contributo redistributivo dello Stato centrale alle esigenze dell'autonomia, come formalizzato nella legge 243/2012

La proceduralizzazione della solidarietà nazionale si intreccia così con quanto già disciplinato nell'ambito del c.d. federalismo fiscale, e nel nuovo contesto normativo – in cui

G. GARDINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Un'introduzione*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2013.

¹⁸⁵ Per commenti alla disciplina della finanza regionale nel nuovo contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, attenti anche agli esiti redistributivi, cfr. G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2014; C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio “versus” autonomie e “Stato sociale”*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2014, pp. 49 ss.; M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2014, pp. 81 ss.

¹⁸⁶ Cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo art. 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 2014, pp. 691 ss.

¹⁸⁷ Cfr. l'art. 3 della legge cost. 1/2012.

¹⁸⁸ Il nuovo inciso ha sostanzialmente predeterminato, come finalità (unica o comunque preminente accanto ad altre) a cui rivolgere l'esercizio del coordinamento, quella del concorso ad assicurare l'osservanza dei vincoli europei; cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul “pareggio di bilancio”*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, p. 72.

¹⁸⁹ Cfr. F. MERUSI, *Debito pubblico e giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 2014, pp. 3 ss., in particolare il par. 4. sulla qualificazione del debito pubblico territoriale.

¹⁹⁰ Cfr. la legge 243/2012, prevista dal co. 6 dell'art. 81 Cost. novellato.

il limite sui saldi è già fissato in Costituzione, nei termini rigidi dell'equilibrio – si manifesta in forme di redistribuzione parallele e complementari alla perequazione. Porre l'obiettivo finale di un saldo zero, in modo indifferenziato per tutti gli enti, richiede infatti regole di coordinamento derogatorie per scongiurare applicazioni acritiche a danno di enti in situazione di (eccezionale) sofferenza, che non possono sostenere – in equilibrio di bilancio – la fornitura di prestazioni essenziali.

Il nuovo quadro costituzionale ha così imposto procedure di garanzia, mediante le quali lo Stato può intervenire a fini equitativi a sostegno degli enti svantaggiati, ma rendendo eccezionale (e trasparente) tale tipologia di redistribuzione verticale. In questo senso, l'asimmetria nei concorsi al risanamento deve ora porsi come mezzo eccezionale, posto che la regola è quella dell'equilibrio per ogni singolo ente, mentre solo in via derogatoria l'art. 11 della legge 243/2012 ha disciplinato – per le fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali¹⁹¹ – il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali; ciò al fine di assicurare che nessun ente – anche se non in grado di soddisfare contemporaneamente gli obiettivi di equilibrio e quelli di servizio pubblico essenziale – si trovi a dover scegliere tra amministrazione in deficit (lesiva dell'equilibrio di bilancio) o mancata prestazione dei diritti (lesiva dell'eguaglianza dei cittadini).

A tal fine, un apposito Fondo straordinario istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia viene ora alimentato da una quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato, e viene poi ripartito – con dPCM, ma adottato secondo procedure partecipate – tra gli enti territoriali più bisognosi¹⁹². Si instaura pertanto un rapporto di complementarità tra il nuovo Fondo e l'intervento perequativo, con cui la disciplina di equilibrio di bilancio astrattamente entra in contraddizione, posto che già la logica del federalismo fiscale dovrebbe contemplare l'azzeramento delle situazioni critiche (ma solo in astratto, a costo e fabbisogno standard, mentre il meccanismo della legge 243/2012 opera appunto in concreto, sui deficit)¹⁹³.

L'attuazione della riforma dell'art. 81 introduce quindi strumenti fondamentalmente anticongiunturali, che vogliono presentarsi come eccezionali (e tipici quindi di un coordinamento solo dinamico); strumenti che si pongono a fianco – invece – di un quadro normativo sulla perequazione connotato dalla sua stabilità e dall'operare redistribuzioni di risorse fisiologiche (e non eccezionali), in un'ottica di coordinamento statico¹⁹⁴, così che è proprio al carattere ordinario o straordinario della redistribuzione che va ricondotta la diversa *ratio* degli interventi di trasferimento erariale operati nel quadro della legge 42/2009 o della legge 243/2012.

La perequazione standardizzata aveva infatti tentato di conferire stabilità ai rapporti finanziari, in attuazione del precetto del finanziamento integrale delle funzioni ordinarie di cui al co. 4 dell'art. 119; e ciò tramite una redistribuzione volta ad integrare i livelli delle risorse nelle realtà territoriali che – per loro difficoltà strutturali – non riescono in condizioni di “normalità” a raggiungere un finanziamento proprio che sia adeguato¹⁹⁵. A ciò è invece

¹⁹¹ Sulle definizioni delle fasi del ciclo economico, cfr. la lett. f), al co. 1 dell'art. 2 della legge 243/2012, che fa rinvio per le relative nozioni ai criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

¹⁹² Cfr. il co. 3 dell'art. 11 legge 243/2012.

¹⁹³ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2012, p. 811.

¹⁹⁴ Sulla distinzione tra coordinamento statico e dinamico, cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2011, pp. 451 ss.

¹⁹⁵ “Normalità” delle coperture che sottolinea le aspirazioni della legge delega 42/2009 di chiusura di un

complementare il Fondo straordinario ex art. 11 della legge 243/2012, orientato ad intervenire nelle distinte situazioni di eccezionalità, che possono verificarsi quando il deficit di bilancio si è generato (e richiede quindi una redistribuzione per ristabilire l'equilibrio) nonostante l'intervento perequativo – già precedentemente operato – a costo e fabbisogno standard (rivelatosi pertanto non sufficiente, a fronte di situazioni oggettivamente non fisiologiche – come le fasi avverse del ciclo o il verificarsi di eventi eccezionali tipizzati – che giustificano un trasferimento erariale ulteriore).

4.2. Redistribuire le competenze anziché le risorse: riassorbire la perequazione in un'allocazione asimmetrica delle responsabilità di governo, autonoma solo nei territori a più elevata capacità gestionale

Accanto alla distribuzione degli spazi di spesa, un secondo modello di redistribuzione alternativo al trasferimento di risorse è quello dell'allocazione differenziata delle competenze; modello già visto nel regionalismo speciale¹⁹⁶ e del quale va verificata la capacità di operare in modo equo ed efficiente, idoneo a prevenire le crisi di responsabilità finanziaria e di coesione sociale. Redistribuire mediante rafforzamento selettivo delle autonomie, infatti, costituisce un'alternativa radicale ai processi di coordinamento dal centro che – fisiologicamente – caratterizzano le modalità di contrasto alle crisi negli ordinamenti composti¹⁹⁷, ed implica una logica di “specialità diffusa”, da attribuire su basi meritocratiche per ingenerare una concorrenza effettiva nell'esercizio delle competenze.

La questione della redistribuzione delle risorse deve infatti trovare un punto di equilibrio ottimale tra solidarietà ed efficienza, e a tal fine uno strumento normativo che incentivi una riallocazione delle risorse a favore del livello di governo nel quale l'utilità marginale del loro impiego è più elevata può rivelarsi ottimale¹⁹⁸.

Ciò considerando che i territori non competono tra loro come imprese private o come Stati sovrani, ma la concorrenza è tra livelli di governo (statale e territoriali): se una Regione è male amministrata, il suo territorio è meno “competitivo” esclusivamente nel senso che esso si porrà come meno attrattivo per gli operatori privati, ma nessun vantaggio di finanza pubblica può sussistere per le aree geografiche più efficienti come conseguenza di un basso livello di sviluppo di altre realtà territoriali (posto che la redistribuzione perequativa, per sua natura, non può essere operata in ottica di ottimo paretiano). La vera competizione territoriale si instaura invece in un'ottica di sussidiarietà¹⁹⁹, se lo Stato può gestire a costo minore una data funzione rispetto ad alcune Regioni, mentre altre realtà

sistema che operi “fisiologicamente”, e di conseguente responsabilizzazione degli enti al di fuori di eventi eccezionali; cfr. L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale: dalla democrazia della spesa alla democrazia delle virtù*, cit., pp. 169 ss.

¹⁹⁶ Cfr. *supra* i par. sub 3.3.

¹⁹⁷ Sull'attuale tendenza a rafforzare la funzione di coordinamento statale, anche verso le Regioni speciali, cfr. come caso emblematico Corte cost. 99/2014 che qualifica il coordinamento finanziario quale limite alla potestà legislativa primaria.

¹⁹⁸ Per un'analisi economica dei modelli di distribuzione delle risorse tra centro e enti territoriali, che prende in considerazione l'idea di utilità marginale della spesa effettuata dallo Stato e dai livelli di governo sub-statali (e la relativa equivalenza o diversità), cfr. in particolare L. GONG, H.-F. ZOU, *Public Expenditures, Taxes, Federal Transfers, and Endogenous Growth*, in *Journal of Public Economic Theory*, vol. 13, issue 6, 2011, pp. 973 ss.

¹⁹⁹ Qui intesa in senso lato, sulle competenze genericamente intese, ma quello di sussidiarietà è un principio applicabile anche specificamente alla distribuzione efficiente delle competenze finanziarie; cfr. G. PETRILLO, *Nuovi modelli di governance e criteri di ripartizione territoriale del potere impositivo nel rispetto dei vincoli comunitari*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 4, pt. 1, 2007, pp. 703 ss.

territoriali la gestiscono a costo più competitivo di quello statale; in tali ipotesi va valutato se sia ragionevole un sistema istituzionale di allocazione asimmetrica delle competenze, nel quale lo Stato amministra direttamente per i territori meno efficienti (che non garantiscono l'esercizio delle funzioni a costi standardizzati), mentre i territori più efficienti continuano ad amministrare in proprio funzioni altrimenti statali, profittando del differenziale positivo nei costi di gestione a livello territoriale (e così determinando – incidentalmente – anche un risparmio per la finanza pubblica allargata).

Una corretta allocazione delle competenze può quindi costituire sia una soluzione alla crisi (e un mezzo di prevenzione delle crisi), sia un efficiente modello per la redistribuzione delle risorse. L'equilibrio ottimale nell'allocazione, in quest'ottica, è quello che ricolloca le risorse – da spendere comunque sempre sul territorio che esprime il bisogno di quel livello standardizzato di mezzi finanziari, funzionale all'eguaglianza dei cittadini – presso la gestione di quel livello di governo che le riesce a spendere con un'efficienza di costo e una produttività (in termini di sviluppo economico e inclusione sociale) maggiore di quanto si otterrebbe lasciando che le medesime risorse fossero spese da un ente gestore inadeguato. La redistribuzione si presenterebbe quindi in primo luogo come riallocazione – necessaria – della responsabilità di gestione (orientata da un'applicazione asimmetrica e differenziata del principio di sussidiarietà), prima che come perequazione – eventuale – delle risorse.

4.2.1. L'esperienza delle autonomie speciali: assunzione asimmetrica di competenze come occasione alternativa per creare competizione tra Stato e territori e per rendere la redistribuzione occasione di stimolo per l'efficienza

Questa logica è già emersa nell'esperienza delle Regioni speciali, nell'assunzione di competenze ulteriori – cedute dallo Stato con salvezza dell'erario – finanziate con il proprio bilancio al fine di non rinunciare invece a spazi di spesa già acquisiti²⁰⁰. È stata così operata una riarticolazione del *quantum* di risorse garantito statutariamente su una più ampia estensione di oneri di competenza, assegnando all'autonomia territoriale il complesso delle attività pubbliche che lo stesso livello di governo è in grado di sostenere finanziariamente, dato l'ammontare di fondi radicati dallo Statuto presso la Regione speciale.

Si è individuata così un'autonomia "integrale" non qualificata come "separatezza" dal sistema di finanza pubblica allargata (con un privilegio fiscale consistente in mezzi finanziari sovrabbondanti, slegati dalle funzioni), ma invece identificata nell'utilizzo delle risorse prodotte sul territorio per l'acquisizione della più ampia quota possibile di competenze da esercitare in autonomia. L'autonomia speciale ha così talora cercato di giustificare il volume delle risorse proprie sulla base di una responsabilità di gestione che fosse tanto effettiva quanto ampia, e che sgrava il livello statale di governo di consistenti oneri di amministrazione e di spesa per funzioni che – altrimenti – ricadrebbero (con costo maggiore) sul bilancio statale.

Il principio di connessione risorse-funzioni viene così integrato da una visione "attitudinale", di preferibilità della gestione a livello territoriale anziché centrale, coerente

²⁰⁰ Poste le marcate differenze tra le situazioni finanziarie delle cinque Regioni speciali, su cui cfr. B. BALDI, *Regioni a Statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 245 ss., l'acquisizione di funzioni con salvezza dell'erario è un'esperienza che ha caratterizzato le autonomie speciali del Nord Italia, quali enti datori e non beneficiari della solidarietà finanziaria.

anche con l'impostazione del sistema in termini di principio di sussidiarietà²⁰¹: le risorse "rimangono" alla Regione speciale sia in quanto prodotte localmente, sia perché più "produttive" se gestite localmente. In questa prospettiva, peraltro, dovrebbe valere anche il contrario, per realizzare un modello di governo territoriale davvero competitivo e virtuoso, il quale richiede che le Regioni debbano effettivamente mantenere una maggiore efficienza nella gestione delle funzioni (assumendosi il "rischio di gestione"), e che di conseguenza le competenze invece esercitabili a costi più bassi dallo Stato debbano poter passare – con valutazione differenziata Regione per Regione, e quindi con un'asimmetria diffusa – nella competenza di amministrazione e di spesa del livello di governo superiore.

Dinamica che nel regionalismo italiano, che si è sempre postulato essere omogeneo, non è mai stata seguita, e che neppure per le Regioni speciali ha portato a rimodulazioni delle competenze che fossero bidirezionali; ed infatti le esperienze registrate sono coerentemente registrabili solo nel verso dell'acquisizione di competenze ulteriori con salvezza dell'erario, e non della riassunzione di competenze alla gestione statale quando non esercitate a costi sostenibili (o, più radicalmente, quando non effettivamente esercitate).

Le Regioni speciali a più elevata capacità finanziaria hanno invece sperimentato il funzionamento verso il basso dello schema sussidiario citato, facendo operare il principio di connessione risorse-funzioni in modo inverso rispetto a quanto disposto dall'art. 119, co. 4, Cost. Mentre la Costituzione dispone infatti che le competenze debbono essere affidate agli enti territoriali assieme alle relative (necessarie) risorse, l'attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009 ha invece condotto – dato un assetto di risorse prestabilito in Statuto – all'attribuzione di nuove voci di spesa (in forma di trasferimenti e deleghe di funzioni) fino a raggiungere un equilibrio finanziario (tra vecchie risorse e nuove competenze) individuato *ex post* come equo²⁰².

4.2.2. Riallocare le competenze invece delle risorse: specialità regionale generalizzabile ex art. 116, ult. co. ed effetti positivi della redistribuzione asimmetrica delle funzioni (in termini di competizione Stato-Regioni e di salvaguardia dell'eguaglianza dei cittadini)

Nella prospettiva descritta, l'autonomia finanziaria si presenta come coerente – in ottica di sussidiarietà – quando le funzioni possono essere esercitate territorialmente a costi

²⁰¹ Cfr. R. ROMANELLI, *Riforma federale e sussidiarietà riempiono il vuoto lasciato dallo Stato*, in *Amministrazione civile*, fasc. 4-5, 2008, pp. 22 ss. per l'analisi della sussidiarietà come criterio per stabilire la pressione fiscale in relazione alla capacità contributiva e per accertare l'opportunità e necessità delle decisioni di spesa. Cfr. anche: R. DI MARIA, *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del federalismo funzionale e della sussidiarietà verticale come "codici" per l'attuazione del federalismo fiscale e della "democrazia di bilancio"*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2012, pp. 21 ss.; M. PELLINGRA CONTINO, *Sussidiarietà e federalismo tra questione fiscale, democrazia sostanziale e politiche sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 3, 2011, pp. 737 ss.; F. GALLO, *L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 2, 2014, pp. 207 ss.

²⁰² Sulla progressiva assunzione di funzioni nell'esperienza trentina ed altoatesina, come funzionale alla difesa dell'autonomia finanziaria, cfr. G. POSTAL, *Le norme di attuazione statutaria*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011, pp. 102 ss. Sempre nell'ottica di un'esperienza di acquisizione efficiente di competenze a livello territoriale, con sostituzione degli apparati statali e sgravio del bilancio dello Stato, cfr. anche M. COSULICH, *Il Trentino-Alto Adige/Südtirol: la devoluzione realizzata?*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (cur.), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, Milano, 2013, pp. 99 ss.

inferiori rispetto a quelli riscontrabili a fronte di una loro alternativa gestione a livello statale. Una distribuzione asimmetrica delle funzioni, assegnate alle sole amministrazioni autonome che garantiscano performance più competitive di quelle statali, non rischierebbe quindi di porsi come privilegio (in quanto “specialità solo finanziaria”), portando invece a declinare l’allocazione dei mezzi finanziari come “strumentale” alla più efficiente riallocazione delle competenze.

Un simile modello di asimmetria diffusa, che postula una redistribuzione differenziata delle funzioni tra centro e singole autonomie regionali (e conseguente accessorio trasferimento delle risorse dal bilancio statale a quello delle sole Regioni interessate), non è peraltro del tutto estraneo al nostro testo costituzionale. In particolare, l’art. 116 ultimo comma ammette l’attribuzione anche alle Regioni ordinarie di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, e il disegno di legge di revisione costituzionale in discussione sottolinea la stretta connessione con il contesto finanziario che caratterizza in termini efficientistici tale possibilità di assegnazione asimmetrica delle funzioni; ciò prescrivendo che l’attribuzione debba avvenire “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119” e “purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”.

La redistribuzione asimmetrica delle competenze presenta quindi un potenziale di incentivo all’impiego ottimale delle risorse, ponendo sostanzialmente in concorrenza la gestione territoriale delle funzioni (e connesse risorse) con quella statale (delle medesime funzioni e risorse): tale logica redistributiva è ragionevole se la competenza è allocata alla Regione piuttosto che allo Stato in quanto – in sussidiarietà – essa viene gestita a un costo comparativamente inferiore.

In questo senso, la redistribuzione delle competenze – prima ancora della redistribuzione delle risorse (che seguono le prime) – può costituire uno strumento di prevenzione delle crisi tanto di finanza pubblica, quanto di inclusione sociale: ciò tanto responsabilizzando adeguatamente i centri di governo (dato che livello statale e regionale sarebbero in costante competizione tra loro, per acquisire funzioni gestendole a costi inferiori), quanto non discriminando i cittadini residenti in un’area territoriale dove l’amministrazione regionale è inadeguata (dato che alle carenze di risorse proprie, e alla gestione comunque inefficiente di risorse eventualmente redistribuite a favore dell’ente territoriale, si supplirebbe facendo transitare la competenza regionale in capo allo Stato, ai fini di una gestione sì centralizzata, ma svolta comunque a beneficio dei cittadini residenti nella Regione).

Da un lato, redistribuire le competenze (cui solo strumentalmente segue la riallocazione delle risorse) presenta quindi vantaggi in termini di performance complessiva della finanza pubblica, la concorrenza per l’allocazione (anche asimmetrica) delle funzioni presso gli enti più efficienti (che a seconda delle realtà territoriali – per le medesime funzioni – potrà essere lo Stato o la Regione) sollecita le singole amministrazioni regionali e quella statale ad una costante ricerca di efficienza, per evitare l’erosione del proprio ruolo istituzionale (con perdita di funzioni statali, assunte dalle Regioni più efficienti, ovvero con perdita di funzioni regionali, assunte dallo Stato quando è invece la singola Regione a non rivelarsi adeguata alla loro gestione).

In questo contesto non si ha redistribuzione delle risorse verso amministrazioni non idonee in concreto alla loro gestione; inconveniente che invece non è eliminato dai trasferimenti perequativi in ammontare standardizzato, che rischiano poi comunque di essere impiegati in modo subottimale se l’ente destinatario non garantisce adeguate performance (con esiti pregiudizievoli per i cittadini residenti). Al contrario, in una logica di prioritaria

redistribuzione delle funzioni le risorse transitano, assieme alla responsabilità di spesa affidata (anche con eventuali asimmetrie sul territorio nazionale), all'ente che in concreto – per maggiore efficienza – garantisce un risparmio per la finanza pubblica complessiva. In tale prospettiva, quindi, le Regioni che assumono le funzioni e le gestiscono a costo marginale inferiore a quello dello Stato tanto aumentano la propria autonomia, quanto – al contempo – liberano risorse pubbliche (altrimenti impiegate per prestare le stesse funzioni, a favore della stessa comunità, ma a costo maggiore).

D'altro lato, la logica della redistribuzione delle competenze assicura infine anche l'eguaglianza dei cittadini, in modo più pieno ed effettivo di quanto avviene mediante una redistribuzione delle risorse (la quale se uniformante sacrifica l'efficienza, se standardizzata ammette invece possibili discriminazioni territoriali a danno delle comunità male amministrate). È invece la competizione tra lo Stato e le singole Regioni che può fisiologicamente garantire uno standard minimo di esercizio delle funzioni, il livello centrale di governo intervenendo non con redistribuzione delle risorse ma gestendo direttamente le funzioni nei territori le cui amministrazioni autonome non raggiungono risultati competitivi. In questo senso l'eguaglianza dei consociati è salvaguardata se un ente pubblico – da individuare, in base all'efficienza relativa, o nello Stato o nei diversi singoli soggetti territoriali di governo – garantisce le prestazioni a livelli adeguati e a costi ottimali; livelli e costi che non possono essere mai assicurati incidendo sulla riallocazione delle risorse, senza un pervasivo controllo sul loro impiego, ma che invece una redistribuzione delle competenze (in modo eventualmente asimmetrico) può assicurare secondo dinamiche spontanee e concorrenziali.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Trento.

Forum di Quaderini