

Fabrizia Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 318 pp. (ISBN 88-243-1847-9).

Il dibattito parlamentare sull'attuazione dell'art. 119 Cost. evidenzia, una volta di più, l'importanza dello studio da parte della giuspubblicistica del tema delle relazioni intergovernative finanziarie al fine di verificare, attraverso il modello di riparto finanziario, l'effettività dei rapporti tra centro e periferia.

La responsabilità finanziaria, la configurazione dell'autonomia di entrata e di spesa dei livelli di governo permettono, infatti, di comprendere qual è il grado di autonomia politica che concretamente connota i livelli periferici.

Il tema acquisisce maggiore rilievo anche alla luce dei processi in atto nel presente momento storico – istituzionale che tendono al ridimensionamento del ruolo dello Stato e del sistema di garanzie sociali ad esso connaturate. Il processo di *federalizzazione* dell'ordinamento ovvero di accrescimento delle attribuzioni degli enti territoriali, da un lato, l'evolversi del processo di integrazione comunitaria, dall'altro, spingono verso una razionalizzazione della responsabilità finanziaria dei livelli di governo periferici esaltandone la dimensione autonomistica e competitiva che rappresenta una potenziale minaccia alla coesione sociale e alla garanzia di una prefissata omogeneità delle condizioni di vita sul territorio nazionale.

In questo contesto, l'analisi della dimensione economica del processo di federalizzazione, rappresentata dalle relazioni intergovernative finanziarie, deve focalizzarsi sul ruolo assunto dalla redistribuzione delle risorse nel contesto autonomistico.

La perequazione delle risorse nell'ordinamento costituzionale italiano costituisce l'oggetto di studio privilegiato della ricerca. Essa viene indagata in quanto istituto finalizzato ad assicurare l'omogeneità delle condizioni di vita sul territorio, nel rispetto del principio unitario di cui all'art. 5 Cost. L'analisi muove dal presupposto che la perequazione, così come le relazioni intergovernative finanziarie in generale, non può essere concepita in un vuoto istituzionale, essendo legata alle disposizioni costituzionali sulla forma di Stato intesa in senso lato - quale insieme di principi e valori fondanti l'ordinamento - e rappresentando l'applicazione di simili principi nel contesto delle relazioni tra centro e periferia.

La declinazione delle relazioni intergovernative finanziarie in chiave competitiva ovvero cooperativa e solidale, allora, dipende dal modo in cui si configurano le disposizioni sulla forma di Stato stessa; da ciò discende che nell'ordinamento italiano la spinta verso il processo di federalizzazione non può non tenere conto della dimensione solidale che è prospettata nella prima parte della Costituzione.

L'analisi della perequazione nell'ambito delle relazioni intergovernative finanziarie dell'ordinamento italiano si colloca in un contesto più ampio che abbraccia diversi profili.

In primo luogo si fonda su un'indagine relativa ai principi ispiratori della forma di Stato nell'ordinamento costituzionale, al fine di cogliere la declinazione delle relazioni intergovernative finanziarie possibile e compatibile con i principi stessi.

In secondo luogo, è corredata da un'analisi di diritto comparato tesa ad identificare i modelli teorici di riparto finanziario e la loro propensione verso la competitività ovvero verso la solidarietà e la cooperazione.

La modellistica viene realizzata a partire dal dato costituzionale, confrontando le disposizioni sulla forma di Stato di alcuni ordinamenti a struttura decentrata con le disposizioni sul riparto finanziario. Gli ordinamenti considerati sono l'Austria, il Belgio, la Repubblica Federale Tedesca e la Spagna, cui si affiancano ordinamenti esterni al contesto comunitario, quali l'Australia, il Canada, gli Stati Uniti e la Svizzera.

Dall'analisi emergono due modelli di riferimento: quello della c.d. finanza "neutrale", orientato al pareggio di bilancio e alla competitività tra i livelli di governo, che si contrappone al modello della c.d. finanza "funzionale", maggiormente teso a perseguire

fini di carattere *extrafiscale* e redistributivo tra i livelli di governo stessi.

Il paradigma della finanza funzionale è quello che più si adatta all'ordinamento italiano, dove il ruolo della perequazione viene indagato in una logica di continuità/discontinuità nell'evoluzione delle relazioni intergovernative finanziarie, dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, fino alla revisione del titolo V Cost.

La ricerca vuole contribuire a mettere in luce come il modello cui si ascrive l'art. 119 Cost. presupponga una concezione *extrafiscale* del tributo sancita all'art. 53 Cost., collegandosi idealmente al principio che impone la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, sancito all'art. 3, secondo comma, Cost.

In questo contesto, la riforma dell'art. 119 Cost. da parte della l. cost. n. 3 del 2001 ha posto in essere degli interventi di razionalizzazione della finanza regionale e locale, finalizzati a responsabilizzare i livelli di governo in maniera conforme al ruolo istituzionale da essi ricoperto; allo stesso tempo, però, ha valorizzato l'istituto della perequazione, nel rispetto dei principi della forma di Stato latamente intesa.

La revisione dell'art. 119 in una logica maggiormente autonomistica, infatti, si è resa necessaria anche per far fronte al contenimento della spesa pubblica e dei disavanzi che sottendono alle determinazioni introdotte dal Patto di stabilità e crescita adottato a livello europeo. Simile intervento di razionalizzazione, però, è avvenuto nel solco delle indicazioni fornite dai principi fondamentali dell'ordinamento richiamati in precedenza, a dimostrazione che il processo di federalizzazione non è incompatibile con un modello solidale delle relazioni intergovernative finanziarie.

Il modello di riparto finanziario elaborato dal legislatore costituzionale del 2001 evidenzia, infine, come la configurazione di una maggiore autonomia tributaria e finanziaria territoriale, pur necessaria ai fini della valorizzazione dell'autogoverno della periferia, non possa abbandonare quelle cerniere che mantengono l'unità dell'ordinamento e che assicurano un'omogeneità prestabilita delle condizioni di vita sul territorio, conformemente a quanto sancito all'art. 5 della Costituzione. (estratto dall'introduzione al volume, pp. XII-XVI).