



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

Flavio Guella

SOVRANITÀ E AUTONOMIA FINANZIARIA  
NEGLI ORDINAMENTI COMPOSTI

La norma costituzionale come limite e garanzia  
per le dimensioni della spesa pubblica territoriale

2014





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO  

---

Facoltà di Giurisprudenza

**COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**2**

**2014**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

## PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2014*  
*by Università degli Studi di Trento*  
*Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-8443-592-7  
ISSN 2421-7093

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

*Il presente volume, realizzato nell'ambito del progetto "MDSPL – Modelli per la disciplina della spesa pubblica locale nei rapporti tra enti territoriali minori; indirizzo e coordinamento finanziario nei regimi a regionalismo differenziato" - Bando "Post-doc 2011" finanziato dalla Provincia autonoma di Trento, è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, con ISBN 978-88-6342-711-0.*

*Dicembre 2014*

Flavio Guella

SOVRANITÀ E AUTONOMIA FINANZIARIA  
NEGLI ORDINAMENTI COMPOSTI

La norma costituzionale come limite e garanzia  
per le dimensioni della spesa pubblica territoriale

Università degli Studi di Trento 2014



*Ai miei genitori, Gabriele e Mirella  
e a mia sorella Elena*





# INDICE

Pag.

## CAPITOLO PRIMO

### IL VOLUME DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE COME SCELTA AUTONOMA E COME DECISIONE SOVRANA

#### *PERCORSI DI EMERSIONE DELLA RILEVANZA COSTITUZIONALE DELLA TUTELA E LIMITAZIONE QUANTITATIVA DELLE RISORSE*

<i>1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali quale oggetto di disciplina costituzionale.....</i>	1
<i>1.1. Il volume della spesa territoriale nelle clausole espresse proprie degli ordinamenti costituzionali “a diritto amministrativo” .....</i>	5
<i>1.2. Il volume della spesa territoriale nell’istituzionalizzazione delle relazioni intergovernative propria dei sistemi di common law .....</i>	8
<i>2. Il “potere finanziario pubblico” come capacità di scelta allocativa e la sua declinabilità secondo auto o etero-determinazione delle risorse .....</i>	11
<i>3. La distribuzione delle risorse come risultato dell’esercizio concorrente di sovranità e autonomia finanziaria, tra modelli autonomi o derivati e discrezionalità sulle dimensioni quantitative o qualitative....</i>	15
<i>3.1. Il problema delle dimensioni territoriali delle risorse letto alla luce delle categorie giuridiche del limite e della garanzia (costituzionali).....</i>	20
<i>3.2. Forme di Stato e volume della spesa territoriale. Autonomia e sovranità nell’approccio degli ordinamenti liberali o sociali, federali o regionali, a diritto amministrativo o di common law .....</i>	27
<i>3.3. Profili sostanziali e rimediali della tutela quantitativa dei volumi di spesa territoriale, tra proceduralizzazione e giustiziabilità .....</i>	37

PARTE PRIMA

LA GARANZIA E LA LIMITAZIONE QUANTITATIVA DELLE  
RISORSE TERRITORIALI NEGLI ORDINAMENTI COMPOSTI

*PROFILI DI DIRITTO COMPARATO*

CAPITOLO SECONDO

LA GARANZIA QUANTITATIVA DELLE RISORSE TERRITORIALI

*DALLA SOVRANITÀ ALL'AUTONOMIA NEI MODELLI  
COSTITUZIONALI DI TUTELA DEI VOLUMI DI SPESA PUBBLICA*

<i>1. Il contenuto concreto dell'autonomia finanziaria: la tutela dei volumi di spesa territoriale come oggetto di normativa di rango costituzionale caratterizzante la forma di Stato</i> .....	44
<i>1.1. I limiti esterni alla sovranità finanziaria: la tutela quantitativa della spesa territoriale nella disciplina sovranazionale, internazionale e "globale"</i> .....	51
<i>2. Il modello competitivo. Piena potestà tributaria e definizione autonoma dei livelli di gettito, in un federalismo dualista "auto-responsabilizzante"</i> .....	60
<i>2.1. Gli Stati Uniti: dalla garanzia dell'apportionment al XVI emendamento, nella tendenza a ridurre le garanzie finanziarie alla separatezza (con interferenze ammesse solo "per adesione", tramite grants)</i> .....	63
<i>2.2. La Svizzera: la riforma costituzionale del 2004 come ritorno a un assetto separatista e le garanzie quantitative ex artt. 47 e 46 (ordinarie e in ipotesi di deroga al parallelismo tra competenze e potere di spesa)</i> .....	73
<i>3. Il modello negoziale. Poteri finanziari concorrenti e consenso nel definire l'ammontare delle risorse, in un federalismo cooperativo "mutualmente responsabilizzante"</i> .....	80

	Pag.
<i>3.1. Il Canada: da un tax assignment completo a livello costituzionale all'impiego di agreements per (ri)definire i volumi di spesa territoriale propria, ma passando per esperienze di "affitto" delle imposte.....</i>	83
<i>3.2. L'Australia: da un tax assignment completo a livello costituzionale alla centralizzazione negoziata delle decisioni sui volumi di spesa, trasformando le entrate proprie in un grant system concordato .....</i>	91
<i>4. Il modello amministrativo. Assetto integrato dello Stato e tutela dei livelli di spesa fondata sulle categorie della "lealtà" istituzionale, in un federalismo di esecuzione a responsabilità ripartite ma interconnesse.....</i>	100
<i>4.1. La Germania: la Bundestreue come base (bilaterale) dell'assetto perequativo e del parallelismo di responsabilità sostanziali e finanziarie, garantita da un federalismo forte istituzionalizzato nel Bundesrat .....</i>	106
<i>4.2. L'Austria: la Bundestreue come base (unilaterale) dell'assetto perequativo e della distribuzione delle risorse, garantita a livello politico in un federalismo debole mediato dalla legislazione ordinaria centrale.....</i>	119
<i>5. Il modello autonomico-derivato. Regimi finanziari fondati su fonti statali (rinforzate) e dipendenza dei volumi di spesa dalla forza politica delle comunità, in sistemi periferici a responsabilità imposta dal centro .....</i>	129
<i>5.1. La Spagna: la definizione multilivello delle garanzie quantitative, alla ricerca di una stabilità politica che supplisca alla parziale etero-determinazione (in Leyes Orgánicas) del quadro normativo .....</i>	133
<i>5.2. Il Belgio: la definizione esterna delle risorse, tramite lois spéciales, e la debolezza istituzionale degli equilibri in un sistema di garanzie quantitative fondato su scelte prevalentemente sub-costituzionali.....</i>	145

	Pag.
<i>6. Il modello tecnocratico. Assenza di garanzie costituzionali sui volumi di spesa e relazioni intergovernative orientate al risultato (politico), in ordinamenti formalmente centralisti a responsabilità “interna”</i> .....	152
<i>6.1. Il Regno Unito: le garanzie tecniche dei volumi di spesa, tra Barnett Formula (fondante la devolution) e criteri premiali (di standardizzazione della spesa locale, espressione di New Public Management)</i> .....	156
<i>6.2. La Francia: dalla décentralisation come assetto privo di garanzie costituzionali forti ai corollari giurisprudenziali della libre administration, con obbligo di compensazione quantitativa delle minori entrate</i> .....	172

### CAPITOLO TERZO

#### LA LIMITAZIONE QUANTITATIVA DELLE RISORSE TERRITORIALI

##### DALL’AUTONOMIA ALLA SOVRANITÀ NEI MODELLI COSTITUZIONALI DI CONTENIMENTO DEI VOLUMI DI SPESA PUBBLICA

<i>1. Solidarietà e austerità quali prospettive complementari alla garanzia quantitativa: la limitazione dei volumi della spesa territoriale come esigenza costituzionale a tutela dell’unità dell’ordinamento</i> .....	182
<i>1.1. La limitazione quantitativa della spesa territoriale nella disciplina sovranazionale, internazionale e “globale”: le ripercussioni territoriali indirette degli obiettivi assunti dallo Stato-persona</i> .....	189
<i>2. Il modello dell’auto-responsabilizzazione finanziaria. L’effetto limitativo delle regole sulla separazione dei sistemi tributari e le automatiche costrizioni “di fatto” conseguenti alla competizione fiscale</i> .....	209

	Pag.
<i>2.1. Gli Stati Uniti: i limiti impliciti al potere impositivo nelle Claus-es federali e i limiti espressi di pareggio di bilancio nelle Costituzio-ni statali, operando in schemi di competizione fiscale circoscritta “dai fatti” .....</i>	212
<i>2.2. La Svizzera: i limiti alla diversificabilità dei sistemi tributari (separati) e delle politiche di spesa (autonome), connessi a norme costituzionali (minime) di armonizzazione fiscale e di pareggio di bilancio .....</i>	218
<i>3. Il modello di responsabilizzazione finanziaria consensuale. Le re-gole limitative della capacità di spesa come mutua rinuncia a spazi finanziari, pur se costituzionalmente previsti .....</i>	222
<i>3.1. Il Canada: la necessità di equilibrio complessivo sottesa al ca-rattere negoziale dei regimi finanziari e le tendenze verso la condivi-sione delle responsabilità per mezzo di shared taxes o collection agreements .....</i>	226
<i>3.2. L’Australia: il potenziamento del controllo centrale conseguente allo svuotamento dei profili di finanza propria e la conservazione del carattere autonomo nella negoziazione delle regole di limitazione.....</i>	232
<i>4. Il modello della responsabilizzazione finanziaria secondo “lealtà” contabile. Il fondamento delle regole di stabilità e convergenza su idee istituzionali di austerità e solidarietà.....</i>	235
<i>4.1. La Germania: la sostenibilità finanziaria come responsabilità collettiva e come parte del patto federale, lealmente condiviso da tutte le componenti del Bund (e rinnovato nella Föderalismusreform I e II) .....</i>	239
<i>4.2. L’Austria: la sostenibilità finanziaria come condotta richiesta dal centro, appellandosi alla lealtà dei Länder con prescrizione delle modalità di concorso collettivo e solidale agli obiettivi del Bund.....</i>	245
<i>5. Il modello di etero-responsabilizzazione della spesa. Il governo unitario degli spazi della finanza pubblica orientato alla gestione coordinata (dal centro) dei limiti all’autonomia .....</i>	250

	Pag.
<i>5.1. La Spagna: principi costituzionali con obblighi di risultato e disposizioni legislative di dettaglio sul controllo della spesa territoriale, da generici vincoli “pattizi” a verifiche ex ante puntuali e accentrate</i> .....	253
<i>5.2. Il Belgio: la piena politicità delle regole centrali di limitazione della spesa e delle entrate territoriali, in un sistema a finanza derivata caratterizzato da sedi indipendenti di controllo nella fase ex post</i> .....	266
<i>6. Il modello di responsabilizzazione efficientista della spesa. L’impiego delle risorse come fatto di amministrazione (non costituzionalmente garantito), e la sua limitazione manageriale o burocratica</i> ....	270
<i>6.1. Il Regno Unito: l’allocazione “aziendale” della capacità di spesa come lascito dell’epoca Thatcher, tra premialità per la qualità nell’impiego e limiti generali a favore dello sviluppo del settore privato</i> .....	275
<i>6.2. La Francia: il carattere non costituzionalmente garantito del potere di spesa e il perdurare di un approccio burocratico-prefettizio nel controllo, integrato da tratti pattizi coerenti con la libre administration</i> .....	291

PARTE SECONDA

L'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO E LE RISORSE  
TERRITORIALI, TRA EVOLUZIONE DELLE ESIGENZE  
ALLOCATIVE E RIFORMA DEGLI ISTITUTI DEL REGIONALISMO

*PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE*

CAPITOLO QUARTO

LA COSTITUZIONE FINANZIARIA TERRITORIALE,  
DAL MODELLO ORIGINARIO ALLE PRIME ATTUAZIONI

*GLI ISTITUTI DI TUTELA QUANTITATIVA  
DELLE RISORSE TERRITORIALI  
NELLE OPZIONI PER UN CONTESTO DI FINANZA  
DERIVATA O AUTONOMA*

<i>1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali nella Costituzione italiana .....</i>	304
<i>2. I contenuti stabili della Costituzione finanziaria territoriale: le basi fondamentali dell'art. 119 nello svolgersi (asistematico) delle riforme costituzionali .....</i>	310
<i>2.1. Il problema delle dimensioni della spesa pubblica territoriale nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, tra tutela e limitazione nella correlazione risorse-funzioni (intesa come principio) .....</i>	314
<i>2.2. Il modello di autonomia finanziaria locale presente ai Costituenti: la tutela dei volumi di spesa di Comuni e Province nella legislazione pre-repubblicana .....</i>	322
<i>2.3. I contenuti precettivi fondamentali dell'art. 119 originario: la garanzia quantitativa come riserva di legge rinforzata .....</i>	328
<i>2.4. La novità del concetto di equilibrio nella riforma del 2012 e la sua parziale riconducibilità all'assetto costituzionale originario: la limitazione dei volumi di spesa come eventuale accessorio dell'art. 81, co. 4 .....</i>	332

	Pag.
<i>3. Il parallelo tra evoluzione della disciplina regionale ordinaria e speciale: l'impostazione originaria degli Statuti speciali, quale opzione di tutela quantitativa (a finanza autonoma) perseguita dai Costituenti</i> .....	336
<i>4. L'affermarsi dei trasferimenti erariali nell'istituzione delle Regioni ordinarie, in un approccio alla tutela dei volumi di spesa "per settori amministrativi" (coerente con un regionalismo "di esecuzione")</i> .....	341
<i>4.1. La prima tornata dei trasferimenti (di funzioni ed erariali) e la sua disomogeneità dal modello costituzionale di finanza autonoma: tutela quantitativa e dipendenza dall'assetto storico di risorse e competenze</i> .....	345
<i>4.2. La seconda tornata dei trasferimenti e il salvataggio, da parte della Corte costituzionale, del modello di finanza derivata: la tutela quantitativa del sistema regionale complessivo (e non del singolo ente)</i> .....	349
<i>5. La parallela contaminazione con elementi derivati del modello di finanza speciale (quota variabile e leggi di settore): tutela del margine di vantaggio nel volume della spesa delle Regioni a Statuto speciale</i> .....	354
<i>6. La svolta degli anni '90 nelle Regioni ordinarie: verso la riaffermazione del modello originario di finanza propria in parallelo alle scelte di "federalismo a Costituzione invariata" sul piano sostanziale</i> .....	360
<i>6.1. Le riforme del quadro della finanza locale, in coerenza con il generale indirizzo verso il rafforzamento dell'autodeterminazione del volume delle risorse territoriali</i> .....	368
<i>6.2. Le linee fondamentali della riforma di sistema del 1999/2000: il definitivo affermarsi dell'idea di perequazione non della spesa storica (quale unico elemento residuo del modello di finanza derivata)</i> .....	375



	Pag.
<i>7. Origine ed evoluzione del patto di stabilità interno, tra instabilità della relativa disciplina e stabilità della prospettiva sottostante: dalla tutela alla limitazione delle dimensioni della finanza territoriale .....</i>	380
<i>7.1. La ratio di fondo sottesa agli obiettivi del patto di stabilità interno, e la sua continuità nell'evoluzione della disciplina .....</i>	385
<i>8. Strategie di difesa dei volumi delle risorse nelle Regioni speciali: l'aggressione alle garanzie statutarie tramite limiti di spesa e la scelta di partecipare alle esigenze di risanamento con assunzione di funzioni.....</i>	391

## CAPITOLO QUINTO

### LA QUESTIONE DELLE RISORSE NELLA RIFORMA DEL TITOLO V COST. E NELLE SCELTE ATTUATIVE DEL C.D. FEDERALISMO FISCALE

#### *LE DIMENSIONI DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE TRA AUTONOMIA E STANDARDIZZAZIONE*

<i>1. La tutela dei volumi delle risorse territoriali nella sistematica dell'art. 119 Cost. emergente dalla riforma del Titolo V.....</i>	400
<i>1.1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali nel nuovo art. 119, co. 4 e le prospettive di un'ulteriore revisione costituzionale.....</i>	409
<i>1.2. L'esigenza di leggere la tutela quantitativa di cui all'art. 119, co. 4, in combinato disposto con il nuovo art. 117: la funzione di coordinamento e i livelli essenziali delle prestazioni.....</i>	413
<i>2. Lo spirito delle riforme amministrative nella stagione del nuovo art. 119: le idee di performance della PA e le riforme della contabilità pubblica (dal decreto c.d. taglia spese ai quadri comuni di bilancio) .....</i>	420
<i>3. La legge delega 42/2009 e la connessione delle risorse (divenute autonome) con i diritti fondamentali: tutela quantitativa differenziata e in armonia con il sistema tributario generale (ex art. 53 Cost.).....</i>	428

	Pag.
<i>3.1. Il problema della tutela quantitativa nel passaggio a un modello a finanza autonoma: garanzie di invarianza e limiti alla manovrabilità.....</i>	436
<i>3.2. Il nodo della tutela (e contemporanea limitazione) quantitativa delle risorse mediante standardizzazione della spesa: il legame tra perequazione e fabbisogni/costi standard.....</i>	441
<i>4. Il c.d. federalismo fiscale italiano e le ripercussioni sulle Regioni a Statuto speciale: l'art. 27 della legge delega 42/2009 tra coordinamento e profili quantitativi.....</i>	450
<i>4.1. La tutela del volume effettivo delle risorse nelle Regioni speciali: la negoziabilità come garanzia quantitativa dinamica, aggiuntiva rispetto all'assetto rigido statutario .....</i>	455
<i>4.2. L'autonomia "integrale" attraverso tutela quantitativa e prevedibilità delle risorse: il ritorno al modello originario, tra rinuncia ai trasferimenti e assunzione di nuove spese (e funzioni) .....</i>	462
<i>4.3. La potestà tributaria delle Regioni speciali e il volume delle loro risorse: l'incentivazione all'uso dei tributi propri tra carenze di coordinamento (o armonizzazione) e garanzia quantitativa .....</i>	471

## CAPITOLO SESTO

### LE NUOVE BASI COSTITUZIONALI PER L'EQUILIBRIO DI BILANCIO E I VINCOLI ALLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE

#### *DIMENSIONE QUALITATIVA DELLA SPESA PUBBLICA E "OGGETTIVITÀ" DELLE REGOLE QUANTITATIVE DI STABILITÀ*

<i>1. Le (plurime) dimensioni costituzionali della spesa territoriale: dalla tutela alla loro esplicita limitazione, per esigenza di coordinamento dall'esterno e per assunzione interna di responsabilità.....</i>	480
<i>1.1. Il nuovo quadro costituzionale delle disposizioni limitative: l'equilibrio di bilancio nella legge costituzionale 1/2012 .....</i>	484

	Pag.
<i>1.2. L'equilibrio di bilancio come limite quantitativo alle risorse territoriali: dai vincoli ex ante sull'impiego dei mezzi al controllo ex post di un'obbligazione di risultato .....</i>	490
<i>2. Le dimensioni delle risorse da scelta politica a decisione tecnica: la prevalenza del paradigma della "responsabilità" (legge di bilancio) su quello della "tutela sociale" (legge di spesa) .....</i>	494
<i>2.1. Il concetto di responsabilità e la natura "oggettiva" del controllo sulla dimensione della spesa territoriale: valore "tecnico" dell'equilibrio e carattere "costituzionale" dell'indirizzo finanziario.....</i>	503
<i>2.2. La "responsabilità" e le dimensioni del debito pubblico negli spazi della finanza territoriale: la legge 243/2012 e la disciplina limitativa del ricorso al credito su base territoriale .....</i>	508
<i>2.3. La "responsabilità" e la dimensione ascendente della solidarietà finanziaria: la legge 243/2012 e il contributo quantitativo dell'autonomia alle esigenze dello Stato-ordinamento .....</i>	514
<i>2.4. La "responsabilità" e la dimensione discendente della solidarietà finanziaria: la legge 243/2012 e il contributo quantitativo dello Stato-ordinamento alle esigenze dell'autonomia .....</i>	517
<i>3. Dalla dimensione quantitativa delle risorse a quella qualitativa della spesa: la valutazione centrale delle risorse territoriali in base al relativo impiego, tra vincoli e spending review.....</i>	521
<i>3.1. La revisione qualitativa della spesa nelle Regioni ordinarie e nelle Regioni speciali .....</i>	531
<i>4. L'impatto della dimensione tecnica (nella responsabilizzazione e nell'approccio "qualitativo") sugli strumenti di coordinamento finanziario: le principali tendenze nel patto di stabilità interno.....</i>	538
<i>4.1. La qualità nelle regole del patto, dai limiti ai vincoli: la parziale ammissibilità delle regole vincolistiche sulla qualità della spesa accanto ai regimi limitativi della quantità dei volumi impiegati.....</i>	540

	Pag.
<i>4.2. La responsabilità nelle regole del patto, tra premi e sanzioni: le conseguenze positive e negative per il rispetto o la violazione degli obiettivi quantitativi e qualitativi.....</i>	544
<i>4.3. Il principio di connessione nelle regole del patto, considerando la tutela dei livelli essenziali a fini di convergenza: limitare la spesa territoriale senza violare gli obblighi di servizio pubblico.....</i>	556
<i>4.4. La multilateralità nelle regole del patto, tramite territorializzazione delle disposizioni limitative e vincolistiche: quanto e come è differenziabile – in ambito regionale – la spesa degli enti locali .....</i>	561
<i>5. Le Regioni speciali nel contesto della nuova complessità del coordinamento finanziario. Il loro (parziale) eccezionalismo rispetto alle nuove declinazioni del coordinamento qualitativo e oggettivo.....</i>	566
<i>5.1. Il coordinamento verso l'alto e l'aspirazione alla "separatezza". L'incidenza delle decisioni statali, espressione unitaria di sovranità, sul quanto e il come debbano spendere le Regioni speciali .....</i>	576

## PARTE TERZA

LA QUANTIFICAZIONE E L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE  
TERRITORIALI NELLA DISCIPLINA SOSTANZIALE DI  
COORDINAMENTO E NEGLI APPROCCI RIMEDIALI DI TUTELA*PROFILI E ISTITUTI GENERALI*

## CAPITOLO SETTIMO

PROFILI SOSTANZIALI DI DISCIPLINA DELLE DIMENSIONI  
DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE*LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA  
TRA COORDINAMENTO, NEGOZIAZIONE ED EQUILIBRIO*

<i>1. La sostenibilità finanziaria come chiave di lettura comune per limiti e garanzie sul piano quantitativo: dalla proporzionalità delle risorse alle declinazioni dell'eguaglianza nei rapporti interterritoriali.....</i>	587
<i>2. Il valore della sostenibilità finanziaria nella prospettiva di una relazione dalla sovranità all'autonomia: la garanzia quantitativa e i suoi istituti giuridici.....</i>	597
<i>3. Il valore della sostenibilità finanziaria nella prospettiva di una relazione dall'autonomia alla sovranità: la limitazione quantitativa e i suoi istituti giuridici.....</i>	605
<i>4. L'approccio "ad amministrazione" della stabilità finanziaria: il coordinamento della finanza pubblica come categoria generale di connessione tra sovranità e autonomia.....</i>	613
<i>4.1. Coordinamento finanziario statico e coordinamento finanziario dinamico (tra "ordinamento" e "coordinamento", in senso proprio, della finanza territoriale).....</i>	618
<i>4.2. Coordinamento finanziario come materia e coordinamento finanziario come funzione (teleologica e legislativo/amministrativa).....</i>	622

	Pag.
<i>5. La natura della discrezionalità sottesa alle scelte di coordinamento: legittimità e merito nell’allocazione delle risorse, tra vincoli giuridici e vincoli di fatto (tecnico/contabili) al decisore.....</i>	629
<i>6. L’approccio inter-istituzionale al coordinamento “paritario” delle finanze pubbliche: la negoziazione come categoria generale di connessione tra sovranità e autonomia.....</i>	635
<i>7. I ruoli del coordinamento e della negoziabilità negli ordinamenti composti, tra identità delle funzioni (allocative) e diversità dei contesti costituzionali (di regolazione dei rapporti tra livelli di governo).....</i>	641

## CAPITOLO OTTAVO

### PROFILI RIMEDIALI DI TUTELA

#### DELLE DIMENSIONI DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE

##### *SINDACABILITÀ DELLE DECISIONI ATTINENTI LA QUANTITÀ DELLE RISORSE, TRA ASPETTATIVA E “COMPETENZA”*

<i>1. La tutela degli spazi di autonomia finanziaria: l’interesse ad un dato ammontare di risorse e la sua qualificazione giuridica in termini di aspettativa o di pretesa.....</i>	649
<i>1.1. La protezione del livello quantitativo di mezzi finanziari “atteso”: il sindacato in ottica di “eccesso di potere allocativo” nella definizione discrezionale del volume delle risorse.....</i>	655
<i>1.2. La protezione della spettanza di un preciso quantitativo di mezzi finanziari: il sindacato in ottica di “competenza alle risorse” tecnicamente (pre)definibili, e loro esigibilità.....</i>	668
<i>2. La tutela degli spazi della sovranità finanziaria: l’enforcement dei limiti ai volumi di spesa pubblica territoriale sulla base della definizione degli ambiti del potere di supremazia (e di immunità dallo stesso).....</i>	675

INDICE

	Pag.
<i>2.1. Le situazioni di potestà o di competenza nel potere finanziario sovrano e il controllo esterno sulle stesse, tra esercizio ultra vires dell'autonomia e coordinamento come parametro interposto.....</i>	678
<i>2.2. L'equilibrio di bilancio e la sua giustiziabilità, dai difetti di sindacato sulle coperture finanziarie alla eguale riduzione degli spazi di politicità nelle sfere tanto della sovranità quanto dell'autonomia ....</i>	681
<i>3. La giuridificazione del principio di connessione (tra risorse e funzioni, oltre che tra spese ed entrate) e la sua giustiziabilità.....</i>	692
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>701</b>





# IL VOLUME DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE COME SCELTA AUTONOMA E COME DECISIONE SOVRANA

## PERCORSI DI EMERSIONE DELLA RILEVANZA COSTITUZIONALE DELLA TUTELA E LIMITAZIONE QUANTITATIVA DELLE RISORSE

SOMMARIO: *1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali quale oggetto di disciplina costituzionale. - 1.1. Il volume della spesa territoriale nelle clausole espresse proprie degli ordinamenti costituzionali "a diritto amministrativo". - 1.2. Il volume della spesa territoriale nell'istituzionalizzazione delle relazioni intergovernative propria dei sistemi di common law. - 2. Il "potere finanziario pubblico" come capacità di scelta allocativa e la sua declinabilità secondo auto o etero-determinazione delle risorse. - 3. La distribuzione delle risorse come risultato dell'esercizio concorrente di sovranità e autonomia finanziaria, tra modelli autonomi o derivati e discrezionalità sulle dimensioni quantitative o qualitative. - 3.1. Il problema delle dimensioni territoriali delle risorse letto alla luce delle categorie giuridiche del limite e della garanzia (costituzionali). - 3.2. Forme di Stato e volume della spesa territoriale. Autonomia e sovranità nell'approccio degli ordinamenti liberali o sociali, federali o regionali, a diritto amministrativo o di common law. - 3.3. Profili sostanziali e rimediali della tutela quantitativa dei volumi di spesa territoriale, tra proceduralizzazione e giustiziabilità.*

### *1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali quale oggetto di disciplina costituzionale*

Nella Costituzione italiana il co. 4 dell'art. 119, disponendo che le risorse assegnate agli enti territoriali consentono agli stessi di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", detta una norma mediante la quale si pone in primo piano il tema della tutela quantitativa della spesa pubblica non statale, introducendo un principio di c.d.

connessione tra risorse e funzioni che concorre – assieme ad altri istituti – a delineare lo status costituzionale dell'autonomia finanziaria<sup>1</sup>.

L'estensione dell'autonomia degli enti territoriali rappresenta un tema tipico della disciplina di rango costituzionale, la previsione in fonti gerarchicamente sovraordinate delle regole che definiscono gli spazi dell'autogoverno costituendo la forma di più immediata garanzia che l'ordinamento giuridico può apprestare a favore dei territori. In quest'ottica, anche le disposizioni sull'autonomia finanziaria godono, negli ordinamenti composti, di un diffuso riconoscimento (anche) a livello costituzionale, con una frequente riconduzione della normativa relativa alla gestione delle spese e delle entrate territoriali, e attinente ai relativi rapporti con lo Stato, ad alcuni principi fondamentali e ad alcune regole operative da considerare come stabili proprio per il loro partecipare al patto costituzionale complessivo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per principio di connessione (o di corrispondenza) si intende la previsione costituzionale che garantisce a ciascun soggetto di governo autonomo una capacità di entrata correlata alle esigenze di spesa necessarie per l'assolvimento delle funzioni che la stessa Costituzione gli affida. Il concetto è largamente utilizzato in modo analogo nella dottrina tedesca (*Konnexitätsprinzip*), alla quale si può fare riferimento per la relativa elaborazione teorica; 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. Per un impiego del principio nella letteratura italiana, cfr. M. NICOLINI, *Principio di connessione e metodo comparato*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (cur.), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011, pp. 97 ss. Per le premesse economiche individuabili nel c.d. principio di equivalenza, quale logica finanziaria parzialmente omogenea a quella giuridica espressa in termini di connessione (e 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), cfr. 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.

<sup>2</sup> Per spunti sulla natura costituzionale delle regole di finanza territoriale, quale oggetto di studio specificamente giuridico, cfr. F. PALERMO, *Comparare il federalismo*

Anche la disciplina della finanza pubblica concorre infatti a delineare l'estensione dell'autonomia territoriale e, quindi, a definire la forma di Stato (venendo al contempo determinata dalle scelte di fondo sottese alla medesima forma statale)<sup>3</sup>. La disciplina finanziaria si pone in questi termini come sistema a sua volta composto di sistemi finanziari statale e territoriali; sistemi che si articolano in sfere distinte, delineate dal loro riconoscimento costituzionale come poteri finanziari separati ma variamente armonizzati e coordinati tra loro, tali per cui nella regolamentazione costituzionale delle entrate e delle spese si manifesta una delle principali occasioni di disciplina dei rapporti tra livelli di governo<sup>4</sup>. Proprio nelle modalità di rapporto tra livelli di governo – con coordinamento o negozialità – risiede allora la rilevanza sistematica generale della questione finanziaria, nel delineare la forma di Stato<sup>5</sup>.

Il tema della Costituzione finanziaria territoriale si pone peraltro come estremamente ampio, articolato in numerose prospettive unificanti e scomponibile in vari istituti distinti. Uno studio sistematico della stessa può allora muovere alternativamente o dai grandi principi che governano gli spazi del potere finanziario (e i loro rapporti reciproci) o – al contrario – può concentrarsi sui singoli istituti di cui la Costituzione finanziaria territoriale si compone, tentando di ricostruire inductivamente a partire dall'esame degli stessi il quadro valoriale che permette il funzionamento dei meccanismi concreti.

In quest'ottica, pur nella varietà degli ordinamenti composti, un istituto particolarmente rilevante ai fini della ricostruzione del sistema finanziario territoriale è costantemente rappresentato dalla tutela costituzionale dei volumi delle risorse territoriali. Il problema di offrire una

---

*fiscale: cosa, come, perché*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 1 ss.

<sup>3</sup> Cfr. *infra* il par. 3.2. in questo capitolo.

<sup>4</sup> Sulla pluralità di livelli di governo nella finanza pubblica, qualificando le relazioni finanziarie interne come oggetto delle “politiche costituzionali” nello Stato composto, cfr. R. BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 1 ss.

<sup>5</sup> Sui profili sostanziali della regolamentazione dei rapporti tra livelli di governo, e loro modalità, cfr. in generale *infra* cap. VII, par. *sub* 4. e 5. (per il coordinamento), e 6. (per la negozialità).

garanzia affidabile agli enti territoriali circa la quantità di mezzi finanziari di cui l'esercizio delle funzioni loro proprie potrà disporre è infatti centrale nell'apprezzamento concreto del grado di autonomia di cui l'ordinamento consente lo sviluppo; una premessa fondamentale per valutare l'estensione sostanziale dell'autonomia è infatti costituita dalla disponibilità di mezzi materiali, così che l'ordinamento costituzionale – nell'ampia maggioranza delle esperienze statuali composte – dedica specifica attenzione a questo tema<sup>6</sup>.

L'esperienza costituzionale italiana ha sperimentato un riconoscimento positivo della garanzia quantitativa delle risorse già nella prima formulazione dell'art. 119, quando si prevedeva che a livello territoriale fossero attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali “in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”<sup>7</sup>, mentre dopo la riforma del 2001 la formulazione è mutata, seguendo l'enunciazione per cui le risorse derivanti dalle fonti tipizzate nello stesso art. 119 “consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”<sup>8</sup>. La connessione tra quantità delle risorse ed estensione delle funzioni rimane quindi un dato costante nell'impianto costituzionale italiano, assunto quale elemento essenziale per la garanzia – in generale – di un'autonomia territoriale effettiva.

Questo riconoscimento non rappresenta tuttavia una specificità dell'ordinamento italiano. La garanzia dei volumi delle risorse affidate agli enti sub-statali costituisce infatti un tema centrale in tutti gli ordinamenti composti, in numerose altre esperienze nazionali potendosi riscontrare una specifica considerazione delle esigenze di tutela quantitativa e di correlazione tra risorse e funzioni, con la predisposizione di istituti e principi in materia, anche di rango costituzionale.

L'emersione della rilevanza giuridica del problema della definizione dei volumi di spesa territoriale si presenta quindi secondo diversi percorsi di normazione, e le modalità di regolazione della distribuzione dei mezzi finanziari possono pertanto essere comparate tra loro, alla ricerca

---

<sup>6</sup> Cfr. *infra* il cap. II.

<sup>7</sup> Cfr. *infra* il cap. IV.

<sup>8</sup> Cfr. *infra* il cap. V.

di strutture tipiche e ricorrenti di sistemazione del potere allocativo in categorie costituzionali.

*1.1. Il volume della spesa territoriale nelle clausole espresse proprie degli ordinamenti costituzionali “a diritto amministrativo”*

In particolare, un’esplicita disciplina della tutela quantitativa è rinvenibile negli ordinamenti “a diritto amministrativo”<sup>9</sup>, di impianto continentale, dove la considerazione dei rapporti tra enti territoriali minori e Stato è ricondotta a schemi più marcatamente giuridici, anziché politici; schemi nell’ambito dei quali anche il problema dei volumi della spesa pubblica degli enti sub-statali ha avuto occasione di essere positivamente, ed esplicitato, a livello di fonti rinforzate<sup>10</sup>.

Così, in particolare, nei sistemi di lingua tedesca la connessione tra risorse e funzioni ha rappresentato una declinazione dei principi di lealtà inter-istituzionale<sup>11</sup>. A fronte di tale impostazione, all’interno dell’art. 106 GG l’ordinamento tedesco, nell’ambito di una disposizione molto dettagliata, si preoccupa di ricordare come il riparto dei gettiti tra *Bund* e *Länder* deve conformarsi alla “copertura delle loro spese necessarie, in misura proporzionale” e che “il fabbisogno della Federazione e quello dei *Länder* devono essere contemperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio”; ciò con un’impostazione attenta alle esigenze di copertura delle relative spese, che assicura un ammon-

---

<sup>9</sup> Con questa formulazione si intende riferirsi a quegli ordinamenti che sono caratterizzati da una specialità del regime giuridico proprio dell’amministrazione pubblica e che, ai fini della questione particolare della finanza territoriale, tendono pertanto a disciplinare con un approccio normativo (speciale) anche le relazioni inter-istituzionali tra Stato e enti costitutivi, proceduralizzando e regolando rapporti che in altri ordinamenti sono rimasti invece a livello meno formalizzato. Per la comparazione degli approcci alla disciplina dell’amministrazione, cfr. G. NAPOLITANO, *I grandi sistemi del diritto amministrativo*, in ID. (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, pp. 1 ss.

<sup>10</sup> Per un inquadramento generale della qualità dei rapporti tra livelli di governo, analizzando i caratteri propriamente giuridici (di *government*) o deformalizzati (di *governance*) delle relazioni tra Unione europea, Stati, Regioni ed enti locali, cfr. in generale F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2002, pp. 827 ss.

<sup>11</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 4. del cap. II.

tare di risorse corrispondente alle funzioni e che è rinvenibile anche in altri paragrafi del medesimo art. 106, oltre che – soprattutto – nell’art. 104a GG, dove il *Konnexitätsprinzip* è espressamente enunciato<sup>12</sup>. Allo stesso modo, nel par. 4 della *Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG)* austriaca si afferma che le misure di compensazione e ripartizione finanziaria “devono essere conformi con la distribuzione dell’onere della pubblica amministrazione e fare in modo che i limiti delle prestazioni delle autorità locali coinvolte non siano superati”, evidenziando nuovamente la connessione tra dimensione delle risorse e funzioni; ciò secondo la medesima impostazione di lealtà federale già citata per la Germania, seppure calata in un contesto politico meno attento all’effettività della compartecipazione da parte dell’autonomia territoriale nelle decisioni centrali, in ottica di Stato-ordinamento<sup>13</sup>.

Anche in un sistema federale fortemente competitivo sul piano finanziario, come quello elvetico, sono poi state inserite disposizioni espresse che – per le ipotesi in cui occorranno elementi collaborativi – recuperano profili di garanzia quantitativa<sup>14</sup>. Così, non solo l’art. 47 della Costituzione svizzera afferma che la (Con)federazione “lascia ai Cantoni [...] sufficienti fonti di finanziamento”, codificando su un piano generale un generico principio di connessione con le funzioni, ma – ad esempio – l’art. 46 prevede che per l’attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi e programmi cantonali, e che in tal caso – integrante un’ipotesi di federalismo non duale, nel quadro di un sistema normalmente invece competitivo – deve intervenire il (correlato) sostegno finanziario centrale<sup>15</sup>.

È comunque soprattutto negli ordinamenti composti di tipo regionale – come quello italiano, già citato – che le clausole in oggetto conoscono uno sviluppo costituzionale in senso garantista della connessione tra risorse e funzioni, non eccezionale ma posto sistematicamente a co-

---

<sup>12</sup> Cfr. in particolare l’art. 104a, co. 1 e 2, oltre che l’art. 106, co. 3, nn. 1 e 2, GG.

<sup>13</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. del cap. II.

<sup>14</sup> Cfr. *infra* il par. 2.2. del cap. II.

<sup>15</sup> Un ulteriore principio di connessione di portata più generale, sebbene di formulazione implicita, è inoltre contenuto ai par. 2 e 3 dell’art. 43a della Costituzione elvetica, che riconnettono l’onere per le funzioni alla comunità che le gestisce e ne fruisce.

apertura dell'intero sistema della finanza territoriale<sup>16</sup>. Così nell'art. 158, co. 1, della Costituzione spagnola si prevede che “i bilanci generali dello Stato potranno stabilire uno stanziamento a favore delle Comunità autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali da esse svolti, nonché della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali su tutto il territorio spagnolo”<sup>17</sup>.

L'impiego di clausole costituzionali di tutela quantitativa dei volumi della spesa pubblica territoriale caratterizza quindi un ampio numero di sistemi a diritto amministrativo, caratterizzati da esperienze anche molto distanti tra loro ma nelle quali il tema dei rapporti finanziari tra livelli di governo è, comunque, sempre percepito e inquadrato come problema giuridico (e non meramente politico/istituzionale).

Anche in Francia, dove la questione non era positivizzata in norme costituzionali (coerentemente con la natura centralista dell'ordinamento e il carattere sub-costituzionale delle garanzie di dettaglio della prima *décentralisation* come *libre administration*), nondimeno l'esigenza di una tutela quantitativa è stata poi affrontata di massima con i medesimi schemi fortemente giuridicizzati conosciuti in altri ordinamenti continentali, ponendo al centro dell'attenzione la natura gestionale/amministrativa della questione<sup>18</sup>. In questo modo, anche in ordinamenti marcatamente centralisti la tutela quantitativa dei volumi di spesa locale può quindi emergere – giurisprudenzialmente – in forme di matrice comunque costituzionale, come principio di buona amministrazione che riconosce l'aspettativa dei territori alla compensazione delle minori risorse o delle maggiori competenze assegnate dallo Stato, in modo da rispettare la corrispondenza dei mezzi finanziari con le funzioni affidate ai livelli di governo minori.

---

<sup>16</sup> Cfr. *infra* le considerazioni generali nel par. 5. del cap. II.

<sup>17</sup> Cfr. *infra* il par. 5.1. del cap. II; peraltro, anche l'esperienza del Belgio – con il generale rafforzamento dell'autonomia finanziaria a partire dalla legge speciale del 16 gennaio 1989 – ha introdotto istituti di tutela quantitativa, di tipo però più “derivativo” (dal centro) che non di impostazione federale (cfr. il par. 5.2. del cap. II).

<sup>18</sup> Cfr. *infra* il par. 6.2. del cap. II per la giurisprudenza sulla cui base si è sviluppato il principio di connessione in Francia, da ultimo codificato anche in tale ordinamento a livello costituzionale, nell'art. 72-2 introdotto nel 2003.

## 1.2. Il volume della spesa territoriale nell'istituzionalizzazione delle relazioni intergovernative propria dei sistemi di common law

Peraltro, anche negli ordinamenti di *common law*, non caratterizzati da un'impostazione di fondo "a diritto amministrativo" nella regolazione di queste problematiche di relazione tra livelli di governo, il tema della garanzia quantitativa dei volumi di spesa territoriale è stato specificamente tematizzato (anche) come problema di diritto; ciò, tuttavia, secondo schemi diversi che fanno riferimento prioritariamente a logiche politologiche di relazione intergovernativa, più che a norme positive di diritto costituzionale e a una diffusa giuridicizzazione dei rapporti<sup>19</sup>.

Così, sebbene nella Costituzione degli Stati Uniti non sia rinvenibile una clausola di tutela quantitativa della spesa statale, nondimeno – specie dopo lo svuotamento del vincolo nell'*apportionment* delle *direct taxes* (mediante il XVI emendamento), che avrebbe potuto operare nel senso di una garanzia normativa dei volumi statali di spesa – la giurisprudenza della Corte suprema ha consolidato prassi di rapporto politico tra Federazione e Stati che, specie in tema di *grant system* e di armonizzazione (seppur tenue) dei sistemi tributari, sono funzionali ad un'incentivazione di fatto della distribuzione delle risorse in aderenza con le competenze<sup>20</sup>. La distribuzione del prelievo e il ri-trasferimento delle risorse sono allora resi coerenti con l'effettiva distribuzione delle funzioni non tanto in forza di una clausola generale attuata con precisi istituti giuridici (come nell'impianto "a diritto amministrativo", meno coerente con l'assetto competitivo del federalismo fiscale statunitense), ma in forza dell'operare della competizione fiscale stessa (che dissuade le amministrazioni federate da prelievi tributari eccessivi); inoltre, la distribuzione delle risorse coerente con le funzioni deriva anche del-

---

<sup>19</sup> Sulle relazioni intergovernative nei sistemi di *common law* come questione politica prima che giuridica, cfr. D.S. WRIGHT, *Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons*, in *Public Administration Review*, vol. 50, issue 2, 1990, pp. 168 ss.; D.C. NICE, *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, New York, 1987; G.R. STEPHENS, N. WIKSTROM, *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Polity*, New York, 2007.

<sup>20</sup> Cfr. *infra* il par. 2.1. del cap. II.



l'emergere della volontà della Federazione di incidere sulle politiche "non proprie", mediante il generale potere di spesa, e ciò in particolare in un federalismo dualista dove l'unica via di incidenza sulle politiche statali è riconducibile al trasferimento condizionato di risorse federali (in modo che le stesse vengano riallocate sì al livello territoriale dove sono attribuite le competenze, ma in modo da influenzarne l'esercizio).

Una simile dinamica politica, di cui comunque rimane anche una traccia normativa nell'ordinamento giuridico statunitense, è presente in modo ancora più chiaro nei sistemi federali canadese e australiano, improntati a un modello di rapporti finanziari negoziati coerente con un federalismo cooperativo privo di una forte istituzionalizzazione<sup>21</sup>.

Nei relativi testi costituzionali, infatti, è rinvenibile la definizione di un assetto preciso delle competenze fiscali, articolate tra Federazione ed enti costitutivi, pensato in origine come separatista; assetto che non presentava pertanto occasioni di interferenza e che si articolava quindi in una disciplina estranea ad esigenze di tutela quantitativa e di coordinamento nella distribuzione delle risorse (posto che la corrispondenza tra poteri di entrata propri e poteri di spesa propri, liberamente gestibili in modo indipendente a livello federale e provinciale, determinerebbe un'impostazione del tutto analoga a quella statunitense).

A fronte di questa opzione costituzionale, tuttavia, il tema della tutela quantitativa è emerso poi nella prassi dei rapporti intergovernativi sia in Canada che in Australia<sup>22</sup>; prassi che si segnalano per un elevato grado di politicità, posto che in entrambi i sistemi giuridici è stata la valorizzazione della negozialità tra livelli di governo, nella distribuzione delle risorse, a portare all'affermazione di un modello profondamente diverso da quello prefigurato nelle fonti costituzionali.

Così, gli elementi di federalismo cooperativo finiscono per tradursi nella richiesta normativizzata di un mutuo consenso nella distribuzione delle risorse, tale da garantire la correlazione tra mezzi finanziari e funzioni. Ciò è in particolare avvenuto in Canada, dove il *tax assignment*

---

<sup>21</sup> Cfr. *infra* il par. 3. del cap. II, nella sua parte iniziale sui tratti generali del modello negoziale (e sul tema cfr. anche *infra* il par. 6 del cap. VII).

<sup>22</sup> Per il Canada, peraltro, è presente anche nella normativa di rango costituzionale una specifica previsione accostabile alle logiche del principio di connessione; cfr. la sec. 92.2 del *Constitution Act 1867*.

è stato ridefinito da esperienze di “affitto” delle imposte e da *agreements* che hanno riallocato i volumi di spesa territoriale<sup>23</sup>, come anche in Australia, dove la disciplina di rango costituzionale in materia di federalismo fiscale è stata superata da una più forte centralizzazione negoziata delle decisioni sui volumi di spesa, trasformando in gran parte le entrate proprie in un sistema di trasferimenti erariali, concordato<sup>24</sup>.

Se con la riduzione delle tutele dei volumi di spesa territoriali a strumenti pattizi (contrattuali) si è operata una riconduzione del problema della distribuzione quantitativa delle risorse dal piano esclusivamente fattuale (politico) a quello istituzionale (giuridico), la giuridicizzazione dell’approccio di *common law* alla tutela quantitativa dei mezzi finanziari – come problema di relazioni intergovernative – è ancora più evidente nella tradizione del Regno Unito. Nell’ordinamento britannico la razionalizzazione delle relazioni tra livelli di governo, pur se fuori dall’esperienza formalizzata degli ordinamenti “a diritto amministrativo”, ha seguito canali burocratici oltre che consensuali, confluyendo in istituti che hanno ridotto il problema delle dimensioni della spesa territoriale a questione tecnica, in quanto tale poi risolta – spesso per stemperare i conflitti politici – con strumenti manageriali e contabili<sup>25</sup>.

Così, in esito al conflitto tra *Local Government* e amministrazione centrale che ha caratterizzato l’epoca Thatcher, la soluzione di *New Public Management* all’esigenza di tutela quantitativa dell’autonomia è stata individuata in schemi di distribuzione del potere di spesa che ancorano le risorse disponibili alle funzioni affidate e – contemporaneamente, in ottica efficientista – alla relativa performance<sup>26</sup>; d’altra parte, con la c.d. formula Barnett, i livelli di finanziamento della *devolution* erano stati (fin dagli anni ’70, in preparazione dell’autonomia politica) fatti oggetto di una forte tecnicizzazione, seguendo metodi di calcolo

---

<sup>23</sup> Cfr. *infra* il par. 3.1. del cap. II.

<sup>24</sup> Cfr. *infra* il par. 3.2. del cap. II.

<sup>25</sup> Cfr., per i profili generali della regolazione tecnico/burocratica della finanza territoriale propri degli ordinamenti maggiormente accentrati, in particolare *infra* il par. 6. del cap. II, nella sua parte iniziale. Sul ruolo comunque trasversale della tecnica contabile, in tutti gli ordinamenti anche a forte autonomia, cfr. *infra* il par. 5. del cap. VII e il par. 1.2. del cap. VIII.

<sup>26</sup> Cfr. *infra* il par. 6.1. del cap. III.

automatici per definire la dotazione finanziaria territoriale, in modo da assicurare la prevedibilità delle risorse (spostando così dalla politica alla burocrazia dei rapporti intergovernativi il problema della definizione dei volumi di spesa in Scozia, Galles e Irlanda del Nord)<sup>27</sup>.

Nei sistemi statuali composti, quindi, pur se con diverse modalità a seconda del grado di giuridicizzazione dei rapporti tra livelli di governo (con un coordinamento più o meno proceduralizzato, o lasciato alla negoziazione), la questione delle risorse assume comunque rilevanza costituzionale. La norma superiore, infatti, è quella ontologicamente più adeguata a porre garanzie e limiti integrativi della forma di Stato, e come tali si presentano anche le garanzie e i limiti quantitativi in esame; la definizione della dimensione delle risorse affidate a ciascun ente costitutivo, nel suo porsi come precettiva, determina infatti l'assetto dell'ordinamento composto, integrando scelte che orientano il modo sostanziale di esprimersi delle categorie di sovranità e autonomia.

## *2. Il “potere finanziario pubblico” come capacità di scelta allocativa e la sua declinabilità secondo auto o etero-determinazione delle risorse*

L'articolarsi sul territorio del potere pubblico e della relativa amministrazione determina un problema di distribuzione delle risorse all'interno dell'ordinamento, che il diritto regola secondo diversi valori (solidarietà o competizione) e impiegando varie tecniche normative (con auto o etero determinazione dei volumi di risorse)<sup>28</sup>.

In tutti i sistemi statuali l'esistenza di un'organizzazione a base territoriale pone la questione di come regolare la spesa pubblica, secondo un riparto che sia indifferente o meno ai confini. Il potere pubblico negli ordinamenti composti – come capacità di determinare autoritativamente e unilateralmente scelte locali sugli interessi, che siano differen-

---

<sup>27</sup> Cfr. *infra* il par. 6.1. del cap. II.

<sup>28</sup> Per una prospettiva di analisi economica dei processi allocativi delle risorse, isolando i fattori di successo delle politiche redistributive a seconda dei caratteri politici ed istituzionali dei diversi modelli di Stato (federali e accentrati) in ottica dei relativi “equilibri multipli”, cfr. A. DIXIT, J. LONDREGAN, *Fiscal Federalism and Redistributive Politics*, in *Journal of Public Economics*, vol. 68, issue 2, 1998, pp. 153 ss.

ziate – segue un’articolazione territoriale in enti autonomi le cui dinamiche coinvolgono anche il potere finanziario (di spesa e, talvolta, di entrata); in tal modo, quella finanziaria si pone quale componente essenziale dell’autonomia, intesa come capacità di determinare assetti delle risorse pubbliche diversificati rispetto ad altri territori, strumentale all’esercizio delle competenze attribuite (le quali rimarrebbero non attivabili o etero-determinate in assenza di un’adeguata autonomia di gestione delle relative risorse)<sup>29</sup>. Contemporaneamente, l’integrità dell’ordinamento è conservata dalla dimensione sovrana del potere (quale espressione di supremazia delle esigenze unitarie), cui corrisponde una dimensione sovrana anche del potere specificamente finanziario, intesa come spettanza al solo ente centrale delle scelte di coordinamento che impongano determinati indirizzi alla spesa e al prelievo<sup>30</sup>.

La suddivisione territoriale del potere si pone così come capacità di scelta differenziata, in quanto garantita dall’autonomia, ma entro i limiti

---

<sup>29</sup> In questo senso, il ruolo delle attribuzioni finanziarie come elemento determinante e fondativo dell’autonomia *tout court* è diffuso e pacificamente riconosciuto. Nella dottrina italiana, si ricorda la valorizzazione dell’autonomia finanziaria come “pietra angolare” dell’autonomia regionale in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, p. 906.

<sup>30</sup> Sul tema della sovranità finanziaria e suoi limiti, a livello interno si può fare riferimento per primi spunti al ruolo svolto dal concetto di “consenso” sulle scelte di entrata e spesa, che presupporrebbe un passaggio democratico espresso dai soggetti contribuenti (cfr. A. CATTARIN, *Dalla servitù alla sovranità. No taxation without representation*, Napoli, 2009, in particolare cap. I), oltre che dalle autonomie, mentre – a livello di sovranità esterna – centrale sembra essere il concetto di “autodeterminazione” rispetto alle (pur possibili) condizionalità di origine europea o, anche, internazionale (cfr. per spunti L. CAPPUGI, F. SCHIAVO CAMPO, *Integrazione finanziaria internazionale e i limiti all’esercizio della sovranità monetaria*, Roma-Bari, 1990, sullo specifico profilo monetario e, sull’assetto emergente dalla recente crisi, G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, e R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, entrambi in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell’amministrazione), Milano, 2013, rispettivamente pp. 205 ss. e pp. 349 ss.). Sulla sovranità di spesa, per le premesse di storia del pensiero giuridico necessarie a contestualizzare le regole di dettaglio di seguito analizzate, cfr. anche D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, 2004, in particolare pp. 56 ss. sul concetto di sovranità limitata (nel caso delle scelte di allocazione delle risorse limitata – in particolare – sia dalla realtà fattuale, posta la scarsità dei mezzi finanziari, sia dalle esigenze costituzionali di protezione dell’autonomia).

posti dalle prerogative sovrane; e tale schema si applica anche all'articolazione territoriale del potere finanziario. Se il potere pubblico può essere definito come capacità di scelta tra diverse opzioni, legittimata dal perseguire un interesse pubblico e dallo svolgersi entro un quadro di limiti (costituzionali) che assicurano il perseguimento di quell'interesse<sup>31</sup>, analogamente il potere pubblico finanziario può essere identificato nella capacità di scegliere l'allocazione delle risorse maggiormente coerente con l'interesse pubblico, ma da esercitare in un quadro di limiti e garanzie che diano legittimazione alla redistribuzione operata. La natura del diritto costituzionale, come limite e fondamento del potere pubblico, conserva quindi la sua attualità strutturale anche rispetto al tema della potestà di definizione del compendio di risorse posto a disposizione di ogni singola articolazione territoriale autonoma dello Stato-ordinamento<sup>32</sup>.

La questione non è allora solo quella del chi decida sulla distribuzione delle risorse, ma diventa rilevante anche con quali limiti e quali garanzie si possa così allocare la spesa territoriale, ovvero il tema di quale sia il quadro normativo rigido fissato dall'ordinamento (costituzionale) entro cui le scelte allocative vanno condotte.

La domanda di fondo a cui si cerca di dare risposta è perciò quella connessa al problema della fissazione delle dimensioni territoriali della

---

<sup>31</sup> Sulla nozione di potere pubblico in generale, cfr. G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992. In particolare, per evidenziare il ruolo organizzativo del potere nei rapporti intra e infra istituzionali – e la sua giuridicizzazione, tipica degli ordinamenti a diritto amministrativo (in antitesi con l'esperienza meno formalizzata delle esperienze di *common law*) – cfr. pp. 126 ss.

<sup>32</sup> Sul diritto costituzionale come insieme di limiti al potere, ma anche di garanzie per gli interessi per i quali quel potere viene conferito, si rinvia alla letteratura sul "costituzionalismo" come corrente filosofica e fenomeno storico. Per spunti più specifici sul tema della Costituzione come limite al potere fiscale, invece, cfr. A. SAJÓ, *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, New York, 1999, pp. 190 ss. (sui limiti al potere di bilancio e l'apparenza della responsabilità) e R. BRIFFAULT, *Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law*, in *Rutgers Law Journal*, vol. 34, 2002, pp. 907 ss. Sempre per le ripercussioni finanziarie e, nello specifico, sugli effetti – per tale funzione limitativa della Costituzione – determinati dalla perdita dei confini nei processi di integrazione globale, cfr. in particolare G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012.

spesa pubblica: ci si chiede cioè come siano regolate a livello costituzionale, con norme o sostanziali (regole specifiche e parametri precisi) o procedurali (meccanismi negoziali o di coordinamento), le potestà pubbliche di spesa e di entrata, in modo che sia garantita – e limitata – la quantità di risorse a disposizione di ogni ente territoriale. La prospettiva è, in altri termini, quella di un'analisi giuridica delle regole di distribuzione delle risorse, apprezzando i diversi modelli di normazione e il relativo carattere propriamente precettivo (anziché politico-intergovernativo); ciò sia sul piano delle regole sostanziali e procedurali<sup>33</sup>, sia verificando la giustiziabilità di tali garanzie e limitazioni<sup>34</sup>.

Il filo conduttore di questa lettura costituzionale del tema dei volumi della spesa territoriale è allora rappresentato dalle declinazioni della sovranità e dell'autonomia in istituti finanziari concreti, per verificare – nell'ambito del tema dell'allocazione e dell'impiego delle risorse sul territorio – quanto vi sia di garantito (a favore dell'autonomia) e quanto vi sia di limitato (a favore della sovranità) nell'approccio dell'ordinamento costituzionale alla redistribuzione finanziaria territoriale. Quanto – cioè – la dimensione costituzionale delle regole allocative (sostanziali e, più spesso, procedurali) limiti la sovranità nel decidere sulla dimensione territoriale della spesa, contestualmente garantendo quindi l'autonomia<sup>35</sup>; o quanto al contrario la norma fondamentale riconosca uno spazio di potere sovrano nel delineare – in senso garantista degli equilibri unitari delle finanze – il volume della spesa territoriale, limitando l'autonomia<sup>36</sup>.

La dimensione territoriale del potere, e il suo fondamento costituzionale, si esprime quindi nel duplice profilo della garanzia e della limitazione degli spazi di differenziazione, e tale struttura normativa – in termini concreti – trova un'importante occasione di emersione proprio nell'idea di auto e etero determinazione del volume della spesa pubbli-

---

<sup>33</sup> Cfr. *infra* il cap. VII.

<sup>34</sup> Cfr. *infra* il cap. VIII.

<sup>35</sup> Cfr. *infra* il cap. II per un profilo di diritto comparato (in particolare il par. 1 per le considerazioni generali sulle garanzie quantitative dell'autonomia finanziaria).

<sup>36</sup> Cfr. *infra* il cap. III per un profilo di diritto comparato (in particolare il par. 1 per le considerazioni generali sui profili della limitazione della spesa territoriale).

ca territoriale, come questione di potere espressione delle caratteristiche autonome o sovrane delle diverse componenti dell'ordinamento.

*3. La distribuzione delle risorse come risultato dell'esercizio concorrente di sovranità e autonomia finanziaria, tra modelli autonomi o derivati e discrezionalità sulle dimensioni quantitative o qualitative*

La tematica è quindi costituzionale proprio perché declinata come garanzia o limitazione del potere pubblico, in quanto quest'ultimo sia connesso a sfere sovrane (per la tutela di interessi pubblici unitari) o a sfere autonome (per la tutela di interessi pubblici differenziati). Il volume della spesa territoriale viene allora assicurato in un ammontare minimo dalla norma costituzionale, per proteggere l'autonomia (permettendo spese necessarie per politiche differenziate e competitive), e viene contestualmente compresso entro spazi massimi – dalla medesima normativa costituzionale – per garantire le esigenze sovrane (impedendo spese incoerenti con politiche unitarie e solidali).

Per sovranità finanziaria si intende così la dimensione unitaria del potere di decisione sulle risorse, normalmente accentrata in capo allo Stato-persona per l'armonica e coordinata gestione della finanza pubblica allargata (in uno spazio di "supremazia"); d'altra parte, per autonomia finanziaria si intende la dimensione plurale del potere di decisione sulle risorse, affidata agli enti sub-statali per una gestione differenziata e competitiva della finanza pubblica, strumentale a politiche territorialmente in competizione tra loro (in uno spazio di "immunità")<sup>37</sup>.

A fronte di questa ripartizione, l'ordinamento sviluppa tanto limiti alla sovranità, a garanzia delle esigenze di differenziazione territoriale locali, quanto limiti all'autonomia, a garanzia delle esigenze unitarie. Sovranità e autonomia, in questo senso, concorrono a delinearne – tra solidarietà e competizione interterritoriale – l'articolarsi sul territorio

---

<sup>37</sup> Per una qualificazione delle situazioni giuridiche connesse alla sovranità e all'autonomia finanziaria, prendendo spunto da W.N. Hohfeld, cfr. rispettivamente *infra* i par. 2. e 1. del cap. VIII.

della distribuzione dei mezzi finanziari<sup>38</sup>. Ciò secondo modelli di regolamentazione della distribuzione delle risorse diversi tra loro, nei quali si ricompongono variamente le esigenze di garanzia e di limitazione in cui si esprime la sfera di autonomia o la sfera di sovranità (e che pongono in essere istituti alternativi di definizione quantitativa dei volumi della spesa territoriale<sup>39</sup>).

In particolare, tali soluzioni normative possono essere ricondotte a una diversa commistione di due schemi teorici astratti: ovvero dei modelli a finanza autonoma e dei modelli a finanza derivata<sup>40</sup>. Se nella realtà degli ordinamenti è dato sempre riscontrare l'impiego di sistemi misti di definizione delle risorse territoriali, nondimeno gli elementi di regolamentazione presenti in tali sistemi possono essere scorporati e distinti in istituti di finanza propria (o autonoma) e istituti di finanza da trasferimento (o derivata), in modo da individuare la tendenza di fondo

---

<sup>38</sup> Sull'equilibrio esistente negli ordinamenti composti tra solidarietà e autonomia finanziaria, per un inquadramento generale (ma con specifica attenzione all'esperienza italiana), cfr. A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2002, pp. 909 ss. dove si evidenziano anche le dimensioni dinamiche dell'assetto finanziario, secondo le contrapposizioni tra solidarietà e non-assistenzialismo, da un lato, e responsabilità e non-opportunismo, dall'altro. L'autonomia e la sovranità finanziaria interagiscono quindi anche responsabilizzandosi vicendevolmente, così che la solidarietà diventa una categoria generale del sistema di regolazione, su cui ancora in generale G. CAZZOLA, *Federalismo e solidarietà*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 1995, pp. 227 ss. Per una trattazione invece dei tratti di disciplina positiva che nell'ordinamento italiano esprimono puntualmente questa duplice tensione tra responsabilità e solidarietà, nella disciplina più recente della legge 243/2012, cfr. *infra* i par. 2.3. e 2.4. del cap. VI.

<sup>39</sup> Per l'esame comparato di tali istituti, e sulla loro complementarità pur nelle diverse prospettive proprie dell'autonomia o della sovranità, cfr. *infra* il cap. II per le garanzie e il cap. III per le limitazioni.

<sup>40</sup> Sui modelli a finanza autonoma e a finanza derivata, per una trattazione generale della loro distinzione in ottica comparata, cfr. G.F. FERRARI, *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, in particolare pp. 134 ss.



dell'ordinamento (ferma la compresenza – in tutte le esperienze – di alcuni elementi propri di entrambi gli approcci)<sup>41</sup>.

Nel primo caso, semplificando la pluralità di forme che tale connessione può assumere, il volume delle risorse di cui l'ente territoriale dispone è legato a una base tributaria, di modo che la spesa impegnata a beneficio della comunità residente costituisce una ricaduta dell'ammontare della capacità di gettito – e quindi della capacità di produrre ricchezza – che quel medesimo gruppo sociale esprime; la dimensione quantitativa delle risorse, nel modello a finanza autonoma, dipende pertanto in prima battuta da un profilo di “meritevolezza” della comunità territoriale e non è invece frutto di etero-determinazione. La decisione sovrana – infatti – si limita alla definizione statica del sistema astratto delle entrate, e segna quindi solo in modo mediato l'ammontare finale delle risorse, che dipende in via immediata dalla capacità di gettito espressa dal tessuto socio-economico di riferimento.

Nella seconda ipotesi, al contrario, il volume delle risorse disponibili per la data comunità sub-statale viene assegnato per decisione centrale attraverso il sistema dei trasferimenti erariali, di modo che la distribuzione quantitativa del potere di spesa costituisce espressione diretta di una decisione politica (discrezionale) sovrana e non è connessa alla capacità di produrre ricchezza del territorio; ciò in quanto il gettito tributario prodotto localmente confluisce comunque interamente in fondi centrali, per essere poi redistribuito localmente sulla base di formule cieche rispetto alla provenienza originaria delle risorse. In questo contesto la decisione sovrana determina in modo diretto, e non mediato da fattori dipendenti dalla comunità autonoma, il volume quantitativo delle risorse destinate alla spesa territoriale e, quindi, il sistema esprime una dimensione politica unitaria e sovrana non limitata al momento in cui si è disegnato il quadro statico delle risorse da destinare all'ente territoriale: al contrario, la politicità dell'ente sovrano si estende anche al funzionamento dinamico del meccanismo giuridico-istituzionale di distri-

---

<sup>41</sup> Finanza autonoma e derivata di per sé sono quindi modelli astratti, non esenti da contaminazioni in nessun ordinamento: nei capitoli seguenti si è operata una ripartizione tendenziale, valorizzando le linee caratterizzanti e predominanti in ciascun ordinamento, sebbene in tutte le esperienze prese a modello per la costruzione della tassonomia proposta siano presenti tratti tipici anche delle altre modalità di finanziamento.

buzione delle risorse, riallocate dal centro all'interno dell'ordinamento composto<sup>42</sup>.

Il ruolo della discrezionalità, nel momento statico o in quello dinamico, è pertanto comunque fondamentale per determinare l'assetto finale della distribuzione delle risorse e, quindi, i volumi di spesa affidati a ciascun ente territoriale<sup>43</sup>. Il tema della discrezionalità nelle scelte di finanza pubblica, peraltro, fa emergere il problema del controllo su merito e legittimità nelle scelte finanziarie, e di conseguenza la questione della ragionevolezza finanziaria della distribuzione territoriale dei volumi di spesa pubblica<sup>44</sup>. La connessione delle dimensioni finanziarie alle funzioni diventa così non solo un elemento di garanzia (costituzionalmente previsto negli ordinamenti positivi a diritto amministrativo, e oggetto di negoziazione intergovernativa o burocratica negli ordinamenti di *common law*), ma rappresenta anche un requisito di razionalità delle scelte poste in essere nell'esercizio dei poteri sovrani e autonomi: la correlazione con le funzioni e politiche pubbliche, come elemento sulla base del quale valutare la legittimità delle scelte allocative, fa allora emergere la dimensione non solo quantitativa delle stesse, ma anche quella specificamente qualitativa<sup>45</sup>.

Oltre al *quantum* delle risorse, per la definizione della ragionevolezza del volume della spesa pubblica territoriale diventa allora rilevante anche l'apprezzamento della destinazione concreta della stessa, oltre che della qualità relativa di rendimento degli investimenti pubblici sui territori (performance). Infatti, scelte allocative differenziate – che garantiscano maggiori risorse a un dato territorio – possono essere legittimate

---

<sup>42</sup> In questi termini, quindi, la prevalenza della dimensione statica o dinamica assunta dall'esercizio della sovranità finanziaria dipende – tendenzialmente – dal modello autonomo o derivato seguito, così che il coordinamento statale della finanza pubblica viene a caratterizzarsi come più pervasivo in un sistema a trasferimenti erariali, rispetto ad un modello nel quale il livello centrale di governo interviene solo a monte nella distribuzione astratta degli spazi tributari. Per una trattazione più completa dei profili statici e dinamici, anche oltre questa classificazione solo tendenziale, cfr. *infra* i riferimenti riportati al par. 3.1. in questo capitolo e – *infra* – il par. 4.1. del cap. VII.

<sup>43</sup> Cfr. *infra* il par. 5. del cap. VII.

<sup>44</sup> Cfr. *infra* il par. 5. del cap. VII e il par. 1.1. del cap. VIII.

<sup>45</sup> Per la trattazione sistematica della dimensione qualitativa delle risorse territoriali, nel contesto dell'esperienza italiana, si rinvia in particolare ai par. 3. e 4.1. del cap. VI.

timate in termini di ragionevolezza tanto da considerazioni sui volumi necessari, guardando alle funzioni da esercitare come a situazioni di bisogno (differenziabili), quanto da considerazioni sulla qualità dell'impiego di uno stesso ammontare di risorse, guardando alla competizione interterritoriale sull'efficienza ed efficacia delle migliori scelte di spesa operate in concreto (premiabili)<sup>46</sup>.

In questi termini, la definizione di un volume dato di spesa territoriale, affidata a un certo ente, è il frutto del concorso di spazi di valutazione diversi e sempre compresenti – in quota variabile – nei vari istituti e nelle diverse decisioni discrezionali. In altri termini, alla definizione delle dimensioni della spesa pubblica territoriale concorrono sempre profili tanto di garanzia quanto di limitazione, derivanti dalla necessaria concorrenza di spazi di potere sovrano e di potere autonomo, di considerazioni di solidarietà e di competitività, di elementi di finanza propria e di finanza derivata, nonché di considerazioni attinenti tanto alla quantità che alla qualità della spesa pubblica; tutti elementi – quelli dei quattro profili fondamentali citati<sup>47</sup> – che definiscono la complessità del

---

<sup>46</sup> Per la comparazione degli istituti in cui si manifesta la solidarietà (come intervento redistributivo disposto dall'ordinamento all'emergere di una specifica necessità territoriale) e quelli in cui si manifesta la competizione (come regolazione dell'allocazione delle risorse secondo logiche premiali delle migliori performance), cfr. per l'esperienza italiana i par. rispettivamente dedicati alla perequazione, nel cap. V (in particolare par. 3.2.), e ai meccanismi premiali sottesi al patto di stabilità interno, nel cap. VI (in particolare par. 4.2.). Solidarietà e competizione corrispondono peraltro, nella prospettiva del sistema complessivo, a un approccio neutro (non interventista) o funzionale della finanza, di portata più generale; cfr. su tale distinzione F. COVINO, *Modelli costituzionali di riparto finanziario nella prospettiva di diritto comparato*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1695 ss.

<sup>47</sup> Le tematiche sottese a tali concetti sono analizzate trasversalmente nei capitoli successivi. In particolare, ai fini di un inquadramento immediato, si può rinviare ad alcuni spunti significativi: per il rapporto tra garanzia e limitazione, ai due par. 1. dei cap. II e III; per il rapporto tra sovranità e autonomia (come situazioni giuridiche), ai par. 1. e 2. del cap. VIII; per il rapporto tra solidarietà e competitività, alle citate trattazioni della perequazione e del sistema premiale del patto di stabilità interno; per il rapporto tra finanza propria e derivata, all'evoluzione descritta nella prima fase di sviluppo del regionalismo fiscale italiano, nel cap. IV; per il rapporto tra quantità e qualità della spesa pubblica, alla disciplina di valutazione della spesa pubblica italiana (c.d. *spending review*), nel par. 3. del cap. VI.

tema dell'allocazione delle risorse, concorrendo a delineare la fisionomia concreta del regime della finanza territoriale come risultato di esigenze contrapposte (rappresentate da istituti posti in dialettica tra loro).

### *3.1. Il problema delle dimensioni territoriali delle risorse letto alla luce delle categorie giuridiche del limite e della garanzia (costituzionali)*

La dimensione delle risorse territoriali è così tendenzialmente il frutto del combinarsi di scelte sovrane centrali e di scelte autonome territoriali, dove diversi interessi sono rappresentati attraverso istituti concorrenti, disciplinati in parte a livello statale e in parte a livello territoriale.

Al problema del carattere limitato dell'ammontare di risorse corrispondono quindi regole di allocazione che sono poste tanto come espressione di sovranità, quanto come espressione di autonomia.

I profili tipici del sistema a finanza propria descritti in precedenza vedono esaurirsi la sovranità nell'apprestare in astratto il quadro in cui poi l'autonomia potrà svolgere la propria azione: o disciplinando i dettagli dei tributi affidati (aliquote, esenzioni, etc.), oppure agendo comunque – con le proprie politiche<sup>48</sup> – a stimolare le attività economiche che costituiscono base imponibile dei tributi devolutigli in quota fissa. Secondo questo approccio, l'ancorare la dimensione delle risorse disponibili al gettito prodotto sul territorio autoresponsabilizza l'ente locale, la cui amministrazione è in ogni caso incentivata a favorire lo sviluppo economico; sviluppo dal quale alla stessa ritornerebbe infatti un vantaggio in termini di maggior gettito (che permane sul territorio)<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Sull'uso del potere finanziario (leva fiscale e allocazione della spesa pubblica) come fattore di sviluppo territoriale, cfr. tra i numerosi contributi in materia ad esempio W.E. OATES, *Fiscal Decentralization and Economic Development*, in *National Tax Journal*, vol. 46, issue 2, 1993, pp. 237 ss.

<sup>49</sup> Sul carattere essenziale dell'autonomia finanziaria, consistente nella capacità di trattenere sul territorio la ricchezza prodotta, cfr. W.E. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, 1999, pp. 1120 ss. In quest'ottica, solo un modello a finanza propria realizzerebbe la funzione essenziale del federalismo (responsabilizzante, sul piano economico/finanziario, e di salvaguardia democratica, su quello politico), in ottica di *public choice*; il federalismo viene infatti concepito come vincolo costituzionale al potere monopolistico dello Stato di sfruttare fiscalmente i cittadini mediante imposte, dato che la competizione tra unità governative disperderebbe (su

La sovranità costruisce quindi – in questa ipotesi – un quadro statico di regolazione della finanza territoriale, nel quale poi si svolge una dinamica fortemente competitiva tra le autonomie, da cui emerge la dimensione effettiva del volume delle risorse disponibili.

Se un sistema a finanza propria valorizza così la componente dell'autonomia, a valle dell'espressione della sovranità, anche nel sistema a finanza derivata le due sfere comunque concorrono a delineare la distribuzione delle risorse. La decisione sovrana in questo caso si estende però non solo alla statica della delineazione del sistema di finanziamento territoriale, ma anche alla dinamica dello stesso, essendo affidato alle decisioni sovrane centrali il compito di quantificare in concreto l'ammontare del volume di spesa territoriale. Viene così neutralizzato l'elemento competitivo ed efficientistico sotteso ai profili di finanza autonoma, con conseguenti rischi di deresponsabilizzazione<sup>50</sup>, per garantire però – d'altro lato – una più equa distribuzione delle risorse orientata ai

---

diversi livelli in sussidiarietà) l'autorità fiscale: in questo senso, G. BRENNAN, J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax. The Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980.

<sup>50</sup> Sugli effetti deresponsabilizzanti di una finanza locale sussidiata, in quanto vengono a mancare gli incentivi per gli amministratori visti invece nel modello autonomo, si veda per spunti generali G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 299 ss. (sulla competitività inter-territoriale, e i criteri di allocazione come fattore determinante della stessa); nello specifico, cfr. il principio di equivalenza, che richiede – per una piena responsabilizzazione – la corrispondenza tra giurisdizione economica e politica (così M. OLSON, *Strategic Theory and Its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, cit., pp. 479 ss., escludendo per tanto l'efficienza di un sistema finanziario derivato). Tra i numerosi contributi in tema di scissione tra potere e responsabilità di spesa, cfr. anche R.H. GORDON, *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, issue 4, 1983, pp. 567 ss.; D.A. SUPER, *Rethinking Fiscal Federalism*, in *Harvard Law Review*, vol. 118, 2005, pp. 8 ss.; J. RODDEN, *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*, in *American Journal of Political Science*, vol. 46, issue 3, 2002, pp. 670 ss. Si riconnette alle criticità sottese ai meccanismi di trasferimento erariale anche l'esame delle modalità attuative degli interventi speciali dello Stato ex art. 119 Cost., in particolare per l'esperienza della c.d. Cassa del Mezzogiorno; cfr. G. PESCATORE, *La "Cassa per il Mezzogiorno": un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, 2008.

concreti bisogni delle diverse aree territoriali (ciò in un'ottica solidale definita dal centro e apprezzata nella prospettiva unitaria dell'ordinamento).

Se in questo approccio derivato gli elementi presenti negli istituti relativi all'allocazione delle risorse certamente valorizzano principalmente la sovranità, a discapito della differenziazione, nondimeno anche nei relativi meccanismi normativi concreti è riscontrabile un qualche recupero dell'autonomia: ciò in particolare nel momento dinamico di distribuzione dei volumi di spesa, in cui intervengono spazi di garanzia della dimensione delle risorse che caratterizzano specificamente gli ordinamenti a diritto amministrativo, ma che si sono affermati – in via negoziale o tecnico/burocratica – anche negli ordinamenti di *common law*.

Nel caso dei modelli a finanza propria, quindi, l'esigenza unitaria è posta – nel delineare gli equilibri statici del sistema – in secondo piano rispetto alla libera espressione della sfera dell'autonomia, che assume una posizione preminente nel quadro del riparto astratto dei poteri finanziari. Come conseguenza, e per antitesi a tale tendenza statica dominante, nel momento dinamico di concreta definizione della quantità delle risorse territoriali riemerge quindi un'esigenza di tutela della sfera sovrana, che si pone in termini prioritari come necessità di limitazione delle dimensioni delle risorse; dimensioni altrimenti lasciate alla libera auto-determinazione locale, con dinamiche competitive che potrebbero far risultare poi mal ponderata – per eccesso o per difetto – la spesa locale, rispetto a quelle che sono le esigenze unitarie.

Al contrario, nei modelli a finanza derivata le esigenze unitarie sono subito poste in primo piano nel sistema normativo, che delinea il quadro astratto delle relazioni tra livelli di governo, con una preponderante etero-determinazione – estesa peraltro parzialmente anche al momento dinamico – del compendio delle risorse affidate all'ente territoriale. A fronte di tale assetto, emerge quindi come prioritaria un'esigenza di garanzia dell'autonomia, piuttosto che di limitazione della stessa, per assicurare che le scelte sovrane centrali non si traducano nell'attribuzione – alle amministrazioni territoriali – di un compendio di mezzi materiali insufficiente; in questa prospettiva, l'esigenza di correzione della tendenza dominante del modello si presenta allora in termini opposti a quelli sperimentati nei modelli orientati alla finanza propria, con istituti

di garanzia delle risorse che intervengono episodicamente tanto nella definizione statica del sistema, quanto nel suo funzionamento dinamico<sup>51</sup>.

Limite e garanzia quantitativi vengono così articolati all'interno dell'ordinamento costituzionale come elementi che – potendo essere diversamente calibrati e posti in bilanciamento tra loro, a seconda della preponderanza dei profili di finanza propria o derivata presenti nel sistema – sono tendenzialmente in grado di correggere il ruolo primario assegnato alternativamente alla sfera della sovranità o alla sfera dell'autonomia finanziaria (a seconda delle scelte di fondo per cui la forma di Stato composto ha optato).

La quantità di risorse allocata è così peraltro sempre legata alla presenza di profili autonomi e sovrani, seppur diversamente dosati, di modo che fisiologicamente in ciascun ordinamento i profili di garanzia e di limitazione delle spese territoriali sono comunque compresenti.

Per quanto riguarda il lato delle entrate, sia con sistemi di finanza derivata che con sistemi di finanza autonoma il complesso di risorse attribuite per la spesa territoriale è nondimeno frutto tanto di una decisione sovrana centrale (o perché si tratta di istituti di finanza derivata, o perché – pur essendoci autonoma – vi è comunque un'ampia estensione del coordinamento statico con cui il livello centrale di governo disegna il sistema astratto), quanto dell'autonomia decisionale locale (sui livelli di pressione fiscale, o di sviluppo delle politiche che si ripercuotono sulle basi imponibili dei tributi compartecipati). Per quanto riguarda il connesso profilo delle spese (comunque riconducibile al problema delle entrate, dato che la piena libertà di spesa va declinata anche in termini

---

<sup>51</sup> Quando il coordinamento della finanza pubblica o la negozialità vanno a regolare i rapporti finanziari tra livelli di governo, tali interventi possono svolgersi sia sul piano statico (definendo l'assetto astratto dei poteri di spesa e di entrata), sia su quello dinamico (con soluzioni negoziate o di coordinamento che si rendono necessarie nell'esercizio concreto dei poteri finanziari); sul tema, cfr. più nel dettaglio *infra* il par. 4.1. del cap. VII. Per le relative nozioni, sviluppate rispetto alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2011, pp. 451 ss., e – per una prospettiva di diritto comparato – G.G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2011, pp. 605 ss.

di uscite in deficit e, quindi, di accesso al credito come voce attiva<sup>52</sup>), ancora una volta il volume delle risorse territoriali impegnabili dipende in parte da una decisione sovrana centrale (nella misura in cui lo Stato centrale si ingerisce nella sfera dell'autonomia attraverso un coordinamento esteso al momento dinamico: con "limiti" o "vincoli" alla spesa<sup>53</sup>) e, in parte, da una decisione dall'autonomia locale (che non è comunque mai libera, anche per ragioni fattuali di competitività territoriali delle rispettive politiche pubbliche e impositive)<sup>54</sup>.

Se limite e garanzia sono elementi compresenti in tutti gli ordinamenti, quello che varia allora è la loro graduazione. Se prevalgono i profili di allocazione come scelta autonoma, la tendenza è quella alla competizione quantitativa sul prelievo e sulla spesa; competizione che per tutelare le esigenze unitarie dello Stato sovrano va limitata<sup>55</sup>. Al

---

<sup>52</sup> Sul tema dell'indebitamento, per un'analisi dettagliata della normativa italiana e maggiori riferimenti dottrinali, cfr. *infra* il par. 2.2. del cap. VI.

<sup>53</sup> Si distingue in particolare tra "limiti" alla finanza pubblica, ovvero quelle situazioni in cui lo Stato pone precetti che incidono in modo diretto e immediato sugli aspetti quantitativi dei bilanci locali (con tetti alle spese, obbligo di riduzione percentuale rispetto al volume finanziario di esercizi precedenti, obiettivi sui saldi in attivo o in pareggio, etc.), e "vincoli" apposti dal livello centrale di governo alle scelte finanziarie degli enti territoriali, che si sostanziano in norme non finanziarie ma sostanziali, rivolte a profili funzionali o organizzativi dell'azione amministrativa concreta degli enti territoriali, che tuttavia si traducono in precetti indiretti sull'impegnabilità delle risorse (blocco delle assunzioni, regole di contrattazione, disposizioni organizzative sugli organi collegiali e gli emolumenti, etc.). Cfr. per tali nozioni G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2012, pp. 563 ss.

<sup>54</sup> Dipende cioè da una decisione sul *tax assignment*, che si pone fuori della disponibilità del livello di governo autonomo, e dall'esercizio del *tax power* affidato invece al singolo ente sub-statale. Sui relativi concetti, cfr. F. OSCULTATI, *Il federalismo fiscale nella prospettiva della scienza delle finanze*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 27 ss.

<sup>55</sup> Sul tema della competizione fiscale tra territori, e suoi vantaggi e svantaggi, cfr. D. EPPLE, A. ZELENITZ, *The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?*, in *Journal of Political Economy*, vol. 89, issue 6, 1981, pp. 1197 ss.; W.E. OATES, R.M. SCHWAB, *Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, in *Journal of Public Economics*, vol. 35, issue 3, 1988, pp. 333 ss.; J. EDWARDS, M. KEEN, *Tax Competition and Leviathan*, in



contrario, se prevalgono i profili di allocazione come scelta sovrana, con una pre-definizione quantitativa della spesa affidata alle amministrazioni territoriali, la tendenza sarà verso un livellamento solidaristico con etero-determinazione delle risorse (tale per cui la dimensione della spesa è una variabile posta in gran parte fuori dal controllo territoriale dell'ente); dimensione che va però tutelata per assicurare comunque adeguati spazi all'autonomia, facendo prevalere – in questo caso – i profili di garanzia dei volumi di spesa su quelli di limitazione.

In tal senso, limite o garanzia delle dimensioni delle risorse sono disciplinati nell'ordinamento in reazione alla tendenza dominante del potere pubblico (centrale-sovrano o periferico-autonomo) che caratterizza il tessuto costituzionale e la forma di Stato<sup>56</sup>. Sebbene tutti i sistemi siano misti, con compresenti elementi di garanzia e limitazione (dato che in tutti i sistemi vi è compresenza di sovranità e autonomia<sup>57</sup>), non-

---

*European Economic Review*, vol. 40, issue 1, 1996, pp. 113 ss.; J.D. WILSON, *Theories of Tax Competition*, in *National Tax Journal*, vol. 52, issue 2, 1999, pp. 269 ss.

<sup>56</sup> In ordinamenti maggiormente autonomistici, la sfera territoriale delle attribuzioni finanziarie godrà così di più ampi spazi di garanzia (e la funzione statale di coordinamento si sostanzierà nell'esercizio di un potere di supremazia meno esteso nell'apportare limiti alla spesa territoriale); al contrario, negli ordinamenti composti fondati su un ruolo dello Stato centrale più attivo sarà prevalente la dimensione della sovranità finanziaria, e si riscontrerà una maggiore armonizzazione della spesa mediante vincoli (a riduzione delle tutele quantitative per gli enti autonomi). Peraltro, anche la "direzione" del processo federale sembra rilevante a riguardo: a fronte di una disgregazione dello Stato composto, gli spazi della garanzia delle dimensioni della spesa territoriale vanno aumentando in ottica di deterrenza dei processi secessionistici (cfr. i casi del Belgio, della Navarra e Paesi Baschi, nonché della *devolution* nel Regno Unito, rispettivamente par. 5.2., 5.1. e 6.1. del cap. II); sul tema del federalismo nei processi di disaggregazione – in generale – cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010.

<sup>57</sup> L'autonomia finanziaria presuppone infatti la sovranità, sia sul piano logico, sia per un'estensione efficiente della propria funzione rispetto allo sviluppo del territorio. In questo senso, cioè, gli ordinamenti composti non possono essere strutturati – neppure quando fortemente competitivi (cfr. *infra* il par. 2. del cap. II) – come sistemi costruiti attorno a due sfere sovrane perfette. Un collegamento ed una certa subordinazione, così che l'autonomia territoriale dipenda dalla sovranità, è pertanto indispensabile a fini di efficienza e corretto funzionamento dell'ordinamento; nel senso dell'interdipendenza di sovranità ed autonomia – escludendo sul piano economico/finanziario la possibilità di configurare un federalismo radicalmente duale e operante in modo oppositivo – cfr.

dimeno la disciplina costituzionale degli stessi si atteggia diversamente a seconda dell'impostazione di fondo del sistema sovrano-autonomo. La Costituzione si pone infatti per sua natura come vincolo al potere, e perciò se nella forma di Stato prevale il centralismo, così che le scelte limitative sono implicitamente già forti (perché sottese al sistema, nel suo equilibrio statico), allora sarà più ampiamente disciplinata la dimensione costituzionale della garanzia delle risorse; al contrario, se nella forma di Stato prevale il localismo, e quindi le scelte di garanzia sono implicitamente già forti, allora sarà prevalente la dimensione costituzionale esplicita del limite<sup>58</sup>.

Gli elementi e gli istituti attraverso cui operano i vari sistemi di regolazione della finanza territoriale possono pertanto essere in gran parte ricondotti a idee di limite o garanzia quantitativa, di carattere generale e di rilievo costituzionale. Il fondamento valoriale delle scelte limitative della quantità delle risorse territoriali è infatti fondato sulle esigenze unitarie, concetto dal quale vengono poi sviluppati i vari istituti che le esprimono sul piano del volume della spesa pubblica territoriale (coordinamento, limiti di non discriminazione territoriale a tutela dei diritti di eguaglianza dei singoli, coerenza del sistema tributario e non duplicazione, etc.); del pari, il fondamento valoriale delle scelte garantiste della quantità delle risorse territoriali ha anch'esso spessore costituzionale, e si riconduce alle clausole di correlazione tra risorse e funzioni, e – quindi – a un'idea di equità distributiva declinata poi in vari istituti di

---

R.M. HILLS, *The Political Economy of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense and "Dual Sovereignty" doesn't*, in *Michigan Law Review*, vol. 96, 1998, pp. 813 ss. (l'autonomia finanziaria funziona in modo complementare alla sovranità, mentre l'operare di due sovranità affiancate determina inefficienza economica). Ad escludere la configurabilità di una vera sovranità degli enti costitutivi nei federalismi anche radicalmente duali, peraltro, si ricorda poi V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, vol. I, Padova, 1970, pp. 71 ss.

<sup>58</sup> Sulle funzioni di limitazione al potere, e di garanzia, sottese alla Costituzione, tra l'ampia letteratura si rinvia in generale agli spunti emergenti dalla ricostruzione di C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, pp. 139 ss.

tutela del volume della spesa territoriale (principio di connessione, livelli essenziali, perequazione, spesa e fabbisogno standard, etc.)<sup>59</sup>.

*3.2. Forme di Stato e volume della spesa territoriale. Autonomia e sovranità nell'approccio degli ordinamenti liberali o sociali, federali o regionali, a diritto amministrativo o di common law*

Esiste quindi una serie estremamente variegata di istituti incidenti sul tema delle dimensioni della spesa pubblica territoriale; istituti che si sono affermati nel tempo, secondo un'evoluzione che ha proceduto in parallelo con i più ampi processi di riforma complessiva dell'amministrazione e dell'apparato statale<sup>60</sup>.

Gli istituti particolari in cui si articola in concreto la tutela o la limitazione quantitativa delle risorse territoriali sono infatti legati alla più complessiva esperienza dell'amministrazione pubblica. In particolare, per il loro fondarsi, da un lato, su un principio (giuridicamente rilevante) di connessione con le funzioni sostanziali affidate all'ente<sup>61</sup> e, dall'altro, sulle esigenze unitarie (tradotte in norme) proprie della contabilità pubblica nazionale<sup>62</sup>, tali istituti di garanzia e di limitazione quanti-

---

<sup>59</sup> Per la ricognizione dei diversi istituti in cui si esprimono le scelte limitative e quelle garantiste della quantità di risorse territoriali, si rinvia – rispettivamente – alla comparazione svolta *infra* nel cap. III e nel cap. II.

<sup>60</sup> Cfr. *infra* il par. 6. nel cap. IV e il par. 2. nel cap. V.

<sup>61</sup> In particolare, connessione che è rilevante per gli istituti di garanzia della quantità di spesa autonoma. Le forme della costituzionalizzazione e giuridicizzazione del principio di connessione costituiscono l'oggetto dell'analisi seguente; cfr. *infra* il par. 3 del cap. VIII per le considerazioni conclusive sugli spazi e le modalità per un'effettiva declinazione in forme giuridiche (e giustiziabili) di tale principio.

<sup>62</sup> In particolare, principio unitario che è rilevante per gli istituti di limitazione della quantità di spesa autonoma. Per uno studio dell'insegnamento della materia contabilità di Stato (*rectius*: contabilità pubblica) e l'evoluzione dei suoi contenuti nel senso di una sempre maggiore giuridificazione del settore, con passaggio da un complesso di regole tecnico-ragionieristiche a vera materia giuspubblicistica (in parallelo allo sviluppo della finanza del settore pubblico allargato e delle istituzioni di governo della stessa, quindi accompagnando i problemi di gestione dell'autonomia dei diversi livelli di governo), cfr. R. PEREZ, *Origini e contenuti di un insegnamento: la contabilità pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1987, pp. 709 ss. (ID., *La scienza del diritto amministrativo e la finanza pubblica*, in L. TORCHIA, E. CHITI, R. PEREZ, A. SANDULLI

tativa ricalcano gli approcci burocratici, manageriali, aziendalistici, etc. che – nelle riforme della disciplina della pubblica amministrazione – si sono succeduti nel tempo<sup>63</sup>.

Così, in diverse fasi storiche l'approccio agli istituti di allocazione territoriale delle risorse è mutato, concentrandosi prioritariamente su diversi momenti del procedimento in cui si esprime la finanza pubblica: l'attenzione si è infatti andata spostando dalle scelte di prelievo fiscale (espressive di un approccio liberale), a quelle di erogazione in concreto delle risorse (espressive di un approccio sociale)<sup>64</sup>.

L'allocazione territoriale dei mezzi finanziari può così parallelamente anch'essa essere osservata secondo la priorità data o alla prospettiva del reperimento dei fondi o, invece, all'attribuzione dei poteri di spesa. In quale momento – tra tali due prospettive, connesse tra loro – intervenga più pesantemente la disciplina di tutela e limitazione quantitativa dipende, infatti, dal ruolo che la Costituzione riserva all'amministrazione; più in particolare, dipende da quale rapporto l'amministrazione viene instaurando con i fondi pubblici, visti – a seconda della diversa sensibilità dell'ordinamento – o prioritariamente come risorse prelevate dai cittadini/contribuenti (in ottica liberale), o come risorse destinate ai cittadini/fruitori di diritti di prestazione (in ottica sociale)<sup>65</sup>.

---

(cur.), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Napoli, 2008, pp. 247 ss.).

<sup>63</sup> Per un'analisi delle riforme della pubblica amministrazione e del suo funzionamento, con specifica attenzione alla cultura dell'amministrazione loro sottesa (da una cultura formale e burocratica, alla cultura della qualità e del risultato) e all'impatto sulle questioni finanziarie (procedure di spesa, conti, costi, e controlli), cfr. E. ANTONINI, *La pubblica amministrazione in Italia: origini, sviluppi, riforme*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, fasc. 1, 2014, pp. 23 ss.; M. DE ANGELIS, *La cultura dell'amministrazione pubblica in Italia fra tradizione e riforme*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, fasc. 3, 2006, pp. 151 ss.; V. GIUSEPPONE, *Compatibilità tra riforme e pubblica amministrazione*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 10, pt. 2, 1998, pp. 379 ss.; D. SORACE, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1995, pp. 499 ss.

<sup>64</sup> Cfr. C. WEBBER, A.B. WILDAVSKY, *A History of Taxation and Expenditure in the Western world*, New York, 1986.

<sup>65</sup> L'amministrazione di spesa, come attività produttiva di obbligazioni pecuniarie pubbliche, e l'amministrazione fiscale, come attività autoritativa di prelievo di risorse

L'assetto della forma di Stato diventa così determinante per definire il rapporto tra amministrazione e allocazione delle risorse, anche nella prospettiva della spesa pubblica territoriale: in un parlamentarismo liberale la scelta di bilancio (legislativa) costituisce momento fondamentale del procedimento finanziario pubblico, di rilevanza tale da far passare in secondo piano l'amministrazione della spesa (vincolata rispetto alle decisioni di prelievo e di destinazione contenute nelle manovre); in uno Stato sociale, al contrario, l'attenzione tende a spostarsi verso gli istituti di spesa più operativi, con un potenziamento dell'esecutivo (a cui sono riconosciuti più ampi margini di discrezionalità finanziaria)<sup>66</sup>.

A fronte di ciò, quello alla garanzia quantitativa della spesa territoriale si presenta come un approccio che guarda prioritariamente al momento del riparto delle risorse, a monte, in quanto scelta normativa e politica assunta sul fronte delle entrate<sup>67</sup>; al contrario, la limitazione delle risorse guarda principalmente alla fase dell'impiego delle stesse, con istituti concentrati sul fronte della spesa<sup>68</sup>. Di conseguenza, è possi-

---

dai contribuenti, sono fisiologicamente destinatarie di un diverso status costituzionale, rispettivamente fondato su obblighi di buona amministrazione (e.g. art. 97 Cost. italiana) o di prelievo ragionevole e garantista (e.g. artt. 23 e 53 Cost. italiana): da una parte la tutela costituzionale è fondamentalmente incentrata sulla collettività, interessata ad un impiego efficace ed efficiente delle risorse, dall'altra sul contribuente come individuo, interessato a un prelievo corretto e non eccessivo (e molto più raramente legittimato a contestare – *uti singulo* – l'impiego del denaro pubblico: cfr. la giurisprudenza statunitense in materia di *taxpayer standing*, ad esempio *Massachusetts v. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923) e *DaimlerChrysler Corp. v. Cuno*, 547 U.S. 332 (2006)). Per i profili dell'amministrazione di spesa, cfr. tra l'ampia letteratura M.S. GIANNINI, *Le obbligazioni pubbliche*, Roma, 1964. Per i profili dell'amministrazione fiscale, cfr. in generale M. ROMANO, *Amministrazione finanziaria*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 265 ss.

<sup>66</sup> Sul potere di spesa nello Stato sociale, si è osservato che l'esecutivo diviene fondamentale (ed è fondamentale) proprio in quanto gestisce spesa pubblica; cfr. S. CASSESE, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, 279 ss., dove si riconosce come siano le risorse finanziarie a dare la misura concreta del potere amministrativo, conferendo efficacia alle politiche pubbliche con le quali gli apparati statali perseguono gli interessi ritenuti meritevoli di tutela.

<sup>67</sup> Cfr. *infra* il cap. II.

<sup>68</sup> Cfr. *infra* il cap. III.

bile riscontrare come le disposizioni costituzionali più risalenti (di impostazione liberale, e proprie dei federalismi classici) vedano una disciplina concentrata soprattutto sul riparto del potere impositivo<sup>69</sup>, mentre le disposizioni costituzionali più recenti (di impostazione sociale, di *welfare*) si concentrano anche e soprattutto sullo *spending power*<sup>70</sup>.

Nell'ottica dell'allocazione delle risorse prevalgono quindi gli istituti che sostanziano garanzie nel riparto delle entrate, quali formule di distribuzione dei trasferimenti erariali o di attribuzione di quote di gettito, schemi di connessione tra finanza pubblica e servizio pubblico (tramite livelli essenziali delle prestazioni), e sussidiarietà nell'affidamento delle fonti di entrata<sup>71</sup>; ciò ovviamente fermo il residuo anche di compresenti esigenze ed istituti limitativi, *in primis* nella forma dell'armonizzazione del sistema tributario.

Nell'ottica della spesa prevalgono invece gli istituti che sostanziano barriere all'impegno delle risorse; barriere riconducibili – in generale – al complesso delle misure espressione della funzione di coordinamento finanziario, e poste tramite limiti e vincoli all'indebitamento o alla spe-

---

<sup>69</sup> Con un'attenzione prevalente per il *tax power*; sulla relativa evoluzione, cfr. G. BRENNAN, J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax. The Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, cit.

<sup>70</sup> Sui profili del potere di spesa, per analisi di carattere generale cfr. D.E. ENGDahl, *The Spending Power*, in *Duke Law Journal*, vol. 44, issue 1, 1994, pp. 1 ss.; R.L. WATTS, *The Spending Power in Federal Systems. A Comparative Study*, Kingston, 1999; L.A. BAKER, *The Spending Power and the Federalist Revival*, in *Chapman Law Review*, vol. 4, 2001, pp. 195 ss.

<sup>71</sup> Per contributi generali che rileggono i problemi allocativi e di finanza pubblica in un'ottica di sussidiarietà, cfr. J.M. JOSSELIN, A. MARCIANO, *Federalism and Subsidiarity in National and International Contexts*, in J.G. BACKHAUS, R.E. WAGNER (eds.), *Handbook of Public Finance*, Boston, 2005, pp. 477 ss. e – nella letteratura italiana – 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. Per spunti, cfr. inoltre già G. PASTORI, *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 1995, pp. 7 ss. Sia consentito rinviare anche a F. GUELLA, *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.

sa (con patti di stabilità e simili meccanismi)<sup>72</sup>. Anche in questo caso non mancano poi profili di garanzia pure nella fase di spesa, come ad esempio per quanto riguarda i divieti di fondi vincolati che tutelano la dimensione qualitativa dell'impiego delle risorse territoriali<sup>73</sup>.

In tale contesto, la forma di Stato condiziona l'uso di istituti relativi al controllo e alla garanzia della dimensione delle risorse territoriali, concentrandoli – alternativamente – in modo maggiore nella fase allocativa o in quella dell'impiego. Coerentemente con questa influenza generale sul problema del volume delle risorse, le sfere della sovranità e dell'autonomia si pongono come fattori determinanti anche nel qualificare il ruolo del problema dimensionale della spesa pubblica territoriale rispetto alle distinzioni classiche delle forme di Stato composte, ripartibili in diversi gradi di federalismi e regionalismi anche sulla base dell'approccio alla quantità di risorse allocata<sup>74</sup>.

Peraltro, nella teoria degli ordinamenti composti il profilo finanziario viene in gioco in generale come strumentale, in quanto legato alle funzioni<sup>75</sup>. Coerentemente con ciò, il problema della dimensione delle

---

<sup>72</sup> Cfr. per i limiti all'indebitamento *infra* il par. 2.2. nel cap. VI e – per la disciplina del patto di stabilità interno – il par. 7. nel cap. IV e i par. *sub* 4. nel cap. VI.

<sup>73</sup> Sulla non vincolabilità dei fondi destinati all'autonomia, nell'esperienza italiana anche quale principio di autonomia della spesa direttamente applicabile (che non ha richiesto l'interposizione di legislazione statale attuativa, come avvenuto invece per l'autonomia tributaria), cfr. M. BARBERO, *Il federalismo fiscale in Italia "tollerata" i fondi statali vincolati? La posizione della Corte costituzionale*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 5-6, 2004, pp. 629 ss. Per maggiori riferimenti cfr. anche quanto citato *infra* al par. 2. nel cap. VII.

<sup>74</sup> Per l'inquadramento generale della questione della finanza territoriale nelle diverse forme di Stato presenti nel panorama comparato, si rinvia *infra* ai cap. II e III.

<sup>75</sup> La questione delle risorse e della spesa è strettamente legata a quella delle funzioni amministrative, al cui esercizio il principio di c.d. connessione qui analizzato finalizza l'allocazione dei mezzi finanziari. La funzione peraltro a sua volta individua il fine dell'attività amministrativa, in quanto il porre in azione l'amministrazione verso la propria finalità costituisce la funzione, quale nozione applicata quindi dapprima all'agire (Benvenuti) e poi all'organizzazione (Giannini) dell'amministrazione. Cfr. F. SPANTIGATI, *Il rapporto tra le funzioni*, in *Politica del diritto*, fasc. 2, 2002, pp. 331 ss. Il finanziamento, e quindi la distribuzione delle risorse, si pone allora – tramite principio di connessione – come finalizzato e legato alle funzioni amministrative, così che si è

risorse diviene centrale nel suo profilo di garanzia, che – come visto – è profilo specificamente articolato sull’idea di correlazione tra risorse e funzioni: negli ordinamenti composti l’idea dell’articolazione territoriale del potere parte infatti dalle competenze, cui le risorse sono strumentali, e la Costituzione pertanto garantisce le risorse in chiave quantitativa proprio perché strumentali alle competenze attribuite.

Oltre al garantire, in ogni esperienza statale è poi necessario anche il limitare la dimensione territoriale del potere e delle competenze, dal che emergono i vincoli sostanziali al potere territoriale generale, con istituti declinati nelle diverse manifestazioni dell’interesse nazionale<sup>76</sup>, tutti diretti alla protezione dell’unità dell’ordinamento (composto ma, comunque, statale). Del pari, la dimensione del potere finanziario – che è ancillare a tali dinamiche – è anch’essa costituzionalmente limitata a protezione del carattere unitario dell’ordinamento; in questa prospettiva è così lo Stato-ordinamento che procede coordinando e armonizzando spese ed entrate, per evitare irrazionalità nel sistema della fi-

---

potuto osservare come la finanza sia la “misura effettiva della funzione”; cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 287 ss.

<sup>76</sup> Sull’interesse nazionale come fattore idoneo a legittimare un accentramento delle decisioni sulle questioni finanziarie, anche incidendo indirettamente su materie sostanziali delegate alle autonomie, cfr. E. BUGLIONE, *Decentramento delle funzioni e centralizzazione della finanza: un binomio entro certi limiti necessario*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2005, pp. 400 ss. (ma cfr. anche A. BRANCASI, *Un apparente paradosso: le valenze regionaliste di una concezione unitaria della finanza pubblica*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 1984, pp. 739 ss.); si evidenzia che quando le scelte di governo della finanza sottendono esigenze unitarie, in forza di riflessi sulla finanza pubblica allargata, per avere un vero federalismo fiscale è necessario che ci siano istituti e momenti di tutela unitaria, nell’interesse stesso dell’autonomia (tutelata nelle sue funzioni sostanziali da un sistema di finanza pubblica nazionale sostenibile). Peraltro, tale impostazione – pur corrispondente alle dinamiche di contrasto alla crisi finanziaria, con accentramento delle decisioni finanziarie legittimato da interpretazioni particolarmente espansive della funzione di coordinamento – non può essere assolutizzata, e richiede di essere temperata riconoscendo quale regola un “principio di connessione legislativa”, in base al quale funzione normativa sostanziale ed attività finanziaria tendenzialmente coincidono in capo ad un unico soggetto pubblico (portatore di entrambi gli interessi); cfr. I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 1, 2005, pp. 153 ss.



nanza pubblica allargata (sistema assoggettato – a sua volta – alle logiche di una figura generale di interesse nazionale finanziario<sup>77</sup>).

Peraltro, l'equilibrio tra queste componenti non segue tanto la graduazione del livello di autonomia (in ordine decrescente: federalismi consolidati, federalismi deboli, regionalismi), questa rivelandosi una suddivisione poco esplicativa del problema<sup>78</sup>. Nei federalismi deboli e nei regionalismi si può astrattamente affermare che – a livello di declamazioni costituzionali – prevale la dimensione della garanzia, in

---

<sup>77</sup> Interesse che peraltro trascende oramai anche la dimensione nazionale, essendo il frutto di vincoli sovranazionali (su cui cfr. *infra* il par. 1.1. del cap. III); ed in quest'ottica di obbligazione esterna, peraltro, anche per la Corte costituzionale emergerebbe oramai “un interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica” (sentenza 39/2014), che giustifica controlli sugli enti territoriali diretti ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, quale impegno assunto in sede europea. Tale figura di interesse nazionale finanziario non agisce quindi più secondo gli schemi di compressione dell'autonomia propri del primo regionalismo, in cui il tratto maggiormente pervasivo dell'istituto poteva essere ricondotto alla sua rideclinazione in termini di legittimità (cfr. L.A. MAZZAROLLI, *L'interesse nazionale contro la finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 1991, pp. 1197 ss.), ma diventa un elemento di rafforzamento della funzione di coordinamento della finanza pubblica, legittimante interventi limitativi particolarmente pervasivi in quanto vincolanti non solo le autonomie, ma lo Stato stesso (che agisce così – in modo evidente – in ottica unitaria, di Stato-ordinamento).

<sup>78</sup> Sul carattere non rigoroso delle suddivisioni tracciabili tra le diverse esperienze federali e regionali, e sul “federalismo” come esperienza complessiva di regolazione degli ordinamenti composti, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, 831 ss. e M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 1995, pp. 367 ss. Sulla suddivisione delle diverse forme di Stato territorialmente organizzate, e le ragioni classiche della suddivisione, cfr. inoltre G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, Padova, 1967; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto IV edizione (discipline pubblicistiche)*, vol. VI, Torino, 1991, pp. 237 ss.; A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo. In Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, I, *Principi e modelli*, Padova, 2003; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo: federalismo e regionalismo*, Torino, 2005; G.F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2006, pp. 589 ss. Sul federalismo, infine, inteso come processo (*federalizing process*) – e quindi sui diversi stadi di sviluppo che sono solo parzialmente cristallizzabili dal diritto costituzionale – cfr. C. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1950; ID., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

quanto la Costituzione per sua natura si pone come tutela avverso la manifestazione più forte del potere (che, in tali esperienze statuali, è quella sovrana); ma tale scelta costituzionale è operata proprio perché poi – nelle regole operative – si riscontra invece una predominanza del limite (lasciato alla discrezionalità politica del legislatore ordinario centrale, portatore della funzione e dell'interesse statale al coordinamento della finanza pubblica, che è ciò che connota davvero e più in profondità queste esperienze finanziarie ad autonomia debole<sup>79</sup>).

Nei federalismi forti – sempre a livello di declamazioni costituzionali – prevale invece (tendenzialmente) la dimensione della limitazione (invocando dimensioni unitarie di lealtà<sup>80</sup>, o lasciando che la sovranità agisca nei suoi spazi<sup>81</sup>), in quanto ancora una volta la Costituzione per sua natura si pone come tutela avverso la dimensione più forte del potere (che – in tali esperienze – è quella autonoma, con entità originarie di cui si compone l'ente federale). Anche in questo caso, tuttavia, una simile preponderanza dei principi (unitari) si accompagna ad un'abbondanza di regole operative di segno opposto (autonomiste), e il quadro dei principi costituzionali relativi alle norme finanziarie strumentali è prevalentemente orientato nel senso della dimensione sovrana proprio perché a monte le regole operative sostanziali sulle competenze erano favorevoli alla predominanza finanziaria del livello originario, e – quindi – della garanzia quantitativa dell'autonomia (anche se nei fede-

---

<sup>79</sup> Sulla portata pervasiva della funzione di coordinamento della finanza pubblica, cfr. *infra* i par. *sub* 4. del cap. VII e, per il carattere etero-determinato dell'autonomia nei regionalismi e federalismi deboli, i par. *sub* 5. dei cap. II e III.

<sup>80</sup> Cfr. *infra* le esperienze a federalismo fiscale cooperativo fortemente istituzionalizzato, in particolare ai par. *sub* 4. dei cap. II e III. Per un tipico esempio di istituto posto a presidio del carattere cooperativo delle relazioni (anche) finanziarie tra livelli di governo, che non rimane sul piano del *soft law* ma conosce poi declinazioni normative e giustiziabili, cfr. la *Bundestreue* tedesca. Sul tema, cfr. in generale A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco. Un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995 e B. DE VILLIERS, *Bundestreue: The Soul of Intergovernmental Partnership*, Johannesburg, 1995. Nella letteratura tedesca cfr. H.W. BAYER, *Die Bundestreue*, Tübingen, 1961 e H. BAUER, *“Die Bundestreue”. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübingen, 1992.

<sup>81</sup> Cfr. *infra* le esperienze a federalismo fiscale fortemente competitivo, in particolare ai par. *sub* 2. dei cap. II e III.

ralismi storici si è avuto un processo di erosione di questo assetto garantista a favore – con lo Stato sociale – della dimensione federale della spesa e delle sue influenze coordinanti<sup>82</sup>).

In ogni caso quella descritta è una tassonomia solo tendenziale, le dimensioni del limite e della garanzia essendo presenti sia nel regionalismo che nel federalismo, seppure con diverse quote di effettività e con diversa forza. Una più rilevante chiave esplicativa degli approcci deve allora essere ricercata in differenze normative di dettaglio, legate al criterio generale che impronta il rapporto tra enti territoriali e Stato, visto in termini di relazioni istituzionali giuridicizzate (di natura più pubblicistica: secondo diversi schemi di “imperatività” del livello coordinante, in dipendenza dagli approcci del diritto delle amministrazioni pubbliche e del ruolo costituzionale della PA nello Stato composto), o di relazioni a natura negoziale intergovernativa (di impronta più “privatistica” o “paritaria”: ancorata alla preponderanza del piano politico, con varie modalità di riconoscimento della vincolatività di fatto o di diritto degli accordi finanziari conclusi)<sup>83</sup>.

Si deve quindi guardare – nel dettaglio delle regole – in primo luogo alla citata suddivisione tra ordinamenti a diritto amministrativo (con approccio maggiormente normativo) e di *common law* (con approccio maggiormente negoziale ed inter-istituzionale), per poi poter ulteriormente articolare gli indirizzi di fondo seguiti dai singoli sistemi nazionali nel tutelare o limitare il volume della spesa territoriale, secondo più specifiche linee di tendenza. Tendenze che sono ripartibili – sempre ferme le reciproche contaminazioni – in modelli competitivi, negoziali, amministrativi, derivati o tecnocratici, nei quali il dato della tutela o limitazione quantitativa è frutto di una responsabilizzazione che si presenta – rispettivamente – come auto-imposta, frutto di mutuo concorso,

---

<sup>82</sup> Questo processo di rafforzamento della Federazione, a fini di costruzione di un ampio *welfare state*, è stato particolarmente evidente in alcuni federalismi di *common law*, dove il carattere maggiormente deformalizzato dei rapporti istituzionali ha permesso trasformazioni negoziate dell’assetto allocativo delle risorse funzionali a una gestione centrale dello Stato sociale; cfr. *infra* i par. 3.1. e 3.2. del cap. II.

<sup>83</sup> Sulla distinzione tra gli approcci cooperativi fondati su schemi negoziali/paritari o su logiche maggiormente istituzionali/proceduralizzate, cfr. *infra* le considerazioni specifiche nei par. 3. e 4. nei cap. II e III e – in generale – i par. 4. e 6. nel cap. VII.

derivante da una struttura istituzionalizzata, etero-determinata o interna a meccanismi tecnico/burocratici<sup>84</sup>.

Rispetto a tutte queste articolazioni, la questione della dimensione delle risorse emerge da un diverso dosaggio del potere finanziario pubblico manifestato nelle forme dell'autonomia e della sovranità, che segna anche l'esperienza dell'ordinamento italiano, il quale può essere qualificato come sociale, a diritto amministrativo e regionale.

Tale triplice caratterizzazione presenta poi conseguenze sul modello di tutela e limitazione delle dimensioni della finanza territoriale, in quanto – coerentemente con l'impostazione tendenziale descritta – nel sistema regionale italiano le regole di garanzia e limitazione delle risorse sono tendenzialmente poste anche a disciplina del momento dell'impegno delle risorse e non solo su quello della distribuzione astratta. Si riscontra così una disciplina esplicita a livello costituzionale, specificamente dedicata alla tutela quantitativa; tuttavia, all'abbondanza di disposizioni di rango costituzionale attente all'autonomia di entrata e di spesa si affianca poi un sistema di regole sulle relazioni finanziarie particolarmente favorevole, invece, alla sovranità centrale<sup>85</sup> (cui è infatti affidata una pervasiva funzione di coordinamento, che si esprime in disposizioni legislative ordinarie con le quali viene completato il sistema delle garanzie e delle limitazioni ai volumi di spesa territoriale<sup>86</sup>).

---

<sup>84</sup> Su questi concetti, cfr. i rispettivi paragrafi (da 2. a 6., nella stessa progressione qui riportata nel testo) dei capitoli II e III.

<sup>85</sup> Si può fare riferimento – in particolare – all'art. 119, co. 4, per la tutela, mentre all'art. 119, co. 1, e 97, co. 1, è ora riconducibile (nelle forme di clausola di equilibrio di bilancio) la copertura costituzionale delle disposizioni di limitazione alla spesa pubblica territoriale. Riconoscimento in Costituzione che era prima invece derivabile – indirettamente – da un'estensione alle autonomie regionali dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81, co. 4 – attuale co. 3 – e da un'applicazione in concreto della funzione di coordinamento della finanza pubblica qualificata, dopo il 2001, come materia concorrente del co. 3 dell'art. 117 (ed in precedenza contenuta invece nel medesimo art. 119, co. 1).

<sup>86</sup> Sul coordinamento della finanza pubblica sia consentito rinviare – oltre a quanto di seguito esposto – 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., e alla dottrina e giurisprudenza *ivi* citata.

### 3.3. Profili sostanziali e rimediali della tutela quantitativa dei volumi di spesa territoriale, tra proceduralizzazione e giustiziabilità

L'esame della disciplina di dettaglio in materia di vincoli e garanzie quantitative alla spesa pubblica territoriale si presenta quindi come fondamentale per apprezzare la reale estensione della discrezionalità allocativa, come esercitata – negli ordinamenti composti – in modo concorrente sia dall'ente sovrano centrale, sia dall'ente autonomo sub-statale. In altri termini, la definizione del volume della spesa del singolo ente territoriale è il frutto di concorrenti volontà, portatrici di interessi contrapposti all'unità dell'ordinamento (solidarietà) e alla differenziazione (competizione); interessi che vengono ricondotti a coerenza tramite molteplici istituti con cui – sul piano sostanziale – si proceduralizzano i limiti e le garanzie quantitative, per contenere la discrezionalità finanziaria che è sottesa alle relative regole allocative di dettaglio.

In quest'ottica, la sostenibilità finanziaria si pone come una chiave di lettura comune – sul piano quantitativo – per limiti e garanzie, costituendo il criterio sostanziale che guida l'allocazione, e risolvendosi in un'applicazione al tema delle risorse dei principi generali di proporzionalità ed eguaglianza nei rapporti interterritoriali<sup>87</sup>. La sostenibilità sia delle funzioni mediante le risorse allocate (principio di connessione), sia delle spese impegnate rispetto alle risorse assegnate (principio di equilibrio) integra così il valore di pregio costituzionale che è implicito nelle diverse norme rilevanti in materia: nel primo caso, di garanzia quantitativa (sostenibilità delle funzioni) e, nel secondo caso, di limitazione quantitativa (sostenibilità delle spese)<sup>88</sup>.

A fronte di questa impostazione, la natura della discrezionalità sottesa alle scelte di coordinamento finanziario presuppone contenuti di legalità e di merito nell'allocazione delle risorse che sono connessi, appunto, a esigenze di sostenibilità; la definizione dei volumi di spesa territoriale assegnati dal centro o assunti autonomamente non è quindi mai libera, ma si trova ad essere conformata da vincoli sia giuridici (legati alle regole in cui la sostenibilità è assunta a *ratio* di fondo), sia di

---

<sup>87</sup> Cfr. *infra* il par. 1. del cap. VII.

<sup>88</sup> Cfr. *infra* i par. 2. e 3. del cap. VII.

fatto (legati all'esigenza che la realtà fattuale, con una data consistenza delle funzioni da finanziare e una data scarsità delle risorse rispetto alle esigenze concrete, non porti a situazioni di disequilibrio – sia per difetto che per eccesso – tali da risultare inopportune)<sup>89</sup>.

A fronte di queste regole e di queste necessarie considerazioni economico/finanziarie, la discrezionalità allocativa si presenta come spesso caratterizzata in senso tecnico, sebbene operando nell'ambito delle questioni di bilancio sia come tale connotata da una forte politicità<sup>90</sup>. La procedimentalizzazione della valutazione degli interessi sottesi alla redistribuzione porta così a specifiche difficoltà di apprezzamento della ragionevolezza allocativa, in tensione tra tecnica e politica, e quindi tra una ripercorribilità *ab externo* delle scelte che può fondarsi su specifici sintomi tecnici di irrazionalità (rispetto a finalità di sostenibilità che sono tipizzate dalla scienza contabile), e un'impossibilità di sindacato connessa invece alla portata politica delle opzioni allocative (difficilmente qualificabili come irragionevoli se giustificabili sulla base di scelte di indirizzo politico, che come tali sono appunto libere nei fini)<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. *infra* il par. 5. del cap. VII, sui limiti fattuali alla discrezionalità, sottesi alla scarsità (tecnicamente riscontrabile) delle risorse.

<sup>90</sup> Per trattazioni generali sulla funzione di indirizzo politico sottesa al potere di bilancio, cfr. in generale – tra l'ampia letteratura sul tema – U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.

<sup>91</sup> Sulle problematiche attinenti al sindacato dell'atto politico cfr. L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2014, in particolare p. 25 dove si osserva come “non appare possibile postulare l'esercizio di potestà politiche, *lato sensu* libere nel fine, ancorché connotate da un amplissimo margine di discrezionalità, nell'ambito della definizione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, laddove si assista alla concreta predisposizione, mediante intesa, di mezzi e risorse da impiegare onde garantire effettività ai diritti fondamentali del cittadino”. Pertanto, anche nelle questioni di definizione discrezionale dei volumi della spesa territoriale lo spazio del sindacato *ab externo* dipende dalla possibilità di trovare un fine tipico, o elementi tecnico/fattuali di riscontro (mentre invece quando la politicità è estesa ai fini, o non vi sono elementi non normativi delle fattispecie, è sempre possibile giustificare *ex post* una decisione allocativa); su tali questioni di sindacabilità delle decisioni finanziarie, cfr. *infra* il cap. VIII.

Tale difficoltà è presente in tutte le esperienze analizzate, ma si manifesta con attitudini diverse negli ordinamenti a diritto amministrativo, dove la discrezionalità allocativa è condivisa tra livello centrale e territoriale tramite l'esercizio della funzione di coordinamento<sup>92</sup>, e negli ordinamenti di *common law*, dove l'approccio istituzionale condiviso in materia di definizione dei volumi di spesa territoriali è prevalentemente perseguito tramite negoziazione, quale categoria generale di connessione tra sovranità e autonomia<sup>93</sup>. Entrambi gli approcci si presentano come di rilievo giuridico (e più specificamente costituzionale), ma nei modelli riconducibili al primo tipo è riscontrabile una più evidente quota di precettività (e un minor grado di bilateralità/equiordinazione nell'esercizio delle scelte, che perdono così la loro connotazione politica), il che permette un grado di giustiziabilità maggiore.

Per quanto riguarda quindi i profili rimediali di tutela delle dimensioni della spesa pubblica territoriale, la sindacabilità delle decisioni attinenti la quantità delle risorse dipende dal come sia qualificata la posizione giuridica dell'ente territoriale nei confronti dell'ammontare di risorse da destinare allo stesso; qualificazione che può spaziare tra l'aspettativa mediata e la diretta competenza a ricevere (o procacciarsi) un certo volume di mezzi finanziari<sup>94</sup>.

In quest'ottica, i diversi ordinamenti possono privilegiare una protezione della spettanza ad una certa allocazione, ed il sindacato sarà allora praticato in ottica di immediata "competenza alle risorse" (guardando principalmente agli aspetti dotati di immediata rilevanza tecnica nel processo allocativo)<sup>95</sup>, oppure – al contrario – l'attenzione della normativa costituzionale può concentrarsi in modo mediato sulla protezione del livello quantitativo, ed il sindacato sarà allora declinato in un'ottica di "eccesso di potere allocativo" (guardando alla ragionevolezza nella definizione dei volumi delle risorse, a partire dalle finalità di tutela per le quali la sovranità finanziaria è stata riconosciuta)<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> Cfr. ancora *infra* i par. sub 4. e 5. del cap. VII, sull'approccio di coordinamento.

<sup>93</sup> Cfr. ancora *infra* il par. 6. del cap. VII, sull'approccio negoziale.

<sup>94</sup> Per la trattazione generale delle situazioni soggettive in cui qualificare l'interesse dell'ente territoriale alle risorse, cfr. *infra* il par. 1 del cap. VIII.

<sup>95</sup> Cfr. *infra* il par. 1.2. del cap. VIII.

<sup>96</sup> Cfr. *infra* il par. 1.1. del cap. VIII.

Da queste prospettive plurali, e dalla pur ampia varietà di istituti in cui la tutela e la limitazione quantitativa della spesa pubblica territoriale emergono, è peraltro possibile trarre una tendenza comune, riconducibile ad una diffusa esigenza di giuridicizzazione dei processi allocativi. Le esperienze giuridiche in materia di regolazione dei rapporti finanziari all'interno degli ordinamenti composti, cioè, evidenziano tanto la forte politicità della questione della (re)distribuzione delle risorse tra livelli di governo, quanto – contestualmente – la necessità di ricondurre tale politicità ad un quadro normativo di livello costituzionale mediante il quale razionalizzare, e rendere controllabili, le decisioni di distribuzione degli spazi di spesa e di prelievo.



PARTE PRIMA

LA GARANZIA E LA LIMITAZIONE QUANTITATIVA  
DELLE RISORSE TERRITORIALI  
NEGLI ORDINAMENTI COMPOSTI

*PROFILI DI DIRITTO COMPARATO*



# LA GARANZIA QUANTITATIVA DELLE RISORSE TERRITORIALI

## DALLA SOVRANITÀ ALL'AUTONOMIA NEI MODELLI COSTITUZIONALI DI TUTELA DEI VOLUMI DI SPESA PUBBLICA

SOMMARIO: *1. Il contenuto concreto dell'autonomia finanziaria: la tutela dei volumi di spesa territoriale come oggetto di normativa di rango costituzionale caratterizzante la forma di Stato. - 1.1. I limiti esterni alla sovranità finanziaria: la tutela quantitativa della spesa territoriale nella disciplina sovranazionale, internazionale e "globale". - 2. Il modello competitivo. Piena potestà tributaria e definizione autonoma dei livelli di gettito, in un federalismo dualista "auto-responsabilizzante". - 2.1. Gli Stati Uniti: dalla garanzia dell'apportionment al XVI emendamento, nella tendenza a ridurre le garanzie finanziarie alla separatezza (con interferenze ammesse solo "per adesione", tramite grants). - 2.2. La Svizzera: la riforma costituzionale del 2004 come ritorno a un assetto separatista e le garanzie quantitative ex artt. 47 e 46 (ordinarie e in ipotesi di deroga al parallelismo tra competenze e potere di spesa). - 3. Il modello negoziale. Poteri finanziari concorrenti e consenso nel definire l'ammontare delle risorse, in un federalismo cooperativo "mutualmente responsabilizzante". - 3.1. Il Canada: da un tax assignement completo a livello costituzionale all'impiego di agreements per (ri)definire i volumi di spesa territoriale propria, ma passando per esperienze di "affitto" delle imposte. - 3.2. L'Australia: da un tax assignement completo a livello costituzionale alla centralizzazione negoziata delle decisioni sui volumi di spesa, trasformando le entrate proprie in un grant system concordato. - 4. Il modello amministrativo. Assetto integrato dello Stato e tutela dei livelli di spesa fondata sulle categorie della "lealtà" istituzionale, in un federalismo di esecuzione a responsabilità ripartite ma interconnesse. - 4.1. La Germania: la Bundestreue come base (bilaterale) dell'assetto perequativo e del parallelismo di responsabilità sostanziali e finanziarie, garantita da un federalismo forte istituzionalizzato nel Bundesrat. - 4.2. L'Austria: la Bundestreue come base (unilaterale) dell'assetto perequativo e della distribuzione delle risorse, garantita a livello politico in un federalismo debole mediato dalla legislazione ordinaria centrale. - 5. Il modello autonomico-derivato. Regimi finanziari fondati su fonti statali (rinforzate) e dipendenza dei volumi di spesa dalla forza politica delle comunità, in sistemi periferici a responsabilità imposta dal centro. - 5.1. La Spagna: la definizione multilivello delle garanzie quantitative, alla ricerca di una stabilità*

*politica che supplisca alla parziale etero-determinazione (in Leyes Orgánicas) del quadro normativo. - 5.2. Il Belgio: la definizione esterna delle risorse, tramite lois spéciales, e la debolezza istituzionale degli equilibri in un sistema di garanzie quantitative fondato su scelte prevalentemente sub-costituzionali. - 6. Il modello tecnocratico. Assenza di garanzie costituzionali sui volumi di spesa e relazioni intergovernative orientate al risultato (politico), in ordinamenti formalmente centralisti a responsabilità "interna". - 6.1. Il Regno Unito: le garanzie tecniche dei volumi di spesa, tra Barnett Formula (fondante la devolution) e criteri premiali (di standardizzazione della spesa locale, espressione di New Public Management). - 6.2. La Francia: dalla décentralisation come assetto privo di garanzie costituzionali forti ai corollari giurisprudenziali della libre administration, con obbligo di compensazione quantitativa delle minori entrate.*

*1. Il contenuto concreto dell'autonomia finanziaria: la tutela dei volumi di spesa territoriale come oggetto di normativa di rango costituzionale caratterizzante la forma di Stato*

La definizione della dimensione delle risorse attribuite ai singoli enti territoriali, e quindi la questione della distribuzione delle entrate e del potere di spesa, costituisce una problematica concreta che condiziona lo svolgimento delle attività e delle competenze affidate localmente all'amministrazione. In questo senso, la garanzia normativa di dati livelli di risorse si pone come una tutela mediata dell'autonomia territoriale, posto il rapporto di strumentalità tra potere finanziario proprio degli enti sub-statali e funzioni sostanziali affidate agli stessi; tale garanzia definisce così il ruolo generale dell'autonomia nella forma di Stato, ed integra pertanto una questione comune a tutti gli ordinamenti costituzionali che hanno optato per soluzioni composte<sup>1</sup>.

Le modalità concrete con cui il diritto pubblico tutela i volumi della spesa territoriale, quindi, concorrono a determinare quantità e qualità dell'autonomia, e i possibili approcci alla normazione di tali questioni assumono di conseguenza – qualora ricondotti ad una razionalità di "modello" dalla possibilità di individuare alcune precise impostazioni

---

<sup>1</sup> Sul rapporto tra garanzia quantitativa delle risorse e forma di Stato, cfr. ancora quanto citato *supra* nel par. 3.2. del cap. I.

di fondo<sup>2</sup> – una specifica portata sistematica, condizionando e venendo a loro volta condizionati dalle generali scelte di organizzazione dell'amministrazione e delle funzioni pubbliche<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per modello si intende un insieme di elementi normativi coerenti tra loro e reciprocamente funzionali, idonei a tracciare la fisionomia di una soluzione ordinamentale astratta ma possibile. È quindi il risultato di un'operazione logica di selezione, che riconduce ad unità meccanismi giuridici che risultano funzionali a un preciso approccio; operazione di astrazione utile a fissare i vantaggi e svantaggi delle diverse opzioni normative (anche ai fini della riproduzione o dell'imitazione del modello, e quindi della sua circolazione), ma che realizza così una semplificazione dei tratti caratteristici delle singole esperienze, in quanto nessun ordinamento concreto è allora del tutto riconducibile al modello. In particolare, anche nella classificazione svolta di seguito si segnala il tentativo di individuare i tratti caratterizzanti di alcuni modelli astratti (in un paragrafo introduttivo; cfr. da 2. a 6.), traendoli dai caratteri dominanti delle esperienze analizzate (nei relativi subparagrafi, dove si individuano due casi significativi per ciascun modello); esperienze che poi in concreto presentano però anche elementi propri di altri archetipi (con contaminazioni dovute all'impiego di componenti strutturali variegiate o al parziale perseguimento di finalità anche non caratteristiche del modello). La classificazione svolta a fini comparatistici è quindi tendenziale, ed utile allo studio generale del problema, senza ignorare la complessità degli intrecci esistenti tra le diverse esperienze giuridiche (di cui, seppur parzialmente, si da poi conto nei paragrafi dedicati alle singole esperienze nazionali). Su queste questioni metodologiche, cfr. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato: problemi di metodo*, Milano, 1986 e G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato: il metodo*, Torino, 1994.

<sup>3</sup> Se da un lato è l'organizzazione e la funzione amministrativa ad essere condizionata dalla disciplina della finanza pubblica (cfr. S. CINCIMINO, A. SORCI (cur.), *Federalismo, riforme della contabilità e dei sistemi di controllo: l'impatto sugli equilibri di bilancio e sull'efficacia dell'operato degli enti della amministrazione pubblica*, Milano, 2012), d'altro lato tuttavia le stesse riforme organizzative e procedurali che hanno interessato la PA italiana nel corso degli anni, sono venute a incidere sulla prassi di regolazione del potere di prelievo e – soprattutto – di spesa; sul tema in generale cfr. per una valutazione delle riforme italiane nel quadro delle più ampie tendenze internazionali di modernizzazione della pubblica amministrazione, con metodo di analisi aziendalista, G. MARCON, *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*, in *Azienda Pubblica*, fasc. 3, 2011, pp. 207 ss. Più in generale, sui legami biunivoci tra riforme della finanza e dell'amministrazione, cfr. R. PEREZ, *Riforme finanziarie e pubblica amministrazione*, in *Rivista della Corte dei conti*, fasc. 4, pt. 4, 2008, pp. 257 ss. e – proprio muovendo dalle conseguenze organizzative e funzionali della presenza o meno della regola di pareggio di bilancio, e collocando la PA in un “approccio sistemico di

Sebbene tali modelli di garanzia quantitativa siano solo tendenziali, in quanto composti di elementi compresenti in tutte le esperienze giuridiche (per quanto diversamente dosati tra loro), è tuttavia utile individuare la tendenza principale di ciascuna esperienza giuridica, per comprendere le dinamiche reali della regolazione alla luce delle ragioni delle diverse scelte normative riscontrabili nel panorama comparato.

Così – analizzando la predominanza dei profili di finanza propria o autonoma, di regolazione prevalente sul fronte delle entrate o delle spese, di giuridicizzazione forte o debole delle relazioni intergovernative per quanto riguarda la distribuzione delle risorse, etc. – è possibile valutare quale equilibrio tra le diverse tendenze (sempre compresenti in diversa misura) risulti ottimale nelle singole esperienze nazionali; e, più in particolare, come da tale combinazione diversa di diversi istituti e valori relativi all’allocazione territoriale delle risorse emergano, in concreto, i meccanismi utilizzati per realizzare – con diverso grado di precettività, e diverse modalità di definizione – un’attribuzione di risorse (comunque e costantemente) corrispondente alle funzioni.

Ed infatti tale principio di connessione tra risorse e funzioni rappresenta in tutti gli ordinamenti composti un dato teleologico comune e costante, nonostante le diversità di tecnica normativa e di valori costituzionali facciano sì che, in esperienze diverse, il medesimo fine sia perseguito con combinazioni di regole ed istituti anche radicalmente divergenti (pur se segnate dai medesimi meccanismi giuridici di base)<sup>4</sup>.

---

finanza pubblica” – G. DI GASPARE, *Miti e paradossi della riforma amministrativa: tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavuriano di amministrazione pubblica?*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2001, pp. 653 ss. Su questi temi, cfr. *infra* il par. 6. del cap. IV e il par. 2. del cap. V.

<sup>4</sup> Per una comparazione nello specifico tema delle relazioni finanziarie tra livelli di governo, e sulla dipendenza delle modalità concrete di disciplina dell’allocazione dal contesto ordinamentale generale, si rinvia ancora all’ampia trattazione di A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e “federalismo fiscale” in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 1999, pp. 31 ss., anche per mettere in relazione diverse modalità di riparto delle competenze con le diverse modalità del finanziamento delle stesse. Inoltre, per una comparazione complessiva, oltre a quanto più puntualmente citato di seguito, cfr. anche A. FOSSATI, R. LEVAGGI (cur.), *Dal decentramento alla devolution: il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Milano, 2004. Da ultimo, cfr. per le nozioni generali B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo*

A fronte delle varie opzioni connesse alla forma di Stato, l'impiego di istituti concreti di regolamentazione disuguali porta a soluzioni più o meno garantiste della dimensione delle risorse, nelle quali il ruolo prevalente può essere assunto o dalle forze autonome territoriali o dalle esigenze unitarie sovrane. La definizione di quante risorse siano proprie del singolo ente territoriale è sempre il frutto del concorso di scelte sovrane e di scelte autonome, ma la capacità di incidenza di tali due dimensioni può variare sensibilmente da un'esperienza statale all'altra; e ciò a seconda degli strumenti, posti nei momenti statici e dinamici di definizione del volume delle risorse, che l'ordinamento ha apprestato<sup>5</sup>.

Ciò considerato, in tutti gli ordinamenti composti il sistema delle garanzie finanziarie può essere allora ricondotto a tre momenti fondamentali, in cui si manifesta il coordinamento statico o dinamico<sup>6</sup>; momenti di garanzia individuabili nell'attribuzione di una parte determinata di potere impositivo, da un lato, e nella previsione di clausole generali di tutela quantitativa o nella correzione perequativa, dall'altro.

La garanzia può cioè svolgersi o mediante disposizioni che individuino le fonti delle risorse assicurate, con i conseguenti effetti responsabilizzanti legati ai modelli a finanza propria (che riservano parte degli spazi di prelievo fiscale all'ente territoriale, facendo dipendere l'ammontare dei mezzi finanziari dalla performance economica del territorio), oppure mediante disposizioni che individuano meccanismi attraverso i quali assicurare livelli finali di risorse, delineando un approccio derivato alla garanzia quantitativa della finanza territoriale (e tale secondo approccio, derivativo, può poi assumere portata generale con le

---

*europo, federalismo fiscale*, e A. DI PIETRO, *Federalismi e sistemi di fiscalità*, entrambi in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, rispettivamente pp. 49 ss. e pp. 93 ss. e A. MAGLIARO, *Modelli di federalismo fiscale: un quadro di sintesi*, in ID. (cur.), *Verso quale federalismo? La fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive*, Trento, 2010, pp. 5 ss.

<sup>5</sup> Cfr. *supra* il par. 3. del cap. I.

<sup>6</sup> Per le relative nozioni si rinvia ancora a A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., pp. 451 ss. e G.G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, cit., pp. 605 ss.; per maggiori dettagli sul medesimo tema cfr. inoltre *infra* il par. 4.1. del cap. VII.

clausole di garanzia quantitativa, o portata correttiva/selettiva attraverso i meccanismi di perequazione). Nel primo caso si garantisce un punto di partenza (una quota di base imponibile, che le politiche dell'amministrazione territoriale potranno mirare a far aumentare per ingenerare dinamiche positive di gettito); nel secondo caso si garantisce un risultato finale (risorse adeguate alle funzioni, con uno standard di mezzi finanziari corrispondente alle competenze sostanziali affidate, eventualmente assicurato con correzione perequativa di un sistema che per il resto sia invece organizzato secondo logiche di finanza propria).

Le due dimensioni – propria e derivata, solitamente compresenti in diversi gradi – delineano così le modalità concrete con cui la sovranità finanziaria centrale si autolimita a favore dell'autonomia. In questo caso, quindi, si ha un percorso che va dalla sovranità all'autonomia finanziaria, nel quale la norma costituzionale viene posta per costruire una garanzia a partire dalla sfera di potestà sovrana sulle risorse – che in principio è illimitata – e a beneficio finale della sfera dell'autonomia, in capo alla quale si riconosce uno spazio di spesa o di entrata su cui la sovranità rinuncia a intervenire unilateralmente.

Mentre nella limitazione della finanza territoriale – e relativi istituti – il percorso è inverso (preesiste un'autonomia di spesa o di entrata già attribuita, e le scelte sovrane poste nell'interesse unitario la limitano)<sup>7</sup>, nel caso della garanzia tutti gli istituti – che siano di tradizione federale o regionale, sviluppati in sistemi a diritto amministrativo o di *common law* – si articolano invece in norme costituzionali che incanalano la sovranità sul prelievo o sulla distribuzione delle risorse; anche in questo caso, però, riservando al livello territoriale o alcuni presupposti di imposta (come garanzia di punti di partenza), o alcune fette di risorse pubbliche già reperite (come garanzia di risultati finali)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. *infra* il par. 1 del cap. III.

<sup>8</sup> Sia gli istituti che esprimono la limitazione dell'autonomia finanziaria, sia gli istituti di garanzia della stessa, quindi, intervengono a precisare i confini entro cui si esplica la libertà di entrata o di spesa territoriale, operando in modo convergente l'individuazione degli spazi dell'autonomia finanziaria, sebbene in un'ottica opposta (o di definizione di che cosa è ricompreso, o di che cosa è escluso da tale autonomia). Ciò che muta qualitativamente, pertanto, non è l'incidere con limiti o garanzie (posto che dalla loro compresenza emerge l'ambito dell'autonomia), ma l'incidere sulla spesa o sulle



La norma costituzionale – che tipicamente agisce come vincolo al potere – in queste ipotesi si presenta quindi come norma di garanzia dell'autonomia, che limita il potere sovrano (mentre nelle limitazioni quantitative alla spesa territoriale, al contrario, si pone come norma di garanzia dell'unità dell'ordinamento, che vincola il potere autonomo).

Per tali casi, quindi, la tutela quantitativa come disposizione costituzionale caratterizzante la forma di Stato si può porre indifferentemente o a monte, sugli spazi dell'autonomia di reperimento delle risorse (proprie), o a valle, sulle dimensioni minime garantite dei trasferimenti erariali (derivati); e ciò a seconda degli istituti concreti apprestati dai singoli ordinamenti, ma comunque con la necessità di un intervento di garanzia (a monte o a valle) per tutelare l'efficienza del sistema, che deve essere armonizzato temperando la competizione tramite garanzie anche di tipo quantitativo (comunque necessarie, ma poi indifferentemente articolate sui trasferimenti o sugli spazi impositivi)<sup>9</sup>.

Entrambe le modalità sono infatti realizzate con strumenti vari, che si pongono talvolta in termini di assoluta prevalenza del modello a fi-

---

entrate: disciplinare l'ambito delle entrate infatti integra un approccio a definizione delle risorse lasciata al livello territoriale (cui la sovranità statale – con limiti e garanzie – attribuisce determinate chance di raccolta dei mezzi finanziari, la cui effettività e gestione è poi lasciata all'autonomia); al contrario, disciplinare l'ambito delle spese integra un approccio a definizione delle risorse etero-guidata (in cui tendenzialmente la sovranità statale – con limiti e garanzie – può intervenire più incisivamente sul volume finale delle risorse finanziarie, rispetto alla gestione delle quali l'autonomia si trova ad essere maggiormente vincolata). La regolazione della finanza territoriale tanto con limiti, quanto con garanzie, si pone pertanto come parimenti necessaria, e orientata a finalità complementari (di individuazione degli ambiti di entrata e uscita); l'approccio della regolazione muta invece sensibilmente a seconda che l'ordinamento scelga di intervenire prioritariamente sulle voci di entrata disponibili per l'autonomia o – invece – sulla regolazione diretta della spesa territoriale.

<sup>9</sup> Sulle diverse, singole, esperienze – incidenti sull'allocazione o con spazi fiscali garantiti o con volumi di trasferimento minimi assicurati, come mezzi comunque intesi a temperare la competizione inter-territoriale – cfr. l'analisi comparata a seguire, in questo capitolo. Sulle premesse economiche che consigliano un'armonizzazione, pur da perseguire con strumenti normativi diversificati a seconda del tipo di ordinamento, cfr. L. GRAZZINI, T. VAN YPERSELE, *Fiscal Coordination and Political Competition*, in *Journal of Public Economic Theory*, vol. 5, issue 2, 2003, pp. 305 ss. (che fanno dipendere l'ottimo paretiano nell'allocazione da interventi di coordinamento, quantitativo).

nanza propria. In tali casi, la garanzia di libertà su spazi di potestà tributaria autonoma – mediante sistemi di competizione fiscale garantiti in Costituzione da assetti federali fortemente duali anche sul piano fiscale (Stati Uniti e Svizzera) – contempla, a monte, la sola regola della separazione delle fonti di prelievo delle risorse (o della piena libertà di simultaneo gravame sulla stessa base tributaria, non separata ma comunque di libero accesso impositivo), quale regola idonea a risolvere in radice gran parte dei problemi di garanzia quantitativa, in modo flessibile e adattabile nel tempo<sup>10</sup>.

Altre volte si rinviene l'impiego di entrambi gli elementi di garanzia, introdotti nell'ordinamento attraverso meccanismi fondamentalmente negoziali, usati per discostarsi – consensualmente – dai livelli quantitativi di dotazione prefigurati nel disegno costituzionale originario, che aveva optato per meccanismi di riparto non flessibili e non più adeguati allo Stato sociale (Canada e Australia); in tali casi, è la mutua accettazione della soluzione ad assicurare un assetto distributivo comunque garantista dell'autonomia<sup>11</sup>.

In un terzo ordine di ipotesi si riscontra invece una forte istituzionalizzazione della definizione quantitativa delle risorse, con una normativa ampiamente formalizzata in Costituzione o in leggi costituzionali che utilizza entrambi gli ordini di strumenti (a valle e a monte, con riparto delle fonti di entrata o direttamente delle risorse); ciò mediante una disciplina puntuale di rango costituzionale, non negoziata per la sua ulteriore attuazione ma lasciata alla gestione leale in sedi istituzionali in cui si integrano – in ottica di Stato-ordinamento – le sfere della sovranità e dell'autonomia (Germania e Austria). In tal modo, l'instabilità derivante dal non impiegare esclusivamente mezzi riconducibili alla puntuale separazione delle fonti di entrata – come negli Stati Uniti – viene affrontata non con una continua negoziazione, alla ricerca di nuovi punti di equilibrio alternativi al disegno originario, ma affidandosi ad un quadro procedurale e istituzionale improntato a leale collaborazione<sup>12</sup>.

In un quarto modello, simmetrico alla soluzione separatista, si riscontra invece la mancata scissione delle sfere finanziarie. Nei sistemi

---

<sup>10</sup> Cfr. *infra* il par. 2 in questo capitolo.

<sup>11</sup> Cfr. *infra* il par. 3 in questo capitolo.

<sup>12</sup> Cfr. *infra* il par. 4 in questo capitolo.

regionali o a federalismo debole, infatti, in cui la dimensione unitaria della finanza pubblica è prioritaria, e dove quindi prevalgono gli strumenti di garanzia “a valle” della individuazione delle fonti di entrata, la protezione dei volumi di spesa per gli enti sub-statali si sostanzia in un quadro costituzionale vago di garanzie quantitative; garanzie che poi – per il loro funzionamento in dettaglio – sono invece fortemente derivate dal centro (Spagna e Belgio). In tali sistemi, in definitiva, è la stessa legislazione statale – nell’esercizio della funzione di coordinamento statico – a tutelare le dimensioni delle risorse affidate alle autonomie<sup>13</sup>.

Fuori da questo schema – che si articola tra le polarità della netta separazione delle fonti di entrata e il carattere unitario della finanza (con affidamento dal centro di spazi di spesa), passando per soluzioni intermedie di garanzia quantitativa del sistema finanziario composto negoziata o istituzionale – vanno poi collocati quegli ordinamenti che affrontano il tema dell’autonomia territoriale come questione non costituzionalmente rilevante (Regno Unito e, in passato, Francia).

In tali sistemi statuali la tutela quantitativa delle risorse locali è questione non (fortemente) caratterizzante l’ordinamento, inteso in senso unitario-centralista e ad indiscussa predominanza del livello statale. La stessa tutela quantitativa si trova invece ad essere assunta come garanzia concessa unilateralmente dal centro (con impiego di strumenti consistenti nel solo riparto delle risorse, più che delle fonti); garanzia apprestata peraltro non in ottica costituzionale – funzionale al coordinamento nell’interesse unitario dello Stato-ordinamento – bensì nella prospettiva (strumentale) del perseguimento della soluzione amministrativa ottimale in quanto più efficiente ed efficace<sup>14</sup>.

### *1.1. I limiti esterni alla sovranità finanziaria: la tutela quantitativa della spesa territoriale nella disciplina sovranazionale, internazionale e “globale”*

Ai fini della garanzia dell’autonomia finanziaria non sono rilevanti soltanto le disposizioni costituzionali interne all’ordinamento statale,

---

<sup>13</sup> Cfr. *infra* il par. 5 in questo capitolo.

<sup>14</sup> Cfr. *infra* il par. 6 in questo capitolo.

ma anche alcune fonti esterne allo Stato concorrono a tutelare il volume delle risorse affidate agli enti territoriali.

In questo senso, anche se gli enti sub-statali non sono soggetti di diritto internazionale, nondimeno talvolta gli Stati si sono impegnati direttamente tra loro mediante trattati adottati specificamente per garantire le comunità minori insediate sui propri territori, da proteggere quindi anche nelle forme dei relativi enti esponenziali (che – in quanto tali – sono assunti come enti meritevoli di protezione anche nella dimensione internazionale della tutela dei diritti del uomo). Del pari, organizzazioni internazionali e sovranazionali si sono talvolta fatte portatrici degli interessi territoriali, apprezzati nella visione di una politica non solo inter-statale, ma che vede nei territori (e comunità) minori i soggetti rilevanti per il perseguimento di interessi più ampi, alcune politiche internazionali ponendosi come risultato dell'aggregato di varie politiche locali.

Con specifico riferimento alla dimensione delle risorse territoriali, sul piano sovranazionale anche l'Unione europea ha preso in considerazione il problema dell'allocazione territoriale dei mezzi finanziari, considerandolo una voce rilevante per il perseguimento degli obiettivi del mercato unico<sup>15</sup>. L'Unione europea non è pertanto indifferente al complesso delle comunità territoriali sub-statali, considerate – anche sul piano istituzionale e in ottica di sviluppo<sup>16</sup> – come attori nella creazione del mercato unico, pur non essendo soggetti parte dei Trattati; in questo contesto, la redistribuzione perequativa di risorse finanziarie verso le aree geografiche svantaggiate, per porle in condizione di concorrere effettivamente alla creazione di uno spazio europeo unico e sufficientemente uniforme, è diventata una delle azioni portanti nell'attività del-

---

<sup>15</sup> Cfr. in particolare le politiche di coesione territoriale, alle quali è dedicato il Titolo XVIII del TFUE e il relativo protocollo 28.

<sup>16</sup> Tra l'ampia letteratura sul ruolo del Comitato delle regioni e degli enti sub-statali nell'Unione europea, per un'analisi focalizzata anche sulle esigenze di sviluppo sottese al sistema istituzionale UE di rapporto con i livelli di governo territoriali, cfr. A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2013.

l'Unione, realizzata in particolare con lo strumento dei fondi strutturali e delle politiche di coesione territoriale<sup>17</sup>.

Tali interventi – infatti – in sostanza si traducono in garanzie di date dimensioni di risorse, aggiuntive, da destinare a programmi di sostegno ai territori non adeguatamente integrati nel mercato a causa del loro basso livello di sviluppo; ciò secondo un meccanismo di finanza derivata con vincolo di scopo che lega un ammontare certo di mezzi finanziari a programmi individuati con criteri premiali delle finalità perseguite.

Lo strumento di intervento “regionale” apprestato a livello europeo è quindi la c.d. politica di coesione<sup>18</sup>, che si articola in un sistema di fondi destinati allo sviluppo delle aree svantaggiate, con l'intento di eliminare i divari esistenti tramite finanziamenti mirati, ad esempio con il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) ed il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR)<sup>19</sup>. A partire dall'Atto Unico Europeo (1986) è stato poi reso esplicito l'intento di coesione svolto dai fondi strutturali (negli anni più volte riformati), in quanto strumenti diretti al riequilibrio degli effetti sperequativi prodotti (o meglio, evidenziati) dal mercato unico, attenuando con una politica pubblica di sostegno – che sia specificamente europea – il deficit di equità altrimenti sotteso agli interessi commerciali propri dell'integrazione<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> In materia di politiche di coesione, tra l'ampia letteratura cfr. F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 3-4, 2010, pp. 845 ss.; L. PULLANO, *La governance della politica regionale sui fondi strutturali tra strategie e strumenti*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2009, pp. 71 ss.; S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di Fondi strutturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2007, pp. 135 ss.; G.P. MANZELLA, *La nuova politica regionale europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2006, pp. 1253 ss.; ID., *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 3-4, 2006, pp. 533 ss.

<sup>18</sup> Su cui cfr. ancora gli artt. 174 ss. TFUE e il protocollo 28.

<sup>19</sup> Per la disciplina di dettaglio cfr. da ultimo principalmente il regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei.

<sup>20</sup> Sottolinea la natura di politiche pubbliche di nuova generazione – all'interno di un sistema amministrativo multipolare nei rapporti tra PA e altri soggetti pubblici e privati – in particolare A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra*

La riforma operata nel 1998-1999 ha poi meglio modellato il sistema in fondi strutturali, incentrandolo sull'idea di cofinanziamento nazionale o regionale nonché sul principio di addizionalità rispetto alla spesa pubblica ordinaria (così che l'Unione non trasferisce mai risorse per aumentare i consumi, ma solo per rafforzare i fattori di crescita economica già presenti sul territorio)<sup>21</sup>; ciò mentre già in precedenza – dal Trattato di Maastricht (1992) – la politica di coesione era divenuta un obiettivo fondamentale dell'integrazione comunitaria, ponendosi appunto quale correttivo agli effetti socialmente disaggreganti di un'integrazione fondata sull'idea di mercato<sup>22</sup>.

Questo delle politiche di coesione rappresenta quindi l'esempio più evidente di tutela quantitativa delle risorse locali per quanto riguarda l'esperienza del livello sovranazionale, dove l'Unione interviene direttamente come attore finanziatore dei territori, mediante trasferimenti. Sul piano internazionale sono invece individuabili altre specifiche modalità di garanzia, non mediante diretto intervento ma con regolazione, nelle quali la dimensione delle risorse locali è stata assunta come rilevante in quanto questione attinente la sfera dei diritti fondamentali (ed è stata quindi regolata in funzione della tutela che gli Stati intendono dare a un interesse meritevole di una protezione multilivello, ancorata ad una sensibilità internazionale comune in materia di diritti).

In quest'ottica, nel contesto del Consiglio d'Europa è stata adottata la Carta europea dell'autonomia locale, come strumento semi-vincolante nell'ambito del quale si è riconosciuta una specifica rilevanza al livello delle risorse assicurato ai territori<sup>23</sup>. All'art. 9 si dispone infatti

---

*amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014, il quale evidenzia l'utilità di questi interventi selettivi di garanzia quantitativa di risorse per colmare il deficit democratico tra istituzioni europee e cittadini (e loro comunità locali).

<sup>21</sup> Cfr. il regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali.

<sup>22</sup> Cfr. in generale su tale fase di sviluppo A. PREDIERI (cur.), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996.

<sup>23</sup> Sulla Carta europea dell'autonomia locale, conclusa a Strasburgo il 15 ottobre 1985, cfr. in generale V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "carta europea delle autonomie locali"*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 9, pt. 2, 1995, pp. 2124 ss. e I. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali. La Carta*

che “le collettività locali hanno diritto, nell’ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre liberamente nell’esercizio delle loro competenze”, poi ulteriormente specificando su come debba essere articolata questa garanzia quantitativa (declinata in termini di sufficienza), posto che “una parte almeno delle risorse finanziarie delle collettività locali deve provenire da tasse e imposte locali di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge”, così privilegiandosi i modelli a finanza propria, più coerenti con la tutela dell’autonomia<sup>24</sup>, e prevedendo infine – ad integrazione – anche una necessaria capacità generale di accesso al credito<sup>25</sup> (come spazio di autonomia sul fronte delle entrate che segna l’effettiva pienezza o meno della soggettività – anche di diritto privato – dell’ente locale<sup>26</sup>).

---

*europa delle Autonomie locali e la Comunità europea dopo il Trattato di Maastricht*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, fasc. 5, 1992, pp. 1178 ss.

<sup>24</sup> Per uno studio della Carta svolto in riferimento al contesto italiano, cfr. G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell’autonomia locale e limiti dell’ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1988, pp. 386 ss. e, in particolare, le pp. 392 e 396 dove si rileva l’incoerenza del modello di finanziamento implementato con trasferimento diretto di risorse (anche a ripiano dei deficit locali, e quindi con un effetto deresponsabilizzante non conforme alle indicazioni della Carta).

<sup>25</sup> Sempre l’art. 9 dispone che: “per finanziare le loro spese di investimento, le collettività locali devono poter avere accesso, in conformità alla legge, al mercato nazionale dei capitali”.

<sup>26</sup> In tema di indebitamento degli enti locali va notato comunque il ruolo di controllo riservabile allo Stato, con un potere di coordinamento dell’accesso al credito che mira a contenere il costo debito e a monitorare gli andamenti della finanza pubblica. Nell’esperienza italiana la Corte cost. 376/2003 e il d.m. 389/2003, applicativo dell’art. 41, co. 1, della legge 448/2001, hanno in particolare precisato il quadro dei rapporti tra livelli governativi nell’accesso al credito, ribadendo la legittimità dell’esercizio della potestà di coordinamento centrale e le relative modalità. In materia cfr. G.P. MANZELLA, *Funzione di coordinamento e debito degli enti territoriali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2004 pp. 441 ss. Sul tema, peraltro sempre a livello sovranazionale, va segnalata la ragionevolezza di tali poteri centrali di coordinamento, anche a fronte del riconoscimento da parte della Corte EDU di uno spazio di responsabilità statale per i debiti contratti dagli enti locali; sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Debito degli Enti locali e responsabilità dello Stato davanti alla Corte europea dei diritti*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 174 ss. e – in materia – cfr. anche L. MERCATI, *Il dissesto degli enti locali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Giuri-*

La tutela quantitativa è poi ancora rafforzata – sempre dall’art. 9 – mediante una considerazione specifica del modello di salvaguardia, posto che i sistemi finanziari da cui derivano le risorse locali devono essere di natura “sufficientemente diversificata ed evolutiva” da consentire “di seguire, in pratica, per quanto possibile, l’andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze”; in altri termini, si afferma un principio di connessione tra risorse e funzioni che deve essere non statico, ma aggiornato nel tempo all’effettiva consistenza dell’impegno finanziario connesso alle competenze attribuite<sup>27</sup>.

Se queste disposizioni si rivolgono fondamentalmente all’andamento ordinario della finanza locale, affermando un principio generale di correlazione e di tutela quantitativa, la Carta poi riserva anche una specifica attenzione alla (non ordinaria) dimensione perequativa, considerando come necessarie alcune correzioni nell’allocazione delle risorse, poste a beneficio dei territori svantaggiati. Sempre l’art. 9 richiede infatti l’introduzione di procedure (partecipate<sup>28</sup>) di perequazione finanziaria o di altre misure equivalenti, al fine di correggere gli effetti spequativi che possono derivare sia – da un lato – da “una ripartizione impari di fonti potenziali di finanziamento”, sia – d’altro lato – da una ripartizione non equa degli “oneri” incombenti sulle diverse amministrazioni locali. La Carta struttura quindi le esigenze perequative sia in termini di bisogno (territori svantaggiati), sia in termini di responsabilità (territori con maggiori competenze o con più alti costi gestionali), dando così alla tutela quantitativa non solo una dimensione solidaristica (di sostegno alle situazioni locali di bisogno), ma anche competitiva (di concorrenza “leale”, in quanto si tengono in considerazione le diversità nelle responsabilità assunte)<sup>29</sup>.

---

*sprudenza italiana*, fasc. 2, 2014, pp. 373 ss. e A. GUERRIERI, *La Corte di Strasburgo e la normativa italiana sul dissesto degli enti locali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 1, 2014, pp. 165 ss.

<sup>27</sup> Sul principio di connessione in generale e sulle declinazioni statiche e dinamiche della definizione delle entrate (e spese) territoriali, cfr. *supra* i par. 1. e 3. del cap. I.

<sup>28</sup> Cfr. co. 6 dell’art. 9: “le collettività locali dovranno essere opportunamente consultate per quanto riguarda le modalità dell’assegnazione, nei loro confronti, delle risorse nuovamente distribuite”.

<sup>29</sup> Si tratta quindi di due prospettive sottese alla perequazione: di garanzia quantitativa, per le aree che necessitano di livelli più elevati di risorse a finanziamento delle



La Carta si preoccupa poi, sempre in materia di perequazione, di garantire che la stessa non produca effetti livellanti delle differenze nelle politiche di spesa (prescrivendo che le relative procedure – nel loro funzionamento concreto – non “devono diminuire la libertà di opzione delle collettività locali nel proprio settore di responsabilità”<sup>30</sup>) e, quindi, si dispone in generale che i fondi perequativi non realizzino effetti di conformazione dell’autonomia, che vanno evitati anche considerando la figura dei fondi vincolati come ipotesi del tutto eccezionale<sup>31</sup>.

Allo stesso modo nella *Reference Framework for Regional Democracy* del Consiglio d’Europa, al punto 3 sulla finanza è stata prevista una tutela quantitativa, con formulazioni in parte analoghe a quelle viste in precedenza e che toccano – oltre al principio di connessione tra mezzi finanziari e funzioni attribuite – anche i temi della perequazione e dell’accesso al credito<sup>32</sup>. Tali disposizioni scontano però la minore precettività che, in generale, caratterizza questo secondo strumento internazionale: mentre infatti la Carta dedicata all’autonomia locale ha

---

proprie funzioni, e di limitazione quantitativa, per le aree a più elevata capacità fiscale che sono – solidaristicamente – non abilitate a spendere per intero le proprie risorse. Su tale compresenza di profili garantistici e limitativi negli istituti di perequazione, cfr. in generale i par. 1. dei cap. II e III.

<sup>30</sup> La Carta si riferisce pertanto al solo impatto della perequazione sulle politiche, con una prescrizione diversa da un generale divieto – a monte – di livellamento delle differenze fiscali (come introdotto dalla giurisprudenza tedesca, sulla quale cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo). Piuttosto che del preservare un modello anche parzialmente competitivo, la Carta si preoccupa quindi degli effetti uniformanti di un sistema a finanza derivata come è quello perequativo. Sempre sul tema, si specifica ulteriormente – all’art. 9, co. 7, secondo periodo – che “la concessione di sovvenzioni non deve pregiudicare la libertà fondamentale della politica delle collettività locali, nel proprio settore di competenza”.

<sup>31</sup> Sempre la Carta all’art. 9, co. 7, dispone infatti che “per quanto possibile, le sovvenzioni concesse alle collettività locali non dovranno essere destinate al finanziamento di progetti specifici”.

<sup>32</sup> Tale strumento non è stato strutturato in articoli, a sottolineare la sua natura prevalentemente politica, ponendosi come una raccolta sistematica di raccomandazioni già consolidate in precedenza. Le più rilevanti per la tutela quantitativa sono, in particolare: gli *Helsinki principles* B11.1, B11.2, B11.3 e B11.4; gli *Helsinki principles* B12.1, B12.2 e B12.3; la *Congress Recommendation* 240 (2008), artt. 16.4 e 16.5; nonché gli *Helsinki principles* B12.4.

natura convenzionale ed è munita di un suo sistema di monitoraggio, che rende i precetti non solo formalmente vincolanti ma anche politicamente “sanzionati”<sup>33</sup>, al contrario la *Reference Framework* è appunto una raccolta di raccomandazioni, che manca in radice di aspirazioni di normatività e rimane uno strumento di *soft law* in senso stretto<sup>34</sup>.

A strumenti non vincolanti e a schemi privatistici di relazione fanno poi riferimento anche gli interventi, direttamente o indirettamente incidenti sul volume delle risorse territoriali, che sono perseguiti su un piano di c.d. ordinamento globale, fuori delle sovranità statali<sup>35</sup>.

Anche in questo caso le dimensioni territoriali della spesa sono prese in considerazione, talvolta, non quale oggetto di *regulation* (come visto sul piano internazionale nell’esempio della Carta), né tantomeno per svolgere interventi diretti (come visto sul piano sovranazionale nell’esempio dei fondi strutturali), bensì per mezzo di strumenti ad impronta “privatistica” e di *soft law*. È il caso tipico delle condizioni apposte per l’accesso a benefici accordati da attori della sfera globale, come il Fondo Monetario Internazionale o la Banca Mondiale, quando per poter godere dei vantaggi finanziari gli Stati richiedenti (che rimangono i soli e diretti contraenti) siano tenuti ad aderire a programmi nell’ambito dei quali sono riconosciute specifiche utilità anche in termini di risorse assegnate a date comunità locali (ad esempio, per compensare gli svantaggi legati a esternalità negative localizzate, generate dagli in-

---

<sup>33</sup> Sulla vincolatività delle disposizioni della Carta, cfr. l’art. 12 della stessa.

<sup>34</sup> Per un’analisi della natura di questo strumento internazionale, e dei tentativi di codificazione di una carta europea a tutela dell’autonomia regionale nel cui ambito si è inserito anche il *Reference Framework*, cfr. B.S. PFEIL, *Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: Der neue “Bezugsrahmen für regionale Demokratie”*, in *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, n. 2, 2010, pp. 114 ss.

<sup>35</sup> Ma in stretta relazione con le amministrazioni nazionali (espressione di quella sovranità, anche finanziaria), in una polisindia che assicuri un proficuo avvalimento reciproco delle sfere di governo a livello Statale e globale per il raggiungimento delle finalità più varie; spesso – in questa interrelazione – così incidendo anche sulla spesa pubblica nazionale. Cfr. in generale S. CASSESE, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2005, pp. 331 ss.

terventi effettuati appunto con il sostegno del Fondo Monetario Internazionale o della Banca Mondiale)<sup>36</sup>.

In questo senso, l'attore globale in questione non interviene in proprio, ma "obbliga" lo Stato stesso a intervenire a garanzia del volume della spesa locale. Tale obbligo, così, sorge su un piano non direttamente autoritativo ed è regolamentato in modo consensuale o con strumenti di *soft law*; tuttavia, l'impegno assunto è spesso assistito da meccanismi rimediali, anch'essi apprestati secondo logiche ad accesso consensuale<sup>37</sup>, dai quali – comunque – può emergere nei fatti (anche) una garanzia quantitativa posta a beneficio della spesa locale, effettiva in quanto inserita in una fattispecie regolamentata più ampia (nell'ambito della quale la precettività della destinazione di un certo volume di risorse al territorio deriva dal mutuo impegno dello Stato, interessato all'intero intervento, e degli attori globali, i quali si fanno mediatamente portatori – in questi casi – di interessi particolari locali, anche finanziari).

Seppure con tale limitata portata precettiva, anche il livello di governo "globale", come l'internazionale e il sovranazionale, condivide quindi con la disciplina costituzionale interna la capacità di vincolare lo Stato a garantire un certo volume di spesa territoriale; a fronte di ciò, è sempre più evidente come non solo la Costituzione, ma anche lo spazio giuridico esterno allo Stato nazionale, sia in grado di limitare la sovranità finanziaria a beneficio dell'autonomia<sup>38</sup>. Così, nella garanzia quantitativa della spesa locale alcuni interessi di cui sono portatori soggetti esterni (teoricamente più distanti dal territorio di quanto non sia il livel-

---

<sup>36</sup> Sulla condizionalità legata ai finanziamenti di queste istituzioni internazionali, tra l'ampia letteratura si rinvia per maggiori riferimenti a M. DARROW, *Between Light and Shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Portland, 2006, per le condizioni specificamente legate alla tutela di diritti.

<sup>37</sup> Sui meccanismi di controllo nel finanziamento allo sviluppo, con i quali le organizzazioni internazionali hanno conferito un più elevato grado di giuridicità alle clausole ambientali e sociali che accompagnano i programmi di intervento, mediante strumenti di quasi-*judicial review* e di *dispute settlement*, cfr. E. MITZMAN, *The proliferation of independent accountability mechanisms in the field of development finance*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2012, pp. 93 ss.

<sup>38</sup> Sul tema, per l'impatto delle questioni globali sul sistema nazionale interno di finanza pubblica, cfr. in particolare i contributi della parte prima in I. KAUL, P. CONCEIÇÃO, *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York, 2006.

lo statale) comprimono la sovranità per garantire un'allocazione delle risorse aderente anche alle esigenze non loro proprie ma, invece, locali.

La perdita dei confini relativi ai fenomeni finanziari<sup>39</sup> permette così che siano posti degli obiettivi dall'alto, che trascendono la dimensione nazionale, assumendo quelli territoriali come interessi che – per i loro rivolti sociali – sono di rilevanza sovra-statale e universale. Tali obiettivi saranno poi comunque filtrati dalla volontà statale (in quanto lo Stato è il solo soggetto formale di diritto internazionale), ma perforando lo schermo della sovranità intesa come volontà propriamente libera: nella misura in cui è lo Stato stesso che si impegna sul piano esterno ad autolimitarsi a beneficio della dimensione locale, il fenomeno della tutela quantitativa rimane infatti una questione di diritto costituzionale (il precetto nato all'esterno venendo tradotto solo indirettamente – per la mediazione dell'ordinamento nazionale – in una garanzia a beneficio della finanza autonoma), ma i valori che il livello statale di governo deve così prendere in considerazione nel definire l'allocazione delle risorse vengono nondimeno ad essere fondati su impegni di tutela della dimensione locale che – sebbene interiorizzati dalla sovranità – derivano da una sintesi degli interessi effettuata a livello sovra-statale.

## *2. Il modello competitivo. Piena potestà tributaria e definizione autonoma dei livelli di gettito, in un federalismo dualista “auto-responsabilizzante”*

Pur nella compresenza – in ogni singolo sistema giuridico statale – di molteplici istituti e soluzioni normative, per ciascuna esperienza giuridica nazionale è possibile individuare la prevalenza di dati profili di garanzia quantitativa, che segnano l'appartenenza di quell'ordinamento a un certo modello di Stato composto; i diversi istituti infatti – come già ricordato – concorrono in diversa misura, e in varie combinazioni tra

---

<sup>39</sup> Perdita dei confini su cui, oltre a quanto già citato, per più ampi riferimenti e un'analisi che prende in esame le ragioni della crisi riconducibili alla perdita di regole finanziarie in passato garantite dalla statualità (e progressivamente soppresse con i processi di globalizzazione), cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.

loro, a delineare l'attitudine garantista del singolo ordinamento concreto nel proteggere il volume delle risorse territoriali.

Sebbene il problema sia comune (dotare l'ordinamento sub-statale di un compendio di risorse adeguato alle funzioni, secondo un principio di connessione), e sebbene date soluzioni e dati meccanismi giuridici siano presenti in tutte o quasi le esperienze statuali (autonomia tributaria, perequazione, etc.), nondimeno l'articolarsi della disciplina di dettaglio differenzia sensibilmente l'approccio dei singoli ordinamenti nel dare risposta alla richiesta di tutela; ciò, in particolare, facendo funzionare in modo radicalmente diverso gli stessi meccanismi qualora calati in una realtà normativa segnata da approcci diversificati alla finanza territoriale in generale (così che la visione generale sul tema del c.d. federalismo fiscale – come sottesa alla singola esperienza nazionale – determina un diverso articolarsi della tutela quantitativa)<sup>40</sup>.

Un primo approccio generale al tema della finanza sub-statale individuabile nel panorama comparato è quello di tipo competitivo, che muove da una concezione fondamentalmente duale del rapporto tra ordinamento federale ed enti federati<sup>41</sup>, nella quale ogni livello gode di una piena potestà tributaria tale da garantire la definizione autonoma delle quote di gettito (indipendente dalle scelte dell'altro livello di go-

---

<sup>40</sup> Per una possibile classificazione dei diversi tipi di esperienze giuridiche in materia di relazioni finanziarie tra livelli di governo, si rinvia da ultimo a G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013 (che tratta i diversi ordinamenti dividendoli in modelli di federalismo fiscale concorrente, solidale o di spesa); le suddivisioni *ivi* seguite vengono di seguito impiegate come base per una comparazione in materia, ma articolando ulteriormente la classificazione delle diverse esperienze in quanto funzionale alla trattazione dello specifico profilo della tutela quantitativa.

<sup>41</sup> Ovvero, una concezione basata sul principio della piena separazione tra Federazione e Stati membri, come caratteristico dello Stato liberale e funzionale ad una concezione di Stato minimo (sulla sua conseguente crisi, cfr. E.S. CORWIN, *The Passing of Dual Federalism*, in *Virginia Law Review*, vol. 36, issue 1, 1950, pp. 1 ss.). Per una trattazione teorica generale del modello duale, tra i numerosi contributi cfr. A. PIERINI, *Il federalismo competitivo: un approccio neoliberalista all'analisi dei processi di federalizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 1999, pp. 1410 ss. che evidenzia – in queste esperienze – l'ideologia competitiva sottesa alle relazioni tra i livelli di governo, come incentivo per un'efficiente allocazione delle risorse e per l'incontro delle preferenze individuali (a garanzia della sovranità individuale, più che della cooperazione solidale).

verno)<sup>42</sup>. Detto altrimenti, in questi ordinamenti l'idea è quella di garantire l'autonomia permettendo alla stessa di porsi su un piano di tendenziale separatezza dalle politiche decise sovranamente al centro; separatezza tale per cui la dimensione delle risorse dipende – in linea di principio – dalle sole scelte impositive e di spesa assunte localmente, secondo un'impostazione “auto-responsabilizzante” nella quale la Federazione non può incidere sulle risorse locali riducendole, e gli enti federati sono messi in condizione di procurarsi da sé i mezzi necessari<sup>43</sup>.

Separare i sistemi fiscali territoriali e federale – a fronte di queste premesse – si presenta come una garanzia quantitativa in quanto si ingenera un meccanismo di libera competizione tra i territori (e con il livello centrale), tale per cui – tramite un'autonomia impositiva forte ed effettiva – la quantità delle risorse origina dal prelievo deciso localmente, e dall'efficienza dell'economia locale che genera il conseguente gettito fiscale; ciò in un'esperienza concreta così astrattamente molto prossima all'estremo del modello astratto di finanza propria.

Sussistono poi comunque profili di temperamento – con elementi di finanza derivata – di tale tendenza principale verso la finanza propria,

---

<sup>42</sup> Per un inquadramento delle premesse generali del modello competitivo di federalismo fiscale, cfr. P. SALMON, *Horizontal Competition among Governments*, in E. AHMAD, G. BROSIO (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, 2006, pp. 61 ss.

<sup>43</sup> Alla base degli effetti autoreponsabilizzanti sottesi alla separatezza tributaria dei sistemi locali la letteratura economica sottolinea la mobilità dei cittadini tra le giurisdizioni, connessa a bassa pressione fiscale e traduzione del relativo gettito in buoni livelli di servizi; cfr. ad esempio J.D. DONAHUE, *Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Methaphor and America's Devolution Debate*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, issue 4, 1997, pp. 73 ss. Sul rapporto tra competizione e solidarietà, cfr. *supra* quanto citato al par. 3. del cap. I, e R. BOADWAY, A. SHAH, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, New York, 2009, in particolare pp. 498 ss. Per uno studio che evidenzia come le condizioni teoriche di sviluppo di una competizione fiscale ottimale tra territori siano di difficile realizzazione nella realtà, richiedendosi sistemi omogenei affinché non si sviluppino distorsioni (dal che si può inferire la necessità, all'interno degli ordinamenti concretamente operanti nella realtà, di correzioni solidaristiche al modello competitivo), cfr. W.E. OATES, R.M. SCHWAB, *Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, cit., pp. 333 ss. Per una critica esplicita alle conseguenze invece disincentivanti della competizione fiscale, cfr. L. RIZZO, *Le inefficienze della competizione fiscale: una rassegna dei principali modelli teorici*, in *Economia politica*, fasc. 1, 2006, pp. 89 ss.

in nessuna esperienza nazionale rinvenendosi l'impiego esclusivo di meccanismi riconducibili ad una sola delle polarità in precedenza individuate<sup>44</sup>; ma la diretta tutela centrale (tramite trasferimenti erariali) dei volumi di spesa territoriale, quando presente anche negli ordinamenti riconducibili al modello competitivo, è pensata comunque come un correttivo posto a garanzia dell'eguaglianza dei singoli, e non invece come una vera ingerenza nel rapporto con l'ente autonomo (il cui regime di risorse rimane invece fondamentalmente separato)<sup>45</sup>.

*2.1. Gli Stati Uniti: dalla garanzia dell'apportionment al XVI emendamento, nella tendenza a ridurre le garanzie finanziarie alla separatezza (con interferenze ammesse solo "per adesione", tramite grants)*

L'ordinamento statunitense costituisce l'esperienza di federalismo duale per antonomasia e, in coerenza con tale impostazione, l'assetto della distribuzione del potere finanziario pubblico tra centro e periferia segue un modello marcatamente competitivo<sup>46</sup>; modello nel quale la piena potestà tributaria dei diversi livelli di governo si accompagna a una definizione autonoma dei livelli di prelievo limitata – in principio – dalla sola auto-responsabilità per le conseguenze che, sull'economia,

---

<sup>44</sup> Cfr. *supra* il par. 3. del cap. I.

<sup>45</sup> Si deve quindi distinguere, nelle ragioni fondative dei diversi istituti di federalismo fiscale, tra tutela dell'eguaglianza dei cittadini ed eguaglianza dei territori: la prima accezione tempera solo indirettamente l'approccio competitivo del modello, mentre con la seconda si introducono logiche di vera e propria perequazione. Di qui le due diverse concezioni di eguaglianza sottese ai diversi meccanismi allocativi, tra competizione e coesione dei territori, profilo per il quale cfr. R. BOADWAY, A. SHAH, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, New York, 2009, pp. 464 ss.; sul tema delle concezioni di eguaglianza (equità) sottese ai modelli di federalismo fiscale, cfr. in generale anche J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, vol. 40, issue 4, 1950, pp. 583 ss. Più nel dettaglio, e per ulteriori riferimenti su eguaglianza e proporzionalità nell'affrontare la sostenibilità finanziaria nei rapporti tra livelli di governo, cfr. *infra* il par. 1. del cap. VII.

<sup>46</sup> Per una ricostruzione delle ragioni storiche e delle premesse ideologiche della natura duale del federalismo statunitense, cfr. A.L. LACROIX, *The Ideological Origins of American Federalism*, Cambridge, 2011.

sono determinate dalle diverse opzioni di esercizio delle sfere separate di potere finanziario statale e federale<sup>47</sup>.

Questo assetto separatista determina nel contesto statunitense una marcata competitività dei sistemi fiscali territoriali, sia tra loro sia con la Federazione; il quadro costituzionale non predispone infatti garanzie di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni, ma solo un principio di piena autonomia nel reperimento dei mezzi finanziari, conformato – sempre in principio – dai soli limiti della territorialità<sup>48</sup>.

A questo riguardo, la disposizione costituzionale fondamentale sul potere impositivo del Congresso (quindi federale) – e suoi relativi limiti – è in particolare da individuare nell'art. I, sec. 8, co. 1, dove si prevede semplicemente un'attribuzione di potere generale, e in astratto, precisando con più ampi dettagli unicamente per le questioni in materia di uniformità del prelievo tramite dazi e imposte indirette<sup>49</sup>.

Non vi è quindi una menzione specifica della potestà tributaria statale, ma la Corte suprema ha avvallato il suo riconoscimento come potere implicito, presupposto al processo federativo<sup>50</sup>; infatti, quando la Costituzione disciplina gli ambiti del potere impositivo federale, essa di fatto

---

<sup>47</sup> In altri termini, la scelta impositiva è comunque limitata nei fatti dall'esigenza di operare con un livello di servizi (spesa) e di prelievo fiscale (entrate) che consenta al singolo territorio di porsi come appetibile rispetto ad altre aree territoriali. La scelta delle modalità di esercizio dell'autonomia tributaria dipendono quindi da un contesto di *collective action* che limita le opzioni di tassazione (tutte costituzionalmente possibili) a quelle sole che siano anche economicamente sostenibili nell'equilibrio con le scelte fiscali degli altri territori; cfr. D.E. WILDASIN, *Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition*, in *Journal of Public Economics*, vol. 35, issue 2, 1988, pp. 229 ss.

<sup>48</sup> Per una ricostruzione in dettaglio delle origini del sistema fiscale statunitense, e del riparto delle competenze derivante dalla giurisprudenza costituzionale (più che immediatamente dalle disposizioni della Costituzione stessa), oltre alla giurisprudenza di seguito citata cfr. in generale P. DE' CAPITANI DI VIMERCATE, *Il federalismo fiscale negli Stati Uniti d'America*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 5, pt. 1, 2012, pp. 1161 ss.

<sup>49</sup> “Il Congresso avrà le seguenti attribuzioni: imporre e riscuotere tasse, imposte di bollo, dazi sulle importazioni e imposte indirette, pagare i debiti pubblici e provvedere alla comune difesa e al benessere generale degli Stati Uniti, ma imposte di bollo, dazi sulle importazioni e imposte indirette dovranno essere uniformi in tutti gli Stati Uniti”.

<sup>50</sup> Cfr. *Railroad Company v. Peniston*, 85 U.S. 18 Wall. 55 (1873) e *Allied Stores of Ohio, Inc. v. Bowers*, 358 U.S. 522 (1959).



presuppone chiaramente la potestà anche statale, in particolare all'art. I sec. 10 co. 2<sup>51</sup>. Se poi a partire da tale quadro costituzionale minimale si pone evidentemente un problema di individuazione di meccanismi di armonizzazione (che vadano oltre il logico principio di territorialità), va infine notato come, sebbene a partire dalla *Commerce Clause* l'ordinamento statunitense avrebbe potuto in astratto sviluppare un potere di coordinamento "attivo" dei sistemi tributari (come limite) analogo a quello conosciuto nelle esperienze a federalismo non competitivo<sup>52</sup>, nondimeno – in coerenza con i valori di fondo propri invece di questa esperienza giuridica – tale aggancio normativo è stato scarsamente sfruttato, con deferenza per l'autonomia forte degli enti federati.

Uno sviluppo dell'interpretazione della clausola in senso cooperativo non ha infatti caratterizzato né la dottrina né la giurisprudenza, le quali invece, a partire da tale medesima disposizione, hanno – *a contrario* – desunto il carattere separato del potere tributario statale: potere quindi sì limitabile, ma tendenzialmente in un'ottica solo "passiva", reprimendo gli effetti dell'esercizio del potere impositivo territoriale che presentino *ex post* ripercussioni negative sul commercio interstatale (con rari casi di ammissibilità di interventi federali ad armonizzazione – invece – propriamente "attiva" della tassazione statale)<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> "Gli Stati non potranno, senza il consenso del Congresso, imporre dazi sulle importazioni e sulle esportazioni, a eccezione di quei tributi che siano assolutamente indispensabili per dare esecuzione alle proprie leggi di ispezione; e il gettito netto di tutti i dazi imposti da qualsiasi Stato sulle importazioni e sulle esportazioni sarà a vantaggio del Tesoro degli Stati Uniti; e tutte le suddette eventuali leggi saranno soggette a supervisione e controllo da parte del Congresso".

<sup>52</sup> La *Commerce Clause* integra uno degli *enumerated power*, in particolare individuato all'art. I, sec. 8, *Clause 3* della Costituzione USA. Sul tema del coordinamento affermatosi sulla base della *Commerce Clause*, cfr. P.J. HARTMAN, *State Taxation of Interstate Commerce: A Survey and an Appraisal*, in *Virginia Law Review*, vol. 46, issue 6, 1960, 1051 ss.

<sup>53</sup> Tra l'ampia casistica giurisprudenziale che fa uso della *Commerce Clause* a fini di inibizione della fiscalità statale lesiva del commercio (ma tendenzialmente senza riconoscere una possibilità di armonizzazione attiva alla Federazione), cfr. *State Tax on Railway Gross Receipts*, 82 U.S. 15 Wall. 284 284 (1872) e *Western Live Stock v. Bureau of Revenue*, 303 U.S. 250 (1938), sulla *multiple taxation doctrine*; *Case of the State Freight Tax*, 82 U.S. 15 Wall. 232 232 (1872); *Complete Auto Transit, Inc. v. Brady*, 430 U.S. 274 (1977); *Quill Corp. v. North Dakota* 504 U.S. 298 (1992); *Amer.*

A fronte di questa disciplina il sistema statunitense si pone così come un modello a “liberalismo tributario”<sup>54</sup>, dove sono ammessi spazi di concorrenza di imposte sulle stesse basi imponibili (senza divieto generale di doppia imposizione<sup>55</sup>), e dove la possibile coesistenza di poteri fiscali è riconosciuta pacificamente dalla Corte suprema<sup>56</sup>. Vi è quindi spesso omogeneità dei sistemi fiscali statali e federale (i quali – di fatto – “copiano” tra loro, nelle rispettive legislazioni, le basi imponibili e le modalità di prelievo), e la scelta relativa al livello di dotazione di risorse è così affidata separatamente – e del tutto indipendentemente – alle opzioni politiche assunte nei due ambiti.

In questo contesto, ogni livello di governo può fissare in piena autonomia (non condizionata esternamente) le dimensioni delle proprie risorse, e i limiti sono allora esclusivamente di tipo economico/fattuale, nel senso che il legislatore tributario si trattiene dall’apprestare meccanismi estremi per il solo fatto che un’eccessiva pressione fiscale renderebbe non più competitivo il territorio.

Tutto ciò è in coerenza con il sistema di federalismo duale e con una tutela quantitativa delle risorse su base separatista e competitiva, in cui le garanzie per le dimensioni della finanza statale si riducono ad un mero totale affidamento del potere impositivo allo Stato e all’assenza di qualunque potere di ingerenza, armonizzazione o coordinamento in capo alla Federazione (sebbene alcuni specifici limiti si siano poi sviluppati in via giurisprudenziale e, quindi, sebbene la limitazione di tale

---

*Trucking Assns. v. Scheiner*, 483 U.S. 266 (1987); *DaimlerChrysler Corp. v. Cuno* 547 U.S. (2006); *Boston Stock Exchange v. State Tax Comm’n*, 429 U.S. 318 (1977); *Bacchus Imports, Ltd. v. Dias*, 468 U.S. 263 (1984). Sugli spazi di competenza federale come limite, cfr. dal *leading case* *Cooley v. Board of Wardens*, 53 U.S. 12 How. 299 299 (1851). Cfr. però anche il caso *Moorman Mfg. Co. v. Bair*, 437 U.S. 267 (1978) per una delle rare ipotesi di legittimazione mediante *Commerce Clause* di un intervento di armonizzazione attiva – da parte del Congresso – dell’imposizione fiscale statale (tramite regole uniformi per la distribuzione del reddito).

<sup>54</sup> Cfr. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., p. 29.

<sup>55</sup> In tema di *double taxation* nel sistema federale americano, cfr. fin dalle considerazioni di Hamilton nel *Federalist* n. 36 (*Concerning the General Power of Taxation*).

<sup>56</sup> Cfr. *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. 9 Wheat. 11 (1824).

garanzia abbia poi essa stessa assunto pregio giuridico<sup>57</sup>, oltre i limiti di fatto già citati).

Oggi la competitività è peraltro biunivoca, nel senso che c'è separazione del sistema impositivo statale da quello federale, ma vale anche – reciprocamente – la piena autonomia delle scelte impositive federali: entrambi i livelli di governo sono pienamente autonomi e liberi nelle relative scelte.

In origine tale reciprocità era invece solo parziale, in quanto il sistema costituzionale statunitense – tributario dell'impostazione confederale – si preoccupava di garantire in modo più pervasivo la piena esplicabilità delle prerogative impositive statali, a discapito di quelle federali. In quest'ottica, una garanzia quantitativa per gli Stati era stata esplicitamente sviluppata nella Costituzione tramite la regola dell'*apportionment*, riconosciuta dalla Corte suprema secondo un'interpretazione che ne garantiva la più ampia applicazione<sup>58</sup>; regola in base alla quale in materia di *direct taxes* – come disposto esplicitamente dall'art. 1, sec. 2, co. 3 della Costituzione – gli Stati si trovavano ad essere finanziariamente protetti nell'estensione dei propri spazi di spesa in quanto la Federazione poteva sì imporre tributi diretti, ma avrebbe poi dovuto dividerne il gettito tra gli Stati membri senza incamerare le risorse relative per l'esercizio delle proprie funzioni.

Tale impostazione mirava ad assicurare la territorialità del gettito, in quanto nelle imposte dirette si presupponeva l'impossibilità di individuare altri criteri di ancoraggio territoriale che non fossero una proporzionale ripartizione *ex post*<sup>59</sup>; tuttavia, con lo sviluppo dell'economia e con le esigenze di accentramento di voci tributarie sempre più rilevanti

---

<sup>57</sup> Cfr. *infra* il par. 2.1. del cap. III.

<sup>58</sup> Cfr. *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Company*, 157 U.S. 429 (1895); a commento si rinvia a B.I. BITTKER, *Constitutional Limits on the Taxing Power of the Federal Government*, in *Tax Law*, vol. 41, 1987, pp. 3 ss. e F.R. JONES, *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Company*, in *Harvard Law Review*, vol. 9, issue 3, 1895, pp. 198 ss. In particolare, in quella sede erano state qualificate come *direct taxes* anche le imposte su *rents, dividends, e interests*, così garantendo l'asservimento alla spesa statale di una più ampia quota del gettito prodotto dall'imposizione federale.

<sup>59</sup> In generale, sul meccanismo di *apportionment* così descritto, cfr. A.A. EKIRCH, *The Sixteenth Amendment: The Historical Background*, in *The Cato Journal*, vol. 1, issue 1, 1981, pp. 161 ss.

(ma ricondotte dalla giurisprudenza alla figura delle *direct taxes*) – in quanto strumentali a interventi di modernizzazione condotti dalla Federazione – la regola dell'*apportionment* era entrata in crisi, per poi essere superata dal XVI emendamento. In tal modo, per effetto di una revisione costituzionale espressa – approvata nel 1913 – il livello federale diveniva a sua volta libero di prelevare anche mediante tributi diretti quanto necessario alle proprie politiche, senza vincoli di condivisione con il livello statale (che si trovava così a non essere più garantito dall'attribuzione di un volume dato di gettito, connesso a voci tributarie difficilmente implementabili su base statale)<sup>60</sup>.

Questa regola era quindi stata impostata originariamente per tutelare con maggior forza gli spazi di dotazione delle risorse statali, rispetto agli spazi federali, neutralizzando – attraverso un obbligo di attribuzione del gettito agli Stati – l'esercizio del potere impositivo (seppur formalmente libero) del livello centrale. Ciò era coerente con l'impostazione confederale delle origini e, impendendo al livello centrale di crescere occupando basi imponibili contestabili per il principio di territorialità, tutelava in modo forte l'aspettativa statale a un certo ammontare di risorse: in coerenza con l'esigua quantità di funzioni affidate al livello federale, le basi imponibili erano cioè in parte riservate “di fatto” – per quanto riguardava il gettito finale prodotto – agli Stati<sup>61</sup>.

L'*apportionment* si manifestava pertanto come una garanzia propriamente quantitativa che derogava a un dualismo della finanza pubblica per il resto molto rigido, e con il quale – dopo il XVI emendamento – l'ordinamento è tornato ad essere pienamente coerente. L'attribuzione al Congresso del potere di tassare il reddito senza obbligo di ripartizione tra gli Stati ha infatti determinato la piena adesione a un modello competitivo non solo sul piano orizzontale (tra Stati membri), ma anche su quello verticale (tra Stati membri e Federazione), generando – o assecondando – l'espansione del ruolo del livello di governo centrale;

---

<sup>60</sup> Sul superamento del meccanismo dell'*apportionment*, con l'approvazione del XVI emendamento, cfr. J.D. BUENKER, *The Ratification of the Sixteenth Amendment*, in *The Cato Journal*, vol. 1, issue 1, 1981, pp. 183 ss.

<sup>61</sup> In altri termini, pur non essendoci una riserva di basi imponibili il gettito derivante dalle imposte dirette – anche se istituite a livello federale – doveva poter essere gestito dagli Stati, in quanto titolari delle funzioni da finanziare.

livello che è stato così progressivamente rafforzato dall'assunzione di sempre più numerose politiche sostanziali (legate alla modernizzazione economica e alla costruzione di uno Stato sociale), finanziate anche grazie alla nuova piena separatezza del proprio potere tributario da obblighi di condivisione del gettito.

In parallelo a questa evoluzione della finanza federale e alla perdita di garanzie quantitative a danno del livello Statale, peraltro, sorgeva nella prassi un sistema di tutela quantitativa differenziato, fondato su trasferimenti erariali negoziati<sup>62</sup>. In altri termini, il livello federale – le cui politiche di prelievo dal 1913 si sono potute maggiormente caratterizzare in termini espansivi – è divenuto, in una seconda fase del federalismo fiscale statunitense, un datore diretto di risorse a beneficio del livello statale. Tuttavia, in coerenza con il carattere competitivo e duale del modello, l'introduzione di simili elementi di finanza derivata è stata possibile solo attraverso l'accettazione degli enti federati beneficiari, correggendo quindi il modello con meccanismi non tanto di perequazione, ma di programmazione negoziata di singole politiche (poi cofinanziate tra Federazione e Stati).

Per coerenza con il separatismo fiscale (*no shared taxes*), inteso in generale quale autonomia finanziaria statale senza prescrizioni di raccordo<sup>63</sup>, gli interventi federali (anche) fiscali – se svolti – hanno così dovuto presentare un sostrato di adesione volontaria di tutti i livelli di governo, tale per cui l'assetto duale del federalismo ha fatto assurgere lo strumento pattizio a mezzo necessario per un'eventuale azione armonizzatrice centrale. In questo senso, alla base dell'evoluzione del federalismo fiscale statunitense, che – specie dopo il *New Deal* – ha sempre più marcatamente valorizzato elementi non separatisti, si trova proprio

---

<sup>62</sup> Più nel dettaglio, cfr. P. STUDENSKI, H.E. KROOSS, *Financial History of the United States*, Washington, 2003, in particolare pp. 265 (esercizi 1900-1914) e 308 (esercizi 1914-1930).

<sup>63</sup> Fino al punto che anche la decorrenza dell'anno finanziario è diversa a livello federale (1° ottobre) e statale (di solito 1° luglio).

un coordinamento (anche) finanziario a struttura consensuale, fondato sul mutuo incontro degli interessi di Federazione e Stati membri<sup>64</sup>.

Va tuttavia apprezzato il carattere, effettivamente paritario o meno, delle volontà. Gli interventi di coordinamento si sono infatti imposti grazie a una negoziabilità “per adesione”, che ha posto al centro dell’attività conformativa federale delle scelte di entrata e (soprattutto) di spesa statali il sistema dei *grants* e, quindi, una finanza derivata che si impone alla volontà statale per il maggior peso del livello federale (munito di più ampie risorse e, per tale ragione, dotato nei fatti di una superiore “forza contrattuale”)<sup>65</sup>.

Quello americano è pertanto un federalismo fiscale ancora molto competitivo, più che cooperativo, dove l’ampio uso dei c.d. accordi di compartecipazione paritaria prefigurati nella legislazione federale (tipo *medicare* etc.), riesce ad agire soltanto grazie all’apporto di due fattori, che correggono un sistema altrimenti non improntato alla collaborazione: la facoltatività (e quindi la necessità sul piano formale del concreto concorso della volontà statale) e – sul piano pre-giuridico – la vantaggiosità (cioè la convenienza economica, per il livello statale, ad accettare l’attività di coordinamento centrale sulla spesa).

Dopo il *New Deal* lo sviluppo dell’impiego dei *Federal grants* si è così posto come un fenomeno particolarmente significativo, potenziandosi ancora in coincidenza con le tendenze della *Great Society* degli anni ’60, a cui ha corrisposto l’istituzione dei *block grants* (che raccoglievano e sistematizzavano vari *categorical grants*); si realizzava in tal modo – progressivamente – un sistema di finanza derivata<sup>66</sup> non più incardinato su fondi vincolati ma – a parziale garanzia dell’autonomia

---

<sup>64</sup> Per un’analisi dell’impatto del *New Deal* sul federalismo fiscale statunitense, cfr. J.J. WALLIS, *The Birth of the Old Federalism: Financing the New Deal, 1932-1940*, in *The Journal of Economic History*, vol. 44, issue 1, 1984, pp. 139 ss.

<sup>65</sup> Sul ruolo del *grant system* nel federalismo fiscale statunitense, cfr. W.E. OATES (ed.), *Financing the New Federalism: Revenue Sharing, Conditional Grants, and Taxation*, Baltimore, 1975.

<sup>66</sup> Accanto a questo sistema dal 1972 al 1986 è esistito anche un meccanismo parallelo di finanza propria, ma orientata dal livello centrale, denominato *Federal Revenue Sharing*. Esso consisteva nella destinazione *pro quota* di parte del gettito federale agli Stati membri, con vincoli minori rispetto ai trasferimenti erariali e maggiori garanzie di continuità delle entrate (quindi con finanza propria, ma per compartecipazione).

statale – su un complesso di trasferimenti erariali diversificato per tipologia<sup>67</sup>, poi disciplinato nel *Federal Grant and Cooperative Agreement Act* del 1977<sup>68</sup>.

Il sistema dei *Federal grants*, per sottolineare il carattere relazionale-negoziale dello stesso, è definito come un “legal instrument reflecting the relationship between the United States Government and a State, a Local Government, or other entity”<sup>69</sup>, nel quale la funzione principale della relazione è il trasferimento di risorse finalizzate a sostenere o stimolare una politica pubblica, con conseguente indiretto coordinamento centrale della stessa; è tuttavia solo lo strumento finanziario a svolgere una funzione di indirizzo, mancando nel *grant system* una diretta ingerenza delle agenzie federali, così che il federalismo americano rimane comunque sempre formalmente duale<sup>70</sup>.

Attraverso tali modalità di integrazione quantitativa delle risorse territoriali, peraltro, gli Stati e la Federazione – pur se rappresentati nel federalismo fiscale della Costituzione statunitense come ordini pienamente indipendenti da un punto di vista di coordinamento statico<sup>71</sup> – di

---

<sup>67</sup> I trasferimenti erariali possono essere suddivisi – a seconda della struttura della loro gestione, o del loro scopo – in *categorical grants*, *project grants*, *formula grants*, *block grants* ed *earmark grants*.

<sup>68</sup> Come poi incorporato nel Title 31, Sec. 6304 del U.S. Code.

<sup>69</sup> Cfr. ancora così il *Federal Grant and Cooperative Agreement Act 1977*, Title 31, Sec. 6304 dello U.S. Code.

<sup>70</sup> E la competitività del sistema rimane peraltro centrale anche nel funzionamento dei *grants*, sul piano orizzontale: l’attribuzione è infatti operata tra i diversi Stati non solo sulla base della disponibilità compartecipativa degli stessi, ma anche con procedure selettive per accedere agli accordi con il livello federale.

<sup>71</sup> Nella Costituzione statunitense è presente un numero esiguo di disposizioni che legittimano un intervento di coordinamento federale delle finanze pubbliche, con un approccio marcatamente duale. Per sfruttare i pur ristretti margini di coordinamento finanziario lasciati al governo federale, la giurisprudenza della Corte suprema fa riferimento alla *Import-Export Clause* (art. I, sec. 10) e al XXIV emendamento. Anche la *Equal Protection Clause* (XIV emendamento) è stata usata in materia finanziaria, così come la *Privileges and Immunities Clause* ha trovato impiego a fini di non discriminazione fiscale. Infine, è principalmente sulla base della *Due Process Clause* e della *Commerce Clause* che sono state sviluppate in via pretoria le limitazioni alle politiche fiscali statali, anche in sinergia con la *Supremacy Clause* (art. VI, sec. 2). Sul conse-

fatto si relazionano coordinando dinamicamente le spese attraverso accordi a spontanea adesione, nei quali il livello statale si vede beneficiario di una certa garanzia quantitativa di copertura da parte della Federazione (ma solo se segue i programmi indicati da questa). Il fenomeno descritto si caratterizza allora in concreto per l'uso centralista dello strumento negoziale, il concorso di volontà essendo nei fatti unilaterale nella misura in cui gli Stati aderiscono ad un'offerta in ragione dello squilibrio registrabile nelle posizioni di forza contrattuale; squilibrio determinato<sup>72</sup>, da un lato, dalla distribuzione della potestà fiscale e, dall'altro, da un assetto di federalismo competitivo anche sul piano orizzontale, secondo un assetto che impedisce agli Stati (pena una perdita di appetibilità per il proprio sistema economico) di adottare unilateralmente scelte di maggior prelievo fiscale, possibili solo a livello federale (con spostamento al centro delle scelte impositive impopolari)<sup>73</sup>.

---

guente impiego di tutte queste clausole a fini limitativi, cfr. anche per la relativa giurisprudenza quanto citato *infra* al par. 2.1. del cap. III.

<sup>72</sup> La giurisprudenza della Corte suprema ha comunque ritenuto condizione sufficiente – per la legittimità dell'intervento federale – che i trasferimenti non siano su base obbligatoria, ma ad adesione volontaria; cfr. *Oklahoma v. United States Civil Service Comm'n*, 330 U.S. 127 (1947). Inoltre, la giurisprudenza pone come condizioni di legittimità dell'intervento di spesa federale, oltre alla rinunciabilità al *grant* da parte dello Stato, anche: la sussistenza di un *general welfare purpose*, la *unambiguously* dell'intervento (che si ponga con chiara natura di sostegno), la coerenza con l'obiettivo del programma e il rispetto di un generale limite costituzionale di indipendenza. Per una sentenza che precisa gli spazi di intervento federali ritenuti non rispondenti a tali requisiti, con esercizio quindi del potere di spesa che eccede le competenze (e sull'impiego anche del X emendamento, quale generale clausola residuale), cfr. *Sabri v. United States*, 541 U.S. 600 (2004); sul tema cfr. anche R. LEVY, *The Power to Legislate: a Reference Guide to the United States Constitution*, Westport, 2006, p. 97.

<sup>73</sup> La concorrenza finanziaria tra Stati diventa un fattore di forza per il livello centrale di governo, quale unico soggetto idoneo a perseguire un'azione collettiva ottimale a partire dalle situazioni di equilibrio subottimale (del tipo "dilemma del prigioniero"); i singoli ordinamenti federati si trovano infatti impossibilitati ad unilaterali incrementi o riduzioni della pressione fiscale, senza un avvallo federale, pena la loro perdita di competitività. Per un'analisi del federalismo statunitense secondo le categorie dell'azione collettiva, cfr. R. LEVY, *Federalism and Collective Action*, in *Kansas Law Review*, vol. 45, 1997, 1241 ss.



A fronte di tale evoluzione, il modello statunitense – pur teoricamente separatista e competitivo – ha comunque conosciuto un funzionamento misto in tutte le sue diverse fasi di evoluzione storica, da ultimo con trasferimenti “per adesione” che hanno supplito all’attrazione di fatto di un’ampia parte del prelievo al livello federale, a seguito del XVI emendamento. Proprio il venir meno di una garanzia quantitativa costituzionalmente prevista ha così determinato – in astratto – l’affermarsi di un modello assolutamente competitivo e separatista, nell’ambito del quale correttivi garantisti per i volumi della spesa territoriale si sono poi sviluppati spontaneamente a livello di normativa ordinaria (anche come occasione di coordinamento centrale). Infatti, il venir meno del meccanismo di *apportionment* ha portato a nuove esigenze perequative e, quindi, allo sviluppo di forme di tutela quantitativa di fatto, affidate non più a una garanzia costituzionale ma alla politica federale centrale.

Il livello federale ha così assunto nei fatti – in coerenza con un sistema di tipo competitivo – una posizione sempre più dominante, a discapito di livelli statali pur sempre pienamente autonomi e dotati di potere impositivo proprio, ma – sempre nei fatti – soggetti anche a garanzie quantitative concesse dal centro. Pur nel formale separatismo e nella teorica competitività, la realtà delle dinamiche economiche – in assenza di un quadro costituzionale di garanzia – ha così premiato, quale livello di governo più forte, quello centrale.

## *2.2. La Svizzera: la riforma costituzionale del 2004 come ritorno a un assetto separatista e le garanzie quantitative ex artt. 47 e 46 (ordinarie e in ipotesi di deroga al parallelismo tra competenze e potere di spesa)*

Se negli Stati Uniti un pieno separatismo si è affermato con l’abbandono dell’*apportionment*, ed elementi di contaminazione del modello competitivo sono legati alle correzioni nella dotazione delle risorse introdotte con *grants* federali, anche in Svizzera l’assetto separatista attuale conosce dei correttivi ed è il frutto di una evoluzione costituzionale. L’ordinamento elvetico è infatti passato per stagioni di minor duali-

simo federale (anche) in materia finanziaria<sup>74</sup>, e tutt'oggi ammette episodicamente degli interventi orientati alla cooperazione tra (Con)federazione e Cantoni, contemplando inoltre uno stabile sistema perequativo ad integrazione delle risorse su basi di bisogno.

Per quanto riguarda la tendenza di fondo, l'impostazione attuale della disciplina in materia di relazioni finanziarie tra Cantoni e Confederazione è frutto della riforma costituzionale del 2004, che ha riportato l'ordinamento elvetico a un assetto comunque fortemente separatista (che era andato invece stemperandosi nelle evoluzioni precedenti<sup>75</sup>).

Coerentemente con l'impostazione di federalismo competitivo, in materia di finanza territoriale la regola generale qualifica il potere impositivo come cantonale, salva espressa attribuzione di spazi di prelievo – da parte della Costituzione – al livello centrale<sup>76</sup>; si è affermato così anche in questo ordinamento un assetto a tendenziale concorrenza fiscale e a forte auto-responsabilizzazione, che lega la dotazione delle risorse

---

<sup>74</sup> Sul federalismo fiscale svizzero cfr., nella letteratura italiana, S. GEROTTO, *Il "federalismo fiscale" svizzero*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 95 ss.; B. REGAZZONI, *L'esperienza del federalismo in Svizzera*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 159 ss.; E. MOSTACCI, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella Repubblica elvetica*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 107 ss.

<sup>75</sup> Cfr. la votazione popolare del 28 novembre 2004 sul decreto federale 3 ottobre 2003 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) e sul decreto federale 19 marzo 2004 concernente un nuovo ordinamento finanziario.

<sup>76</sup> Cfr. gli artt. da 128 a 133 per l'enumerazione delle competenze fiscali tipiche del livello federale. Fuori di tali ambiti sussiste libera competenza cantonale (pur con i limiti di armonizzazione prospettati dall'art. 129); a riguardo non è riscontrabile una vera clausola di residualità, ma la Costituzione elvetica dà per implicita la stessa quando disciplina invece l'esclusione di ingerenze (e quindi – tendenzialmente – di doppia imposizione) negli spazi impositivi (con)federali. Cfr. l'art. 134: "Ciò che la legislazione federale sottomette all'imposta sul valore aggiunto, alle imposte speciali di consumo, alla tassa di bollo e all'imposta preventiva, o che dichiara esente da queste imposte, non può essere gravato da imposte dello stesso genere da parte dei Cantoni e dei Comuni".

se alle decisioni – non interdipendenti – assunte dalla Confederazione e dai singoli Cantoni (su cui ricadono integralmente le conseguenze, positive e negative, delle politiche di prelievo e di spesa adottate).

A differenza del sistema statunitense attuale, tuttavia, nell'esperienza elvetica il separatismo dei sistemi tributari è fondato non sulla piena competizione per tutte le basi imponibili, ma su una riserva dei presupposti residui al livello cantonale<sup>77</sup>; riserva in forza della quale la competizione viene ad essere limitata non solo – sul piano orizzontale – “di fatto” (per l'avversione del decisore politico a scelte differenziate che implicino ripercussioni negative sull'economia e la competitività territoriale), ma – sul piano verticale – anche giuridicamente, data l'impossibilità per la Confederazione di occupare tutte le basi imponibili in modo totalmente libero (come sostanzialmente avvenuto negli Stati Uniti dopo il XVI emendamento: fatto che ha consentito l'estensione del ruolo centrale della Federazione, posta su basi di parità in una competizione per il gettito con territori che – in quanto più limitati geograficamente – sono naturalmente meno liberi nel definire verso l'alto il complesso delle proprie risorse).

In questo senso, mentre a partire dalla Costituzione statunitense si è andata affermando una totale indipendenza statale e federale nel prosciogliere le risorse mediante imposizione fiscale, anche colpendo le stesse basi, al contrario la Costituzione svizzera adotta un'impostazione sempre competitiva, ma meno separatista e che contempla strumenti diretti a contenere le occasioni di doppia imposizione – perlomeno sul piano orizzontale – all'interno del sistema tributario<sup>78</sup>.

In particolare, per quanto poi riguarda specificamente la tutela quantitativa, all'art. 43a si afferma il parallelismo tra competenze e potere di spesa<sup>79</sup>, secondo un principio di connessione con i poteri normativi che

---

<sup>77</sup> Cfr. l'art. 134 Cost., *a contrario*, per le eccezioni alla potestà impositiva generale cantonale (contrapposta a quella tipizzata della Federazione).

<sup>78</sup> Cfr. il cpv. 3 dell'art. 127 Cost.: “La doppia imposizione intercantonale è vietata. La Confederazione prende i provvedimenti necessari”.

<sup>79</sup> Cfr. i cpv. 2 e 3: “La collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi. La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione”.

è implicito – settorialmente – anche in altri articoli<sup>80</sup>. Ciò significa che le risorse devono ricadere dove sono affidate le funzioni (secondo il comune principio di connessione, quale garanzia quantitativa positivizzata nel modo tipico degli ordinamenti “a diritto amministrativo”), e proprio in coerenza con ciò è stata introdotta la riserva ai Cantoni delle imposte, con clausola residuale per cui alla Confederazione spettano solo gli spazi tributari espressamente individuati dalla Costituzione.

La regola generale opera quindi nel senso del separatismo, ma con il temperamento di una riserva di entrate ai Cantoni (secondo una clausola residuale implicita<sup>81</sup>) e di correlazione tra competenze e relativo potere di spesa (secondo una clausola di connessione<sup>82</sup>), di modo che il livello centrale di governo non può aumentare il proprio gettito – pur se, sfruttando liberamente le basi imponibili affidategli, sarebbe astrattamente legittimato a farlo – per poi spendere le risorse raccolte in politiche che siano riconducibili a funzioni non proprie<sup>83</sup>.

La tutela quantitativa è quindi, anche in questo caso, legata in primo luogo alla piena autonomia di scelta sul livello di prelievo fiscale da applicare; la decisione impositiva è, cioè, adottata dalla Confederazione e dai singoli Cantoni in modo separato e non interdipendente. Tuttavia, a integrazione di tale carattere, da un lato l'adozione della scelta impositiva è svolta su basi tipizzate dall'attribuzione alle rispettive sfere cen-

---

<sup>80</sup> Cfr. gli artt. 66 Cost. (sussidi in ambito scolastico); 83, 85 e 86 Cost. (sostegno per le spese della rete stradale e misure per il traffico); 112 Cost. (aiuti per anziani e disabili).

<sup>81</sup> Cfr. ancora l'art. 134. Si ricordano anche i possibili limiti di armonizzazione ex art. 129: “La Confederazione emana principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali; prende in considerazione gli sforzi d'armonizzazione dei Cantoni. L'armonizzazione si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali. Rimangono escluse dall'armonizzazione in particolare le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta. La Confederazione può emanare prescrizioni contro il conferimento di agevolazioni fiscali ingiustificate”.

<sup>82</sup> Cfr. ancora l'art. 43a Cost. Anche gli artt. 46 e 47 sono poi fondamentali a tal fine, enucleando su un piano sia generale sia più specifico il principio di connessione tra risorse e funzioni, come meglio specificato *infra*.

<sup>83</sup> In altri termini: tutto il gettito raccolto dalla Federazione deve essere normalmente speso per le relative competenze, fermi i meccanismi perequativi, e ciò costituisce il primo limite all'espansione del volume del prelievo federale (connesso alla spesa).

trale e cantonale delle basi imponibili (i presupposti d'imposta venendo così allocati in titolarità di fatto esclusiva), mentre d'altro lato il prelievo operato su tali basi deve essere comunque destinato a finalità connesse alla copertura delle sole spese per le funzioni proprie (anch'esse tendenzialmente separate).

Una clausola di garanzia quantitativa espressa delle risorse territoriali, coerente con la natura comunque "a diritto amministrativo" dell'ordinamento svizzero (che non privilegia la dimensione intergovernativa/negoziale che si è invece affermata negli USA, nei fatti, per le ipotesi di interrelazione delle politiche, sostenute con *grants*), è quindi stata ricompresa nell'assetto costituzionale. Così, l'art. 47 esplicita quella connessione necessaria tra funzioni e capacità di spesa da ultimo citata, tale per cui la Confederazione non può surrettiziamente svuotare l'autonomia prelevando e impiegando risorse oltre le proprie competenze, prevedendo al cpv. 1 che proprio la Confederazione ha come compito quello di salvaguardare l'autonomia cantonale e che, per tale motivo, essa è tenuta a lasciare ai Cantoni sufficienti compiti propri (sul piano sostanziale) così come – parallelamente – "sufficienti fonti di finanziamento", contribuendo a fare in modo che i Cantoni "dispongano dei mezzi finanziari necessari per adempiere i loro compiti".

Una più precisa clausola di tutela quantitativa è inoltre prevista per i casi in cui il separatismo – come regola di fondo – viene del tutto meno.

Infatti, nonostante l'assetto duale, la Costituzione svizzera contempla ipotesi nelle quali le competenze sono gestite in modo coordinato e congiunto (o delegato) da Confederazione e Cantoni, e al ricorrere di tali situazioni è costituzionalmente necessario che il livello centrale di governo garantisca il volume di risorse "appropriato", in quanto legato alle funzioni<sup>84</sup>. È così possibile attribuire la stessa funzione alla responsabilità di più livelli di governo, l'uno (quello confederale) che assicuri i mezzi finanziari e l'altro (quello cantonale) che si occupi della gestione. L'art. 46, sull'esecuzione del diritto federale, dispone pertanto che i

---

<sup>84</sup> Sul quadro, in generale, maggiormente collaborativo o "unificante" del federalismo emergente dalla riforma costituzionale del 1999, in cui si collocano queste occasioni di cooperazione, cfr. ad esempio G.G. FLORIDIA, *Profili di tecnica redazionale dell'"aggiornamento" della Costituzione svizzera (ovvero: la forma è sostanza)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 1999, pp. 1273 ss.

Cantoni – quando attuano il diritto federale – possono normalmente procedere a ciò concordando gli obiettivi con la Confederazione, che affida loro la “cogestione” di quel settore dell’ordinamento, di modo che quest’ultima sarà poi tenuta – nell’ambito di tali accordi – a sostenere finanziariamente i relativi programmi cantonali<sup>85</sup>.

In tale ipotesi esiste allora una garanzia quantitativa che, anche nell’ordinamento svizzero, tende a passare per una programmazione negoziata; il sistema delle relazioni tra livelli di governo rimane tuttavia caratterizzato in senso maggiormente amministrativo rispetto a quanto avviene nelle esperienze di *common law*<sup>86</sup>, così che la disciplina delle garanzie quantitative – quando non ridotta a mera separazione, quale approccio ordinario che connota questa esperienza, così come quella statunitense – si manifesta comunque in forme positivizzate e in una specifica e minuziosa legislazione attuativa<sup>87</sup>.

Anche nell’ordinamento svizzero si trovano pertanto profili di negoziabilità, pur se innestati in un tessuto normativo a generale tendenza competitiva. Tali profili negoziali hanno inoltre carattere maggiormente formale rispetto a quanto riscontrabile nel *common law*, essendo irraggiungibili in precise disposizioni (anche costituzionali) secondo un’impostazione di amministrativizzazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo. In coerenza con questa tendenza generale è poi operativa una specifica Conferenza dei ministri delle finanze cantonali, strumentale a

---

<sup>85</sup> Cfr. art. 46, cpv. 2: “per l’attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione” (come risultante dalla revisione del 2004).

<sup>86</sup> Su questo tema cfr. *infra* i par. *sub* 3., in generale e relativamente alle esperienze di Canada e Australia.

<sup>87</sup> Cfr. in particolare: ordinanza del 9 novembre 2005 che stabilisce la capacità finanziaria dei Cantoni per gli anni 2006 e 2007; legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC); ordinanza del 7 novembre 2007 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC); decreto federale del 17 giugno 2011 che determina i contributi di base alla perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2012-2015; decreto federale del 17 giugno 2011 che determina i contributi di base alla compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012-2015; decreto federale del 22 giugno 2007 sulla compensazione dei casi di rigore.

gestire anche un sistema di trasferimenti<sup>88</sup> e un sistema di perequazione<sup>89</sup> in cui si riarticola la disciplina di tutela delle dimensioni cantonali delle risorse, introdotta a correzione delle (normali) dinamiche competitive dell'ordinamento.

Le clausole costituzionali di garanzia quantitativa delle risorse introducono quindi importanti eccezioni rispetto all'approccio di fondo di un ordinamento per il resto fortemente duale, che alla separazione delle funzioni accompagna la separazione dei pieni poteri di definizione delle entrate: la tutela quantitativa delle risorse è ordinariamente individuabile nella potestà del livello di governo cantonale – che gestisce la funzione sostanziale – di fissare il livello di prelievo delle risorse (necessarie per finanziare quella funzione), senza interferenze da parte dell'altro livello (federale) né nella gestione della funzione, né nella definizione del prelievo. Tuttavia, quando l'interferenza sul piano delle funzioni viene eccezionalmente consentita – per gestire congiuntamente singoli

---

<sup>88</sup> Inizialmente intesi come finanziamenti di scopo e, successivamente, anche globali (su accordo); cfr. E. MOSTACCI, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella Repubblica elvetica*, cit., p. 117.

<sup>89</sup> Cfr. l'art. 135 Cost.: “La Confederazione emana prescrizioni su un'adeguata perequazione finanziaria e degli oneri tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni. La perequazione finanziaria e degli oneri ha segnatamente lo scopo di: a) ridurre le differenze tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria; b) garantire ai Cantoni risorse finanziarie minime; c) compensare gli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro condizioni geo-topografiche o sociodemografiche; d) promuovere la collaborazione inter-cantonale con perequazione degli oneri; e) mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni nel contesto nazionale e internazionale. La perequazione finanziaria delle risorse è finanziata dai Cantoni finanziariamente forti e dalla Confederazione. Le prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti ammontano al minimo a due terzi e al massimo all'80% delle prestazioni della Confederazione”. Per l'attuazione di tale disposizione, cfr. la legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) del 3 ottobre 2003. Cfr., per una trattazione più risalente, B. DAFFLON, *Fédéralisme et solidarité. Etude de la péréquation en Suisse*, Fribourg, 1995 e, per il nuovo assetto, G. BIAGGINI, *Der neue Finanzausgleich in der Schweiz*, in P. BUBJÄGER (ed.), *Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand*, Wien, 2006, pp. 55 ss. Cfr. anche P. MAHON, *Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, 2008, pp. 317 ss.

programmi (come nei casi *ex art. 46*), o per esigenze solidaristiche/pequative (comunque straordinarie ed eccentriche alla tendenza generale dell'ordinamento duale) – il sistema svizzero ha positivizzato ed amministrativizzato le ipotesi di intervento centrale di sostegno finanziario quantitativo (quale intervento solo accessorio a meccanismi che, ordinariamente, operano invece con separatezza – tra Confederazione e Cantoni – delle scelte di prelievo e di spesa).

*3. Il modello negoziale. Poteri finanziari concorrenti e consenso nel definire l'ammontare delle risorse, in un federalismo cooperativo "mutualmente responsabilizzante"*

Se nel federalismo dualista l'impostazione varia – pur rimanendo di fondo improntata alla competitività – a seconda che si separino rigidamente solo le funzioni sostanziali, con invece una completa concorrenza dei poteri di prelievo su tutte le basi imponibili (come negli Stati Uniti), o che si separino sia le funzioni sia gli spazi di potere tributario, senza possibilità di interferenza reciproca sui programmi economici centrali e territoriali se non nei casi eccezionali di ammessa cooperazione (come in Svizzera), al contrario nel federalismo cooperativo tale interferenza tra funzioni – e poi tra spazi finanziari – è la regola.

In questi sistemi, infatti, il punto di partenza è necessariamente costituito da una separazione rigida – contenuta in Costituzione – degli spazi di reperimento delle entrate (come in Svizzera), a cui si accompagna però la presenza fisiologica – e non eccezionale, come riscontrabile nei modelli competitivi – di ambiti di gestione intrecciata delle competenze finanziate tramite quei gettiti (garantiti per la separata riserva dei relativi presupposti); gestione svolta quindi con programmi concordati o con puntuali trasferimenti correttivi della distribuzione costituzionale delle risorse (come negli Stati Uniti, ma secondo una finanza derivata non definita "per adesione", ma negozialmente).

Nel federalismo cooperativo le interferenze sul piano sostanziale si pongono infatti come la regola (non venendo fissata una rigida separa-



tezza nell'esercizio delle funzioni)<sup>90</sup> e proprio tali interferenze tra competenze portano a una necessaria gestione concordata anche della definizione dei livelli delle risorse, che altrimenti – in coerenza con un modello comunque federale – la Costituzione disegnava in origine come separate<sup>91</sup>. In questi ordinamenti, quindi, la garanzia quantitativa è rappresentata dall'esistenza di spazi finanziari riservati ai diversi livelli di governo, disciplinati in modo rigido in Costituzione, su cui è possibile agire solo per mutuo consenso. Così, in partenza vige una netta separazione dei presupposti delle entrate centrali e territoriali, separazione sulla quale però Federazione e Stati membri agiscono concordemente per rendere più flessibile la disciplina finanziaria, adeguandola alle esigenze collaborative legate a competenze sostanziali che sono – invece – non nettamente separate, bensì interrelate tra loro.

In questo senso, nei modelli cooperativi integrare i sistemi statali e federali di entrata e di spesa si pone come una necessità di fatto, ma – sul piano giuridico – tale integrazione è ammessa solo se assistita da

---

<sup>90</sup> Tipica invece di un federalismo duale, sebbene da intendere – anche in sistemi chiaramente competitivi come quello statunitense – come una separazione comunque tendenziale; cfr. J.F. ZIMMERMAN, *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*, in *Publius*, vol. 31, issue 2, 2001, pp. 15 ss. (che riprende e generalizza il lavoro di tesi in materia di D.J. Elazar del 1959). Tratti cooperativi ancora più marcati si rinvencono anche nel federalismo competitivo svizzero: cfr. l'art. 44 della Costituzione elvetica. Il federalismo cooperativo, e il ruolo che gli istituti negoziali paritari svolgono nello stesso, sono quindi un tratto caratterizzante specifico di alcune esperienze statuali, ma – al di là di tali archetipi – nella generalità degli ordinamenti composti sono presenti tratti pattizi nelle modalità di relazione tra livelli di governo, che introducono profili cooperativi anche in modelli federali in prevalenza competitivi o in forme di Stato propriamente regionali. Sui tratti del modello di regionalismo cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V, nell'ordinamento italiano, cfr. ad esempio P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 67 ss.

<sup>91</sup> Sul necessario svolgersi in senso cooperativo di un federalismo fiscale efficiente, specie in un contesto con interferenze sul piano delle politiche, cfr. R.M. HILLS, *The Political Economy of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense and "Dual Sovereignty" doesn't*, cit., pp. 813 ss., dove si evidenzia come l'operare di due sovranità affiancate – nella gestione di competenze comunque non nettamente distinguibili – determina inefficienze economiche.

una comune volontà in tal senso<sup>92</sup>. La garanzia quantitativa – a fronte di ciò – è allora connessa alla circostanza per cui in generale in tali esperienze federali si rende necessario un accordo sulla gestione congiunta e coordinata delle funzioni sostanziali<sup>93</sup>, cui è accessorio un accordo avente ad oggetto anche il come articolare il prelievo fiscale in modo coerente con tale collaborazione (attribuendo a ciascun livello di governo il complesso di risorse adeguato al co-esercizio della propria quota di competenze).

A differenza del sistema statunitense, dove la negozialità si è affermata in forma debole, “per adesione” e con trasferimenti erariali legati a uno sbilancio di fatto nella forza finanziaria assunta dal centro (all’interno di un vero separatismo degli spazi finanziari, con piena competitività sulle entrate)<sup>94</sup>, nei federalismi cooperativi si è sviluppato – al contrario – un sistema negoziale forte e effettivo, fondato su una vera bilateralità. In tali modelli, infatti, la quantità delle risorse attribuite al territorio deriva da una negoziazione non aggirabile e non imposta dal centro (con accordo sull’esercizio del potere impositivo, o con trasferimenti erariali concordati), secondo uno schema per cui l’impatto finanziario dell’esercizio delle competenze viene concordato in parallelo alla definizione delle modalità di gestione delle situazioni di concorrenza delle competenze stesse (con limiti mutualmente accettati in quanto funzionali al miglior esercizio coordinato delle attribuzioni).

In questo senso, un certo livello di ingerenza funzionale viene così istituzionalizzato grazie ad accordi multilaterali o bilaterali, che comprendono anche una negoziazione effettiva delle risorse; e tale negoziazione è modificativa delle quote di gettito che la Costituzione riserva a

---

<sup>92</sup> Sul ruolo dell’accordo nelle relazioni finanziarie nei sistemi federali di tipo cooperativo sia consentito rinviare, per maggiori dettagli, a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 131 ss., in particolare, per osservare come la negozialità – in questi contesti – si risolva in un istituto tendenzialmente applicato a “favore” delle iniziative di livello centrale, altrimenti sprovviste di copertura costituzionale.

<sup>93</sup> Tipicamente, sorge un’esigenza di sviluppo dei sistemi di *welfare*, da realizzare anche avocando a livello centrale funzioni e richiedendo conseguentemente un incremento quantitativo del bilancio federale; cfr. per le esperienze canadese e australiana, in questo senso, *infra* i par. 3.1. e 3.2 a seguire.

<sup>94</sup> Cfr. *supra* il par. 2.1. in questo capitolo.

ciascun livello di governo. Il modello cooperativo agisce pertanto nel senso di una rideclinazione in concreto della distribuzione dei mezzi finanziari previsti in astratto, funzionale ad ottenere – in modo flessibile – un’allocazione migliore, in quanto coerente con le modalità concordate per l’esercizio (in concorso) delle competenze.

Sulla base dell’accordo raggiunto per l’esercizio collaborativo delle funzioni – in altri termini – vengono redistribuite anche le risorse finanziarie connesse, ponendo così in primo piano – nell’allocazione – la mutua volontà degli enti federale e federati, prevalente anche sulle scelte astratte di base già assunte dall’ordinamento (ma derogabili).

### *3.1. Il Canada: da un tax assignment completo a livello costituzionale all’impiego di agreements per (ri)definire i volumi di spesa territoriale propria, ma passando per esperienze di “affitto” delle imposte*

Nel sistema canadese si riscontra un’ampia disciplina costituzionale del federalismo fiscale, con un *tax assignment* completo e coordinato con le competenze<sup>95</sup>. Sulla base delle sec. 91 e 92 del *British North America Act 1867*, in particolare, la definizione del livello quantitativo delle risorse delle Province e della Federazione deriva dall’applicazione di poteri di entrata individuati in modo preciso dalla norma costituzionale stessa, che riserva i settori di imposta ai diversi livelli di governo, ripartendoli ed escludendo in linea di principio una concorrenza fiscale aperta. Ciò, quindi, garantendo agli enti costitutivi la legittimazione ad esercitare poteri finanziari autonomi e riservati, in quanto funzionali alla raccolta delle risorse necessarie per l’esercizio delle funzioni asse-

---

<sup>95</sup> Per le disposizioni di rango costituzionale rivolte alla regolazione della finanza pubblica in Canada, cfr. Part VIII (*Revenues; debts, assets; taxation*) del *Constitution Act 1867* (sec. 102-126). Sul federalismo fiscale canadese cfr. T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *Il federalismo fiscale “decostituzionalizzato” canadese e la negoziazione tributaria tra livello federale e provinciale*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 355 ss.; T. GROPPI, *I rapporti finanziari Federazione-Province in Canada tra decostituzionalizzazione e accordi intergovernativi*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 349 ss.; R.M. BIRD, C. DUAN-JIE, *Federal Finance and Fiscal Federalism: the Two Worlds of Canadian Public Finance*, in *Canadian Public Administration*, vol. 41, issue 1, 1998, pp. 51 ss.

gnate (con una clausola di tutela quantitativa ed un embrionale principio di connessione)<sup>96</sup>.

A questa definizione della separazione delle potestà finanziarie, sempre duale ma con una specifica considerazione delle esigenze di entrata territoriali (già contenuta nel disegno costituzionale), si accompagna però la prefigurazione di una fitta rete di interferenze nelle materie sostanziali di competenza. A fronte di ciò, per accompagnare tali interferenze tra le funzioni federali e provinciali è stata introdotta anche una specifica flessibilità nella gestione degli spazi delle correlate entrate finanziarie, con possibilità – rispetto al disegno costituzionale – di prevedere deroghe all’allocazione delle risorse esercitando il relativo *taxing power* in modo coordinato mediante *agreements*<sup>97</sup>.

La negoziabilità in questo contesto è venuta così a rappresentare – in concreto – la vera tutela quantitativa per le risorse territoriali, correlate sulla base di accordi bilaterali o multilaterali alle effettive modalità di svolgimento collaborativo (con il centro) delle singole funzioni. L’approccio pattizio assume quindi una chiara centralità nel federalismo fiscale canadese, su basi di mutua volontà potendo essere operate varie deroghe al riparto costituzionale delle entrate; ciò sia con un coordinamento fiscale – svolto ad esempio con *abatement*<sup>98</sup> – rilevante per definire i volumi di spesa provinciale, sia più in generale mediante una definizione del livello quantitativo delle risorse che viene individuato – di volta in volta – dall’accordo tra Federazione e Province.

Nello svolgersi di tali dinamiche negoziali (spesso multilaterali), relative alla definizione delle dimensioni della finanza provinciale, è stato

---

<sup>96</sup> Cfr. in particolare il punto 2 dell’art. 92, che riserva alle Province – in via esclusiva, e quindi garantendo tale potere da interferenze federali – le *Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes*.

<sup>97</sup> Cfr. P. BERG-DICK, M. CARREAU, D. FIELD, M. ÈTHIER, *Tax Coordination under the Canadian Tax System*, in N. BOSCH, J.M. DURÁN (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Cheltenham, 2008, pp. 169 ss.

<sup>98</sup> Istituto rilevante in ottica di tutela quantitativa delle risorse, in quanto consiste nella riduzione percentuale di un’aliquota federale su una certa base imponibile, al fine di consentirne l’occupazione successiva da parte di un’imposta invece provinciale: si tratta quindi di liberare uno spazio di prelievo di risorse a favore del livello territoriale di governo. Per la disciplina, cfr. la sec. 124 dell’*Incom Tax Act 1985*.

fondamentale il ruolo di garanzia assunto da una conferenza di tipo intergovernativo (la *Federal-Provincial First Ministers Conference*)<sup>99</sup>, nata dalla prassi e successivamente in parte istituzionalizzata<sup>100</sup>. Tale sede di raccordo non ha tuttavia assunto, neppure dopo il suo riconoscimento, quelle modalità di azione tipiche degli ordinamenti che giuridicizzano ed amministrativizzano le procedure di relazione tra i diversi livelli di governo<sup>101</sup>, ma ha invece svolto un compito “politico” di facilitazione della conclusione di *agreements* (anche) finanziari<sup>102</sup>, successivamente riconosciuti solo indirettamente tramite atti legislativi recettivi (mantenendo quindi tutta l’attività negoziale intergovernativa in una sfera di *soft law*, lontana – per modalità di azione – dalla proceduralizzazione tipica degli ordinamenti a diritto amministrativo).

Si è risposto così – valorizzando moduli pattizi di azione – a un’esigenza di coordinamento statico da svolgersi in deroga a quanto formalizzato in Costituzione, la distribuzione positiva di funzioni e risorse non essendo stata ritenuta adeguata alle esigenze effettive.

Specie a partire dalla seconda guerra mondiale, attraverso la negoziazione delle forme di coordinamento finanziario, il modello cooperativo canadese ha infatti rimodellato (pur se mediante interventi di *soft law*) il proprio assetto costituzionale di coordinamento finanziario, determinando una significativa evoluzione del federalismo fiscale da un modello di finanza autonoma ad uno di finanza mista, con importanti elementi derivati. A partire dal *Rental Agreement 1947*, infatti, le Province hanno ceduto la propria potestà impositiva alla Federazione in cambio di trasferimenti erariali<sup>103</sup>, generando con tale scelta (orientata a

---

<sup>99</sup> Cfr. D. CAMERON, R. SIMEON, *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*, in *Publius*, vol. 32, issue 2, 2002, pp. 49 ss.

<sup>100</sup> A partire dal 1973, con la creazione di una propria segreteria permanente.

<sup>101</sup> Come già visto ad esempio nel caso svizzero, e su cui meglio *infra* ai par. 4.1. in questo capitolo e nel cap. III, dedicati all’esperienza tedesca (dove si procede tramite una partecipazione istituzionalizzata nel *Bundesrat* e con canali fortemente proceduralizzati e semi automatici di gestione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo).

<sup>102</sup> Cfr. M. PAPILLON, R. SIMEON, *The Weakest Link? First Ministers’ Conferences in Canadian Intergovernmental Relations*, in H. LAZAR, H. TELFORD (eds.), *Canada: The State of the Federation*, Kingston, 2004, pp. 286 ss.

<sup>103</sup> Cfr. il *Dominion Provincial Tax Rental Agreement 1947*, sul quale G. BERNIER, M.T. BERTHET, D. IRWIN, *Politiques et finances publiques: le cas du fédéralisme cana-*

una più efficiente gestione del prelievo) una successiva continua negoziazione sui livelli dei trasferimenti; ciò ha anche permesso quella gestione fondata sulla leale collaborazione delle politiche pubbliche (frutto dell'intreccio tra attribuzioni provinciali e federali) che connota il federalismo cooperativo canadese, e cui il federalismo fiscale doveva essere servente.

Inoltre, pur con un parziale ritorno a moduli di autonomia tributaria provinciale (a partire dai *Tax Collection Agreements* del 1962)<sup>104</sup>, il ruolo di indirizzo dell'esecutivo centrale ha continuato ad esprimersi anche nelle forme di trasferimenti vincolati a singoli programmi di spesa (*Conditional Federal Grants*), rispetto ai quali si sono sviluppate forme di negozialità apprestate col fine di porsi tanto come mezzi di controllo della Federazione sulla differenziabilità delle politiche, quanto come strumenti per garantire alle Province un certo ammontare di risorse destinate a precise spese<sup>105</sup>.

Si è quindi consolidato un sistema di accordi sui trasferimenti erariali, che richiede l'adesione del livello provinciale ma che – in chiave propriamente paritaria – non costituisce un sistema necessario; per le Province non aderenti ai programmi settoriali di spesa, infatti, è possibile contrattare un *opting-out* che consenta loro di fruire di maggiore autonomia tributaria per coprire (con risorse proprie, secondo il disegno costituzionale invece originario) le politiche pubbliche cui altrimenti

*dien*, in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 16, 1996, pp. 101 ss. (e – in particolare – pp. 112 s.). L'origine di tale meccanismo va ricercata nel rapporto della Commissione Rowell-Sirois (1937-1940), poi non recepito nel 1941, anno in cui tuttavia venne sperimentato un meccanismo analogo. L'accordo del 1947 venne rinnovato nel 1957, per poi essere sostituito nel 1962 da un nuovo modello, più favorevole all'autonomia provinciale, denominato *Tax Collection Agreement*.

<sup>104</sup> Cfr., per la storia e il funzionamento del nuovo strumento di accordo, T.J. COURCHENE, A.E. STEWART, *Provincial Personal Income Taxation and the Future of the Tax Collection Agreements*, in M. McMILLAN (ed.), *Provincial Public Finances: Plaudits, Problems, and Prospects*, vol. 2, Toronto, 1991, pp. 266 ss. e A. MACNAUGHTON, *Compliance and Administration Issues Under the Tax Collection Agreements*, in *Canadian Tax Journal*, vol. 47, issue 4, 1999, pp. 890 ss.

<sup>105</sup> Cfr. D.V. SMILEY, *Conditional grants and Canadian federalism: a study in constitutional adaptation*, Canadian Tax Foundation, n. 32, 1963.

sarebbe disposto a provvedere il Governo stesso, collaborativamente, con trasferimento erariale e ponendo vincoli sostanziali<sup>106</sup>.

Quello degli accordi intergovernativi è pertanto uno strumento non coattivo, ma che ha nondimeno conosciuto un notevole sviluppo in ragione del fatto che per suo mezzo sono stati garantiti – al contempo – sia maggiori spazi di intervento alla Federazione, sia una più sicura copertura delle spese per le Province.

Tale tendenza generale del sistema cooperativo canadese, consensuale, è stata comunque caratterizzata da periodi di marcato rafforzamento del livello centrale di governo, che nelle fasi di costruzione del *welfare state* ha goduto di una netta asimmetria di forza contrattuale rispetto alle capacità della finanza territoriale. Ciò, in particolare, a partire dalla seconda guerra mondiale<sup>107</sup>, quando le esigenze di unitarietà degli indirizzi hanno portato ad un impiego del principio pattizio come mezzo per far accettare al sistema delle Province un certo grado di perdita di autonomia. Perdita di autonomia ancora una volta consensuale, ma che è stata poi dotata anche di forza precettiva oltre la comune volizione, in quanto – a partire dalle rinunce fatte – anche nel federalismo cooperativo canadese si è poi parzialmente affermata una giurisprudenza (talvolta) deferente verso principi generali di unitarietà e di valorizzazione dell'interesse nazionale, in ambito finanziario<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Cfr. T. GROPPÌ, *I rapporti finanziari Federazione-Province in Canada tra decostruzione e accordi intergovernativi*, cit., pp. 349 ss. (e – in particolare per questo tema – pp. 364 ss.).

<sup>107</sup> Per una descrizione dell'evoluzione storica della disciplina dei rapporti finanziari tra Federazione e Province in Canada, con speciale attenzione al sistema dei trasferimenti e spunti sul rafforzamento del livello centrale di governo in corrispondenza con la seconda guerra mondiale, oltre che alle vicende successive di riequilibrio dei rapporti di forza tra i livelli di governo, cfr. i riferimenti dettagliati in G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., pp. 55 ss.

<sup>108</sup> Cfr. però dapprima il *Privy Council*, nel caso *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario and Others* (1937) A.C. 355 (*Re Employment and Social Insurance Act*), dove si era affermato che il potere federale di spesa era esso stesso limitato dalle attribuzioni contenute nel *British North America Act 1867*. Successivamente, tuttavia, la Supreme Court canadese nel caso *Reference re Canada Assistance Plan* (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525 aveva riconosciuto una portata più ampia del potere di spesa federale rispetto al relativo potere legislativo (con un'interpretazione quindi deferente verso le esigenze unitarie), sconfessando un indirizzo di poco precedente, relativo

Nel modello canadese la Federazione ha quindi utilizzato lo strumento negoziale come elemento di rafforzamento dell'azione fiscale dell'esecutivo centrale, sul piano fattuale legittimando tale indirizzo nell'ottica della costruzione di un *welfare state* uniforme, nonostante le competenze in materia fossero prevalentemente provinciali. Anche sul piano giuridico, poi, l'incidenza della negozialità sulla forma di governo si è caratterizzata per la valorizzazione della flessibilità sottesa all'idea degli accordi, che ha portato a sua volta al conseguente rafforzamento del ruolo degli esecutivi; ciò senza un apparato istituzionale pesante di supporto, ma fondando l'efficacia delle mediazioni raggiunte sul sistema politico più che su soluzioni garantite dal punto di vista formale (nell'ottica di un federalismo cooperativo non assistito da apparati istituzionali di forte proceduralizzazione)<sup>109</sup>.

La Corte suprema ha infatti confermato che tali accordi, pur centrali nella gestione della spesa e delle entrate, non hanno valore legislativo<sup>110</sup>; essi infatti vincolano – dato il carattere non rappresentativo del soggetto che esprime la volontà – il solo esecutivo che ha sottoscritto l'accordo, e non la maggioranza successiva. Nondimeno, sul piano del funzionamento concreto della forma di Stato, vista la forza politica – più che giuridica – di tali mediazioni, il sistema degli accordi ha assunto un ruolo centrale anche a livello di ordinamento positivo, con l'affermarsi della prassi di riferimenti espliciti agli *agreement* finanziari nelle leggi federali e provinciali; rinvii legislativi che assumono gli accordi come presupposto di fatto – mai di diritto – delle scelte legislative, e che orientano quindi l'interpretazione delle leggi non tanto per la loro

---

al caso *Ymha Jewish community centre of Winnipeg inc. v. Brown*, [1989] 1 S.C.R. 1532. Da ultimo, tuttavia, la stessa giurisprudenza ha affermato anche la possibilità per il livello invece provinciale di sconfinare dall'ambito delle proprie competenze, esercitando un potere di spesa più ampio, riequilibrando così le posizioni di forza – in ambito finanziario – tra livello centrale e territoriale di governo; così in *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950.

<sup>109</sup> Sul carattere collaborativo del federalismo fiscale canadese, cfr. D.M. BROWN, *Fiscal Federalism: Maintaining a Balance?*, in H. BAKVIS, G. SKOGSTAD (eds.), *Canadian federalism performance, effectiveness, and legitimacy*, Oxford, 2012, pp. 118 ss.

<sup>110</sup> Cfr. in questo senso *Re Canada Assistance Plan* (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525.



precectività, ma perché considerati come elementi fattuali sottostanti alla disciplina adottata<sup>111</sup>.

Nell'ambito di questo approccio alla tutela dei volumi provinciali di spesa, prevalentemente negoziato e di rilievo politico, vanno poi ricordati anche gli interventi per fini equitativi che – essendo fondati su una specifica disposizione positiva di rango costituzionale<sup>112</sup> – operano tramite accordi a carattere propriamente giuridico e con meccanismi maggiormente formalizzati.

Tali accordi permettono infatti trasferimenti perequativi fondati su una *territorial funding formula* prevedibile e connotata come precettiva<sup>113</sup>, che si pone quale garanzia quantitativa delle risorse sul piano anche orizzontale (tra territori provinciali, e non nel rapporto Federazione-Province). Essa determina così una riallocazione delle risorse tra una Provincia e l'altra, correggendo la distribuzione come derivante dagli spazi di gettito costituzionalmente previsti; ciò peraltro applicando un modello a riequilibrio delle capacità fiscali, non dei bisogni (che opera pertanto non come garanzia quantitativa di livelli di servizi, ma solo generando più egualitari punti di partenza tra i diversi territori).

L'intervento perequativo è quindi ad approccio correttivo, effettuato su basi standard senza pervasive variazioni nella graduazione delle differenze tra territori; inoltre, la pervasività del meccanismo perequativo è anche relativizzata dal fatto che, sebbene tale correzione passi per una disciplina negoziata peculiare (in quanto maggiormente formalizzata grazie a più precise basi positive<sup>114</sup>), nondimeno anche gli accordi sulla

---

<sup>111</sup> Per approfondimenti su questo affermarsi in canali mediati dei moduli collaborativi, con una loro diretta considerabilità quali semplici strumenti di *soft law*, cfr. H. BARKVIS, G. BAIER, D. BROWN, *Contested Federalism: certainty and ambiguity in the Canadian Federation*, Oxford, 2009 e D.J. SAVOJE, *Federal-Provincial collaboration: the Canada-New Brunswick General Development Agreement*, Montreal-London-Ithaca, 1981.

<sup>112</sup> Cfr. sec. 36.2 del *Constitutional Act 1982*.

<sup>113</sup> Sulla perequazione nel sistema canadese, cfr. nei dettagli 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.

<sup>114</sup> Alla base del meccanismo vi è infatti il *Federal-Provincial Arrangements Act*, che dal 1957 è stato aggiornato ogni quinquennio, dando vita a diversi *equalization*

perequazione sono accomunati alla rimanente disciplina pattizia del federalismo fiscale canadese da una scarsa giustiziabilità<sup>115</sup>.

Nel modello canadese, così, la tutela quantitativa delle dimensioni della spesa provinciale passa sempre – seppur con diversi gradi di formalizzazione delle procedure – per la necessità del consenso della Provincia a qualunque nuovo assetto, che si discosti dall'impostazione costituzionale degli spazi di entrata o spesa. Tale necessità di consenso ha poi normalmente un valore – “in positivo” – esclusivamente politico, data la scarsa azionabilità diretta dei contenuti dell'accordo (la Provincia o la Federazione non potendo pretendere l'allocazione concordata, se poi non recepita in strumenti legislativi unilaterali); tuttavia, la necessità di rispetto di un principio pattizio riveste anche un valore giuridico “in negativo”, senza accordo non potendosi – in ogni caso – ledere l'assetto quantitativo previsto in Costituzione.

La negoziazione è pertanto giuridicamente riconosciuta come requisito necessario (anche se non sufficiente, sul piano rimediabile) per superare le basi costituzionali dello *spending power* federale<sup>116</sup>: senza accordo, i volumi di spesa territoriale sarebbero comunque quelli delineati in Costituzione (con conseguenti problemi di gestione concreta in un sistema di competenze fortemente interrelato che richiede una gestione

---

*programs* per intervenire con trasferimenti di sostegno a favore dei territori svantaggiati (ritenuti tali sulla base della capacità fiscale media). Per dettagli, cfr. T.J. COURCHENE, G.H. COPPLESTONE, *Alternative Equalization Programs: Two-Tiers System*, in R.M. BIRD (ed.), *Fiscal Dimension of Canadian Federalism*, Toronto, 1980, pp. 9 ss. Per le ultime riforme alle formule di perequazione, cfr. A. LECOURS, D. BELAND, *Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada*, in *Publius*, vol. 40, issue 4, 2009, pp. 574 ss.

<sup>115</sup> Per quanto riguarda i rimedi avverso decisioni discrezionali di riduzione del sostegno perequativo (o unilateralmente assunte dalla Federazione, o negoziate fuori da un rapporto strettamente bilaterale), va riscontrata una giurisprudenza scarsa e favorevole all'espressione della sovranità finanziaria. Cfr. ad esempio *Reference re Canada Assistance Plan* (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525, in cui è stata riconosciuta la legittimità di un intervento in riduzione dei programmi perequativi.

<sup>116</sup> Il potere federale di spesa in aree di competenza provinciale, il cui riconoscimento come visto è stato oggetto di una significativa evoluzione giurisprudenziale, viene fondato da ultimo sulla generica previsione della sec. 36 del *Constitutional Act 1982*. In aggiunta, vanno richiamate anche – settorialmente – le sec. 91(1A), 91(3) e 106 del *British North America Act 1867*.

collaborativa sia delle funzioni, sia delle risorse), mentre con accordo essi sono derogabili, concordando (politicamente) una gestione coordinata degli interventi sostanziali e dei volumi di spesa.

3.2. *L'Australia: da un tax assignment completo a livello costituzionale alla centralizzazione negoziata delle decisioni sui volumi di spesa, trasformando le entrate proprie in un grant system concordato*

Anche nell'ordinamento australiano si è registrato uno scostamento significativo tra il modello di finanziamento prospettato dalla normativa costituzionale e il suo effettivo funzionamento; scostamento che è connesso all'impiego di mezzi negoziali per l'individuazione e la gestione di soluzioni alternative a quelle originarie.

In particolare, il *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* delinea un modello a impostazione apparentemente paritaria, dualista per i profili finanziari<sup>117</sup>, confermato anche dalla disciplina costituzionale successiva<sup>118</sup>. In tale modello gli Stati si trovano a godere di prerogative fiscali garantite – in termini di entrate proprie – già nella normativa costituzionale, su un piano di eguale dignità costituzionale rispetto alle voci di entrata non riservate alla sovranità centrale attraverso l'inserimento in materia concorrente della competenza sui tributi<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Per le disposizioni rilevanti in materia di federalismo fiscale, cfr. il cap. IV – *Finance and Trade* – dell'*Act 1900* (artt. 81-105a). Per un inquadramento generale dell'assetto del federalismo fiscale australiano, cfr. C. WALSH, *L'esperienza del federalismo fiscale australiano*, in *Amministrare*, fasc. 3, 1999, pp. 367 ss.; 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. Per una trattazione nella letteratura australiana, sono invece fondamentali i due volumi R. MATHEWS, W. JAY, *Federal Finance. Intergovernmental Financial Relations in Australia since Federation*, Melbourne, 1972 e R. MATHEWS, B. GREWAL, *The Public Sector in Jeopardy: Australian Fiscal Federalism from Whitlam to Keating*, Melbourne, 1997, che coprono criticamente e in dettaglio tutta l'evoluzione del federalismo fiscale australiano, dalle origini agli anni '90.

<sup>118</sup> Né lo *Statute of Westminster 1931* (adottato nel 1942), né l'*Australia Act 1986*, infatti, modificano sostanzialmente l'assetto federale australiano.

<sup>119</sup> Cfr. l'art. 51 (*Legislative powers of the Parliament*), del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, su cui più specificamente anche *infra*. In particolare, il

Sulla base di una negoziazione sviluppatasi specie dal secondo dopoguerra, e nonostante il carattere tendenzialmente paritario dei poteri fiscali e la concorrenza delle basi imponibili sottesa al quadro costituzionale citato (che avrebbe potuto generare un sistema a finanza autonoma e fortemente concorrente, se non si fosse valorizzata la riserva alla Federazione di ambiti di prelievo interpretati estensivamente), l'ordinamento ha invece operato in concreto in senso centralistico e ha visto affermarsi di tratti rilevanti di finanza derivata; ciò grazie a meccanismi informali che hanno rafforzato la posizione delle prerogative finanziarie del *Commonwealth* a discapito dell'autonomia statale, in coerenza con la maggior forza negoziale del primo livello di governo.

Mentre in Canada quindi la negoziazione ha avuto un esito collaborativo che si è risolto in una garanzia di tipo bilaterale, con movimenti di rafforzamento del centro ma anche di nuova acquisizione di spazi di autonomia finanziaria provinciale, al contrario in Australia la declinazione della negoziabilità è stata più marcatamente sbilanciata a beneficio della Federazione, permettendo alla sovranità di un ordinamento maggiormente omogeneo (rispetto al Canada) di svilupparsi appropriandosi di poteri fiscali che la Costituzione non gli avrebbe accordato<sup>120</sup>.

Per quanto riguarda in dettaglio il quadro costituzionale, la normativa australiana delinea spazi garantiti di reperimento delle risorse, attribuendo il potere impositivo sia al *Commonwealth* che agli Stati, attraverso la citata previsione nell'elenco delle materie concorrenti<sup>121</sup>.

---

punto (ii) attribuisce competenza al Parlamento centrale sulla *taxation*, ma limitandola a fini di non discriminazione: "so as not to discriminate between States or parts of States". Inoltre, in quanto materia dell'art. 51 (il quale si esprime sull'attribuzione con il termine *shall*), è – teoricamente – ammessa la concorrenza della legislazione statale.

<sup>120</sup> Per una comparazione più generale sul tema specifico del federalismo fiscale canadese e australiano, cfr. P. BOOTHE (ed.), *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition: A Canada-Australia Comparison*, Edmonton, 1996.

<sup>121</sup> Per la trattazione del sistema tributario australiano, e il riparto dello stesso tra Federazione e Stati, cfr. T.E. FROSINI, C. BASSU, *Le relazioni finanziarie fra i livelli di governo nel Commonwealth of Australia*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 404 ss.

In particolare, si tratta di una concorrenza che premia il livello centrale (qualora decida di intervenire<sup>122</sup>), ma che pone comunque dei limiti a garanzia del residuo di spazi di prelievo per il livello territoriale. Il combinato disposto delle sec. 51 e 99 del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, infatti, identifica un generale potere impositivo del Parlamento centrale, affidato però allo stesso con il limite – e quindi la garanzia, risultata giustiziabile, per il livello territoriale – del divieto di creare discriminazioni<sup>123</sup>.

Per quanto riguarda la sfera fiscale garantita al livello territoriale, il potere impositivo statale è quindi espressamente previsto nella normativa costituzionale come competenza concorrente, venendo tuttavia così introdotto come potere in forma atipica – con un'estensione solo apparentemente generale – senza essere assistito da un più preciso riparto delle materie cui il potere fiscale può riferirsi. Estensione che peraltro risulta invece meglio precisata alla luce di ulteriori clausole costituzionali che – al di fuori dell'attribuzione delle materie – da un lato riservano alla Federazione in via esclusiva le più importanti modalità di prelievo (anche in forza di un'interpretazione sfavorevole per l'autonomia territoriale, che ha ricondotto alla riserva centrale, oltre i dazi, anche l'intera imposizione diretta e sul commercio<sup>124</sup>) e, d'altro lato, vietano

---

<sup>122</sup> Con una sorta di *preemption*. Peraltro, per prassi di interpretazione giurisprudenziale, il punto (ii) è stato sostanzialmente considerato un'eccezione al catalogo delle competenze concorrenti, venendo quindi assoggettato – vista la completa occupazione delle basi riservate da altre disposizioni costituzionali alla Federazione (su cui *infra*) – alla disciplina delle materie di esclusiva spettanza del Parlamento centrale. Cfr. *Victoria v Commonwealth* (1957) 99 CLR 575 (c.d. *Second Uniform Tax case*).

<sup>123</sup> Tutela, quella dei generali principi di non discriminazione (sec. 99) e di attribuzione (sec. 51) in materia fiscale, che ha anche conosciuto una certa effettività dei rimedi. In particolare, a partire dal riscontro di incostituzionalità del *Excise Tariff Act 1906*, rispetto al quale la *High Court of Australia* ha contestato la carenza di competenza federale nel caso *R v Barger* (1908) 6 CLR 41. Altri casi successivi hanno poi confermato la sindacabilità degli atti impositivi sulla base di tali parametri, anche specificamente per violazione del principio di non discriminazione; cfr. in questo senso *Conroy v Carter* (1968) 118 CLR 90.

<sup>124</sup> Cfr. ad es. l'importante sentenza della *High Court* in *Walter Hammond and Associates v the State of NSW and others and Ha and anor v the State of NSW and others*, (1997) 146 ALR 355. Altri casi significativi in questa direzione sono: *Cole v Whitfield* (1988) 165 CLR 360; [1988] HCA 18; *Peterswald v Bartley* (1904) 1 CLR 497; *Hema-*

in generale al livello territoriale di introdurre misure fiscali che ostacolino il commercio interno (anche in questo caso, mediante una clausola a previsione non tipizzata la cui esegesi, consolidatasi nel tempo, si è rivelata particolarmente sfavorevole per gli enti federati)<sup>125</sup>.

La normativa costituzionale australiana attribuisce quindi formalmente il potere impositivo tanto agli Stati, quanto al livello centrale di governo, senza una pervasiva disciplina di armonizzazione e secondo un federalismo che, in astratto, si presentava più competitivo di quello canadese (il quale vede invece – già nella normativa costituzionale – una più dettagliata separazione delle sfere fiscali, con competenze esclusive delle Province<sup>126</sup>).

Una garanzia quantitativa veniva invece esplicitamente introdotta come corrispettivo per l'accentramento del sistema dei dazi e delle imposte sulle vendite. Infatti, sebbene tali forme di prelievo fossero – quanto a disciplina – riservate al livello federale già dall'art. 90 dell'*Act 1900*, nondimeno le disposizioni degli artt. 93 e 94 prescrivevano poi – quanto a fruizione – il trasferimento di parte del gettito agli enti federati; ciò per una breve fase transitoria attraverso una garanzia quantitativa non discrezionale e non legata alla negoziazione e, per il sistema a regime, rinviando invece a quanto ritenuto “appropriato” dal livello federale (ponendo così le premesse per la necessaria istituzione di un sistema di trasferimenti, di cui però definire il quantitativo)<sup>127</sup>.

L'impostazione duale del regime di competenza legislativa concorrente per i tributi rimaneva quindi rilevante sul solo piano teorico, e già

*tite Petroleum Pty Ltd v Victoria* (1983) 151 CLR 599; *W & A McArthur Ltd v Queensland* [1920] HCA 77, (1920) 28 CLR 530.

<sup>125</sup> Le previsioni dell'*Act 1900* che riservano alla Federazione ampi settori di imposizione sono in particolare da individuare nell'art. 90; il generale divieto di ostacolare il commercio interno – anche quindi con misure fiscali – è invece ricondotto all'art. 92. Previsioni, quelle citate, che come detto sono state interpretate estensivamente, fino a svilire la natura concorrente della competenza sulla tassazione (ex art. 51).

<sup>126</sup> Cfr. *supra* il par. 3.1. in questo capitolo.

<sup>127</sup> L'art. 94 afferma che “Parliament may provide, on such basis as it deems fair, for the monthly payment to the several States of all surplus revenue of the Commonwealth”, rinviando quindi a una nozione di appropriatezza della quota di risorse da trasferire ai territori (per la normativa costituzionale, però, semplicemente affidata alla discrezionalità della Federazione).

nella normativa originaria gli si affiancavano anche spunti per una tutela quantitativa sostanziata in oneri di trasferimento erariale che assicurassero – in antitesi con una vera separatezza dei sistemi fiscali statali e federale – la non eccessiva espansione delle risorse del livello centrale di governo, posto che allo stesso viene riservata fisiologicamente la manovra di alcune voci tributarie (quali dazi doganali e imposte di consumo) idonee a coprire l'esercizio di competenze anche non federali.

Tale previsione persegue pertanto la medesima finalità dell'*apportionment* statunitense delle origini<sup>128</sup>, volendo tutelare l'ente statale quale principale livello di gestione delle funzioni, attribuendo ad esso il surplus di risorse che deriva dalla gestione di un tributo di dimensione "naturalmente" centrale<sup>129</sup>.

A fronte di questo disegno costituzionale, comunque tuttora vigente e posto alla base degli accordi sviluppati per la gestione dello stesso, il funzionamento in concreto del potere impositivo in Australia si è fortemente discostato – nella prassi – da un modello di federalismo fiscale duale e competitivo. Ciò specie a partire dalla seconda guerra mondiale, per favorire le dinamiche (già viste per Canada e Stati Uniti) di centralizzazione delle funzioni finalizzate alla costruzione dello Stato sociale<sup>130</sup>; fine per il quale la Federazione si è appropriata di quasi tutte le imposte, legittimando questa tendenza mediante accordi conclusi con gli Stati membri e trovando – successivamente – anche l'avvallo dell'Alta Corte, che ha ritenuto legittima una simile rottura nell'assetto costituzionale del federalismo fiscale<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> Sull'istituto dell'*apportionment* cfr. *supra* il par. 2.1. in questo capitolo.

<sup>129</sup> Come l'art. 90 pare quindi considerare le tre ipotesi di *duties of customs*, *duties of excise*, e *bounties on the production or export of goods*.

<sup>130</sup> Sottolinea particolarmente la difformità del modello a gestione accentrata, frutto della prassi, rispetto alle intenzioni originarie dei *Founding Fathers*, L. FINLAY, *The Power of the Purse: an Examination of Fiscal Federalism in Australia*, in *Giornale di storia costituzionale*, fasc. 24, 2012, pp. 81 ss.

<sup>131</sup> Un caso emblematico di esercizio accentrato del potere impositivo previo accordo con i territori, a cui viene poi peraltro integralmente devoluto il gettito del nuovo tributo istituito dalla Federazione, è quello della *Good and Service Tax 2000*. È evidente in questo senso l'abbandono del modello a finanza propria, e l'implementazione di un modello di finanza derivata legittimata da accordi. Rari sono invece i casi in cui la Federazione si è ritirata da date basi imponibili, e per il venir meno della sua *preemp-*

La progressione è quindi simile a quella vista in Canada, con un assunzione dei poteri e degli spazi fiscali da parte del centro che spesso è avvenuta per negoziazione (mentre negli USA si è svolta sul piano della competizione fiscale verticale). A differenza del Canada, tuttavia, nell'esperienza australiana è poi mancata una fase di parziale ritorno negoziato a poteri territoriali, la ridefinizione pattizia del federalismo fiscale avendo visto un più chiaro sbilanciamento a favore del *Commonwealth* (politicamente più forte in un sistema maggiormente omogeneo, rispetto al Canada, come quello australiano). La negoziazione di spazi federali di intervento sulla finanza statale si è così articolata in diverse fasi, tutte corrispondenti a maggiori acquisizioni al centro.

Come conseguenza della centralizzazione negoziata delle voci di entrata, anche la spesa federale è diventata predominante, a discapito della garanzia dei volumi territoriali di impiego delle risorse<sup>132</sup> (che non sono stati garantiti con misure generali alternative alla loro connessione con le entrate, salvo per quanto eventualmente negoziato di volta in volta). Il gettito accentrato – anche se ceduto dagli Stati alla Federazione per mutuo consenso – non si è cioè trasformato in un'automatica garanzia di trasferimenti erariali corrispondenti, ma un particolare sistema di finanza derivata a copertura delle funzioni statali è comunque stato sviluppato; in particolare, il sistema australiano non ha affidato la gestione dei trasferimenti erariali né a negoziazioni paritarie, né alla discrezionalità allocativa della sola Federazione, optando invece per l'istituzione di un'apposita autorità amministrativa indipendente (*Commonwealth Grants*

---

*tion* è stato poi possibile il riespandersi della fiscalità statale (così nel caso dell'imposizione sui terreni e di quella sui salari dei dipendenti pubblici). La giurisprudenza australiana ha riconosciuto questo meccanismo di sostanziale *preemption* sulle basi imponibili – che stempera la natura concorrente della competenza vista inizialmente – ad esempio nei casi *South Australia v Commonwealth* (1942) 65 CLR 373 (c.d. *First Uniform Tax case*) e *Ha v New South Wales* (1997) 189 CLR 465.

<sup>132</sup> Criterio che viene indicato strutturalmente – nel federalismo australiano – come equilibrio verticale; condizione che caratterizzava il sistema fin dalle origini, ma che veniva percepito come un problema da superare con lo sviluppo di una fiscalità territoriale adeguata (i meccanismi di perequazione venendo originariamente impostati come misura di tipo transitorio; cfr. l'art. 96 dell'*Act 1900*).



*Commission*) a cui delegare la quantificazione e l’allocazione delle risorse (trasferite in forma di ingenti fondi perequativi)<sup>133</sup>.

Una certa dimensione quantitativa della finanza derivata è quindi stata assicurata non sulla base di strumenti costituzionali generali, ma solo grazie alla predisposizione di un sistema di “perequazione” generalizzato e – soprattutto – neutrale (che ripiana cioè totalmente le differenze di capacità fiscale non legate a situazioni di cattiva gestione, diversamente da quanto visto per il sistema canadese)<sup>134</sup>.

Alcune disposizioni costituzionali, in particolare, sono state invocate a copertura di questa dinamica, e hanno legittimato la negoziazione di spazi di spesa territoriale assunti contro cessione di spazi di entrata a favore della Federazione. In particolare l’art. 96 sugli aiuti agli Stati ha consentito di introdurre forti elementi di finanza derivata in un modello che – per l’impostazione originaria – era invece caratterizzato come a finanza propria<sup>135</sup>; d’altro lato, gli artt. 81 e 83 sull’*appropriation* hanno chiaramente legittimato le dinamiche centralizzanti, con il riconoscimento di un’ampia discrezionalità sul versante della spesa una volta che le risorse siano fatte proprie dal livello federale.

A fronte di ciò, il sistema dei trasferimenti si è affermato come fonte principale di entrata in luogo dei tributi propri, avvocati al *Commonwealth*; ciò con la citata delega della gestione in concreto ad un organo

---

<sup>133</sup> L’*autorità* è stata istituita con legge del 1933, ed è attualmente disciplinata dal *Commonwealth Grants Commission Act 1973*. Per gli sviluppi più recenti, cfr. N. WARREN, *Reform of the Commonwealth Grants Commission: It’s All in the Detail*, in *UNSW Law Journal*, vol. 31, 2008, pp. 530 ss.

<sup>134</sup> Su questa neutralità del sistema perequativo australiano (che interviene cioè a totale ripianamento delle differenze di fatto, se non “colpevoli”), cfr. ancora F. ANGELINI, *Le relazioni finanziarie intergovernative nell’esperienza australiana. Centralismo federale e perequazione neutrale: due elementi connotativi di un sistema di federalismo fiscale particolare*, cit., pp. 323 ss.; l’approccio è quindi in antitesi con quello consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale tedesca, di conservazione dell’ordine delle capacità fiscali (coniugando solidarietà e competitività inter-territoriale), su cui cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo.

<sup>135</sup> La disposizione dell’art. 96 lascia infatti amplissima discrezionalità al livello centrale sugli schemi di sostegno, ma nondimeno prefigura un sistema di aiuti finanziari non solo per un periodo transitorio, ma anche successivamente per quanto occorrente, “on such terms and conditions as the Parliament thinks fit”.

indipendente, che in assenza di clausole generali di tutela – secondo correlazione tra le funzioni affidate agli Stati e le risorse loro attribuite – supplisce comunque nella funzione di garanzia quantitativa grazie alla propria terzietà<sup>136</sup>. Il mutamento di modello rispetto alle intenzioni originarie è stato quindi molto marcato, e si è realizzato con l'avvallo della giurisprudenza che ha consentito l'affermarsi di una garanzia quantitativa comunque alternativa ed estranea all'impostazione originaria<sup>137</sup>.

Solo la componente di trasferimento a fine perequativo è infatti oggi specificamente regolamentata come elemento di tutela dell'autonomia finanziaria, e non è affidata all'ampia discrezionalità del livello centrale di governo; se il sistema dei trasferimenti copre in modo effettivo gran parte del fabbisogno per il quale sono venute meno (o non sono mai state sviluppate) le entrate proprie, anche senza principi generali di correlazione, ciò avviene grazie alla regolamentazione che fin dal 1976 disciplina la perequazione (mediante una legge sulla perequazione a contenuti concordati, poi aggiornata ogni 4 anni, che ha consentito di rendere prevedibile – e tecnicamente affidabile ad un'autorità amministrativa indipendente – l'allocazione delle risorse)<sup>138</sup>.

Peraltro, la gestione della perequazione mediante un'apposita *Commission* rappresenta poi un contesto particolarmente favorevole allo sviluppo di dinamiche negoziali, pur se così svolte in sede tecnica; se infatti un ruolo politico del *Council of Australian Governments* è previsto per tutte le questioni finanziarie più generali, anche la decisione sul-

---

<sup>136</sup> Accanto alla *Commonwealth Grant Commission*, peraltro, vanno citate come ulteriori sedi concertative tecniche o paritetiche; cfr. in particolare la Conferenza dei primi ministri (operante dal 1910), l'*Australian Loan Council* (cfr. *infra* par. 3.1. del cap. III) e il *Council of Australian Governments*.

<sup>137</sup> Per la giurisprudenza australiana che ha legittimato il passaggio (quasi integrale) ad un sistema di trasferimenti erariali, in luogo della finanza propria, cfr.: *New South Wales v The Commonwealth* (1908) 7 CLR 179 (c.d. *Surplus Revenue Case*); *Victoria v Commonwealth* (1926) 38 CLP 399; *Ex rel Dale v Commonwealth* (1945) 71 CLR 237 (c.d. *Pharmaceutical Benefits Case*); *Victoria v Commonwealth and Hayden* (1975) 134 CLR 338 (c.d. *AAP case*); *Pape v Federal Commissioner of Taxation* (2009) 238 CLR 1 (sulla costituzionalità del *Tax Bonus for Working Australians Act (No. 2) 2009*).

<sup>138</sup> Per un'analisi più dettagliata degli schemi di *equalization* in Australia, nelle evoluzioni più recenti, cfr. I. McLEAN, *Fiscal Federalism in Australia*, in *Public Administration*, vol. 82, issue 1, 2004, pp. 21 ss.

le modalità tecniche di dettaglio per la distribuzione dei fondi centrali coinvolge, comunque, le rappresentanze centrali e locali (che dialogano – anche se sempre su basi tecniche – nella *Commonwealth Grants Commission*). Queste sedi intergovernative diffuse nel sistema australiano assumono quindi una valenza particolare per le loro competenze sui fondi perequativi, rispetto ai quali proprio la forte standardizzazione dei punti di riferimenti e dei criteri (tecnici) sulla cui base negoziare le precise allocazioni consente un ruolo – nella prassi – maggiormente significativo anche per il dialogo inter-istituzionale politico<sup>139</sup>.

L'evoluzione della negoziabilità finanziaria in Australia è quindi parallela all'affermarsi di fatto di un federalismo non competitivo (fuori delle previsioni costituzionali), attraverso processi di assunzione stabile di spazi finanziari in capo al *Commonwealth* che hanno seguito diverse fasi, tutte di crescente potenziamento della sovranità a discapito dell'autonomia<sup>140</sup>. Ciò, a differenza dell'esperienza canadese, ha caratterizzato quindi il sistema di negoziazione come fortemente sbilanciato su soluzioni tecniche di gestione, a fronte altrimenti di un livello federale eccessivamente forte sul piano politico (anche perché espressione di una comunità omogenea, dove quindi la quota di protezione dell'autonomia sottesa alle dinamiche negoziali canadesi – di ritorno ad un modello a finanza propria – aveva meno ragioni per esprimersi<sup>141</sup>).

Inoltre, sempre a differenza del sistema canadese, il federalismo fiscale cooperativo australiano si presenta come particolarmente radicale anche per il suo svilupparsi a partire da un modello costituzionale che

---

<sup>139</sup> Per un esame del ruolo specifico delle sedi concertative nello sviluppo e nella gestione del sistema di trasferimenti erariali, come valido sostituto di un meccanismo invece a finanza propria, cfr. R. LANE, *The Grants Commission and Equalization Grants*, in *Publius*, vol. 7, issue 3, 1977, pp. 72 ss.

<sup>140</sup> Per l'analisi dettagliata delle fasi evolutive del sistema di regolazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo in Australia si può fare riferimento alle tappe riassunte in G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., pp. 111 s.

<sup>141</sup> Alle ragioni identitarie per una rivendicazione di autonomia finanziaria forte per il Québec, peraltro, si accompagnano anche le ragioni prettamente economiche che ne sostengono la forza contrattuale, posto che i costi di una secessione tenderebbero a presentarsi come inferiori rispetto a quelli di un regime federale di favore; in un'ottica di teoria dei giochi, cfr. R.A. YOUNG, *The Political Economy of Secession: The Case of Québec*, in *Constitutional Political Economy*, vol. 5, issue 2, 1994, pp. 221 ss.

invece si connotava come sistema a competizione teoricamente aperta sulle basi imponibili (simile a quello statunitense, ma grazie a una competenza concorrente). Ciò senza garanzie quantitative positive consistenti – almeno – in una separazione delle sfere finanziarie con entrate riservate al livello territoriale (mentre uno spazio di riserva alla Federazione era presente, e nel tempo è stato particolarmente valorizzato); garanzie che si sarebbero invece presentate come punto di partenza per costruire un modello non competitivo e più paritario.

In questo senso, anche l'assenza in Costituzione di garanzie di separatezza delle sfere finanziarie statali e federali orienta le dinamiche negoziali in senso centralista; l'assenza di una base di entrate riservate al livello territoriale – in un sistema di finanza propria invece interamente esposto a competizione verticale – ha infatti costituito un fattore di debolezza contrattuale per gli Stati membri, che non hanno potuto invocare una tutela quantitativa minima e intoccabile (consistente in basi imponibili riservate) da fare valere in opposizione ai volumi di spesa proposti dalla Federazione (consistenti in trasferimenti erariali sostitutivi di tributi propri, fissati – quale unica garanzia quantitativa – sulla base di parametri tecnici concordati preventivamente, e il cui accertamento è stato affidato ad un'autorità amministrativa indipendente).

*4. Il modello amministrativo. Assetto integrato dello Stato e tutela dei livelli di spesa fondata sulle categorie della "lealtà" istituzionale, in un federalismo di esecuzione a responsabilità ripartite ma interconnesse*

Se nei sistemi di *common law* prevale – nell'ambito dei meccanismi di rapporto tra Federazione ed enti costituenti – una dimensione intergovernativa di tipo informale<sup>142</sup> (così che il coordinamento della finanza pubblica diviene prioritariamente oggetto di soluzioni di *policy*), al contrario nelle esperienze segnate da un approccio più giuridico al tema dei rapporti istituzionali tra livelli di governo si è avuta un'ampia nor-

---

<sup>142</sup> Coerentemente con un federalismo o a base competitiva, che accorda a tutti i livelli di governo la medesima dignità (cfr. *supra* il par. 2.1. in questo capitolo, per i tratti cooperativi presenti anche nel federalismo fiscale statunitense), o a base collaborativa, fondato su schemi negoziali.

mazione e procedimentalizzazione delle modalità di distribuzione – in coordinamento statico e dinamico – delle risorse.

Tra le esperienze di impostazione continentale il tema dei rapporti finanziari intra-statali ha assunto così un carattere molto più formale di quanto avvenuto negli ordinamenti sopra citati, i rapporti intergovernativi relativi (anche) alla distribuzione delle risorse essendo stati fatti oggetto di specifiche norme procedurali e di un approccio tendente in generale a caratterizzare come giuridiche – oltre che politiche – le decisioni assunte<sup>143</sup>. Questa tendenza, in particolare, si è affermata nelle esperienze di tradizione germanica, nelle quali il modello di ordinamento “a diritto amministrativo” ha potuto confrontarsi – fin dalla sua genesi – con una vicenda di costruzione giuridica dello Stato dal basso, a partire dalle sue componenti federate; costruzione nella quale il diritto pubblico ha potuto caratterizzare in senso formale il quadro dei rapporti istituzionali intra-statali. Ciò, quindi, diversamente da quanto avvenuto nell’esperienza francese, dove il tema dei rapporti finanziari tra centro e periferia si è innestato su un ordinamento sì a diritto amministrativo, ma centralista, il quale ha riconosciuto come derivati gli spazi finanziari locali, in connessione con una “libera” – più che propriamente autonoma – amministrazione<sup>144</sup>.

Il modello di Stato amministrativo tedesco vede invece nascere il diritto pubblico proprio in connessione con l’idea di Stato composto<sup>145</sup>, e lo *Staatsrecht* si afferma quindi anche secondo un approccio al tema della garanzia della dimensione delle risorse che assume come centrale la questione finanziaria nella sua dimensione territorialmente plurale,

---

<sup>143</sup> Sulla connotazione “a diritto amministrativo” delle origini della regolazione dei rapporti istituzionali nell’esperienza tedesca, qui rilevante come modello di federalismo fiscale collaborativo mediante strumenti formalizzati, e come regolazione formale delle finanze, cfr. M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, vol. 1, *Pubblicistica dell’Impero e scienza di polizia 1600-1800*, Milano, 2008, in particolare pp. 489 s. sulla “scientificizzazione” della “polizia” relativa all’amministrazione delle finanze.

<sup>144</sup> Cfr. *infra* il par. 6.2. in questo capitolo.

<sup>145</sup> Per una ricostruzione approfondita della rilevanza del tema dello Stato composto nella definizione dei concetti di sovranità e autonomia (anche finanziaria) nell’ambito di un federalismo collaborativo ma fortemente istituzionalizzato, come quello tedesco, cfr. sulle origini storiche in particolare A. SANDRI, *Genesi e sovranità. Le teorie dello Stato federale nell’epoca bismarckiana*, Napoli, 2010.

come una fondamentale questione giuridica di delimitazione degli spazi della sovranità e dell'autonomia. In questo contesto, l'assetto integrato dello Stato e la tutela dei livelli di spesa sono stati (anch'essi) fondati sulla categoria della "lealtà" istituzionale<sup>146</sup>, il concorso dei territori a formare "istituzionalmente" lo Stato-ordinamento presupponendo la corretta distribuzione delle risorse – in modo responsabile e, appunto, leale – su entrambi i lati, del *Bund* e dei *Länder*<sup>147</sup>. Si pone cioè, tra le premesse del patto federale, una declinazione di lealtà nella distribuzione delle risorse che guarda tendenzialmente alla consistenza delle stesse rapportata, su base oggettiva, alle funzioni.

Centrale in queste esperienze è quindi l'esistenza di un meccanismo formalizzato e giuridico – anziché de-formalizzato e negoziale (come in Canada e Australia), o anche del tutto assente (come nell'esperienza statunitense) – di connessione tra risorse e funzioni, la lealtà dell'azione finanziaria dei livelli di governo – autonomi e sovrano – declinandosi anche nel consumare (con correttezza) solo la quota di risorse ad essi oggettivamente necessaria. Ciò, in un federalismo tendenzialmente di esecuzione, nel quale quindi le responsabilità – pur se interconnesse – possono comunque essere individuate come chiaramente ripartite ai fini del relativo onere di spesa<sup>148</sup>.

La garanzia quantitativa è così principalmente costituita dalla presenza di un forte legame tra risorse e servizi/funzioni; legame che in un federalismo di esecuzione – costruito sulla strumentalità dei *Länder* all'attività amministrativa – vincola l'autonomia territoriale alle funzioni

---

<sup>146</sup> In particolare, nell'ordinamento tedesco fin dalla sentenza BVerfGE 1,117 la *Bundestreue* è stata utilizzata come parametro strettamente connesso alle questioni di relazione finanziaria tra *Bund* e *Länder*. Anche la giurisprudenza successiva ha confermato questa tendenza (cfr. BVerfGE 72, 330 e BVerfGE 86,148), fino alle più recenti pronunce sulla portata della perequazione (per le quali cfr. *infra* per maggiori dettagli il par. 4.1.). Per una lettura italiana del tema, cfr. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco. Un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, cit.

<sup>147</sup> Per una trattazione generale e comparata delle declinazioni costituzionali della lealtà nei rapporti tra livelli di governo, cfr. A. GAMPER, *On Loyalty and the (Federal) Constitution*, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, vol. 4, issue 2, 2010, pp. 157 ss.

<sup>148</sup> Cfr. il combinato disposto degli artt. 30 e 104a del GG.

finanziate, determinando l'esigenza fondativa di una corretta/leale distribuzione delle risorse.

La forte interconnessione tra livelli di governo dovuta al carattere "di esecuzione" del federalismo non permette però di delineare in Costituzione un meccanismo di riparto snello e separatista<sup>149</sup>, come sarebbe in un federalismo duale (che evita le interconnessioni) o in un federalismo cooperativo (in cui la cooperazione è legata alla coesistenza di competenze di medesima natura, legislativa e amministrativa, sulla stessa materia). Nel federalismo di esecuzione, invece, il concorrere contemporaneamente, e sulla stessa materia, di una funzione legislativa centrale assieme ad ampi spazi di funzione amministrativa locale (la cui estensione e il cui costo – osservando la funzione in termini di prestazione – dipende in gran parte dalle scelte normative del livello centrale di governo), determina la necessità di uno spazio di dialogo istituzionale; dialogo indispensabile sia per regolamentare le funzioni, sia per quantificare le risorse conseguentemente necessarie.

In altri termini, posto che il livello della spesa territoriale deriva anche dalle scelte normative centrali (che si ripercuotono per loro natura sulla funzione esecutiva del *Länder*), il problema della dimensione quantitativa richiede una disciplina di coordinamento non solo statica (come in un federalismo duale) ma anche fortemente dinamica, con una definizione della garanzia dei volumi di spesa lealmente concordabile in sedi istituzionali centrali.

A fronte di ciò, nelle esperienze di tradizione germanica, a una dettagliata disciplina costituzionale del coordinamento statico si affianca un sistema istituzionale centrale condiviso, nell'ambito del quale assumere congiuntamente le scelte allocative; sistema istituzionale che si pone come la vera garanzia quantitativa e la vera base operativa del principio di connessione tra spese e funzioni, che conferisce effettività

---

<sup>149</sup> Infatti, la parte relativa alla finanza dei *Länder* nel *Grundgesetz* è sensibilmente più dettagliata rispetto a quanto riscontrato negli atti costituzionali dei federalismi cooperativi di *common law* (il Titolo X del GG, dedicato alle finanze, contempla gli artt. dal 104a fino al 115, con una disciplina particolarmente estesa anche per qualità dei meccanismi previsti). Cfr. per un commento complessivo K. VOGEL, C. WALDHOFF, *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts: Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbemerkungen zu Art. 104a bis 115 GG)*, Heidelberg, 1999.

ed efficacia a tale necessaria correlazione. La quantità di risorse deriva infatti dall'assunzione di responsabilità amministrativa (cui l'allocazione finanziaria è proporzionata), e nelle materie di competenza – sia per quanto riguarda l'assunzione della responsabilità sostanziale che per quel che concerne la parallela quantificazione delle relative risorse – i *Länder* hanno un effettivo potere decisorio formalizzato attraverso il *Bundesrat* e le altre sedi istituzionali di raccordo<sup>150</sup>.

Il principio di connessione tra risorse e funzioni è quindi fortemente proceduralizzato, e il modello si connota pertanto per la formalizzazione dei meccanismi di garanzia del livello territoriale di governo; livello territoriale che è comunque politicamente forte (come nei federalismi competitivi o a base negoziale), ma il cui peso politico si esprime *in primis* nelle sedi istituzionali di raccordo più che con strumenti informali paritari. L'autonomia viene così qualificata come questione giuridico-istituzionale, prima che politica, secondo un approccio particolarmente marcato in Germania, ma meno sviluppato nella prassi di gestione – anche finanziaria – dei governi consociativi austriaci<sup>151</sup>; a fronte di ciò, proprio nelle modalità di formalizzazione – in procedure e istituti giuridici – della lealtà (anche finanziaria) tra livelli di governo, quale dimensione prevalente sulle dinamiche della politica, si misura la differenza tra le due esperienze di area germanica.

D'altro lato, se alle esperienze dei paragrafi precedenti questi modelli si contrappongono per il loro maggior livello di formalizzazione dei rapporti tra livelli di governo (non comune anche ad altre forme federali), mentre per la forza politica sottesa al ruolo dell'autonomia nelle relazioni istituzionali il grado di effettività della tutela è analogo (la genesi dello Stato essendo tendenzialmente legata – anche in altre

---

<sup>150</sup> Per un'analisi del ruolo di raccordo istituzionale del *Bundesrat*, con particolare attenzione alla riforma finanziaria, cfr. U. JUN, *Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006*, in K.H. SCHRENK, M. SOLDNER (eds.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden, 2010, pp. 335 ss.

<sup>151</sup> Per la diversa influenza del sistema politico nel funzionamento dei meccanismi istituzionali di Austria e Germania, cfr. ad esempio C.D. HADLEY, M. MORASS, R. NICK, *Federalism and party interaction in West Germany, Switzerland, and Austria*, in *Publius*, vol. 19, issue 4, 1989, pp. 81 ss., dove peraltro si sottolineavano le analogie tra Austria e Germania (pur nella diversità dei sistemi partitici), rispetto al contesto più eterogeneo elvetico (nel quale, infatti, si sviluppa maggior competitività).



esperienze federali – alla centralità costituente dei livelli territoriali di governo)<sup>152</sup>, al contrario il fattore che marca la differenza dagli ordinamenti regionali<sup>153</sup> o centralisti<sup>154</sup> continentali, “a diritto amministrativo”, è da individuare – posta la comune formalizzazione giuridica delle relazioni tra livelli di governo – in un’autonomia che deriva dal centro, e – pertanto – non è “genetica”<sup>155</sup>. Il coordinamento finanziario, di conseguenza, solo nel modello federale germanico è tanto “amministrativizzato”, quanto non imposto dal centro (o al massimo negoziato); nel sistema germanico il coordinamento svolto dallo Stato-ordinamento è di conseguenza partecipato su basi di parità (e lealtà) da *Bund e Länder*, mentre si può dire che negli ordinamenti regionali il coordinamento finanziario si afferma come prerogativa dallo Stato-persona (pur se svolta con leale collaborazione<sup>156</sup>), e non esprime una vera funzione compartecipata, propria dello Stato-ordinamento<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> Cfr. in particolare i meccanismi negoziali paritari – ma scarsamente formalizzati in testi costituzionali – impiegati in Canada e Australia (*supra*, par. 3.1. e 3.2. in questo capitolo), dove le relazioni finanziarie tra livelli di governo passano per commissioni tendenzialmente improntate a logiche intergovernative.

<sup>153</sup> Cfr. ad esempio le esperienze spagnola (*infra*, par. 5.1. in questo capitolo) e italiana (*infra*, cap. IV e cap. V), ma anche – per un federalismo fiscale debole, in quanto a carattere derivato da una disciplina sub-costituzionale sviluppatasi nel tempo – il caso del Belgio (*infra*, par. 5.2. in questo capitolo).

<sup>154</sup> Cfr. ad esempio l’esperienza francese, su cui *infra* par. 6.1. in questo capitolo.

<sup>155</sup> Per maggiori dettagli sul carattere invece (maggiormente) “derivato” dell’autonomia finanziaria nei sistemi regionali, cfr. *infra* il par. 5. in questo capitolo.

<sup>156</sup> Cfr. in particolare *infra* il par. 6. del cap. VII, per tracciare i confini tra vera negozialità ed esercizio della funzione di coordinamento propria dello Stato nel c.d. patto di stabilità interno.

<sup>157</sup> Sulla distinzione fra Repubblica e Stato, ovvero Stato-ordinamento e Stato-persona (o Stato-comunità e Stato-apparato), si rinvia a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991, pp. 45 ss. e F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, in generale e, per le nozioni specifiche, alle pp. 53 ss. Per la pluralità dei concetti di Stato, nella letteratura tedesca cfr. fin da H. PREUB, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie*, Berlin, 1889, che negava la teoria Stato-centrica di Otto von Gierke affiancando all’impero gli enti territoriali, di identica natura quanto a rappresentanza della comunità di riferimento (in questo senso cfr. anche il testo dell’art. 114 Cost. italiana, nella riformulazione del 2001).

Questo approccio si presenta nella sua estensione maggiormente garantista – per il livello territoriale – nell’ambito del sistema tedesco, dove vi è una vera e propria “bilateralità della lealtà”, qualitativamente identica anche negli oneri di collaborazione che vanno dal *Bund* verso i *Länder*; in Austria, invece, di fatto si è affermata una preponderanza del livello federale, e la lealtà è “richiesta dal centro” secondo un’impostazione meno rispettosa dell’autonomia come elemento costitutivo dello Stato<sup>158</sup>.

*4.1. La Germania: la Bundestreue come base (bilaterale) dell’assetto perequativo e del parallelismo di responsabilità sostanziali e finanziarie, garantita da un federalismo forte istituzionalizzato nel Bundesrat*

Nell’ordinamento tedesco la questione dei volumi di spesa per i livelli territoriali di governo assume una specifica rilevanza a livello positivo, per il contemporaneo concorrere sia del carattere federale dello Stato, sia del carattere “a diritto amministrativo” dell’ordinamento; in questo senso, il federalismo fiscale tedesco si connota specificamente per il suo essere tanto collaborativo (con forte matrice pattizia), quanto proceduralizzato e regolato tramite meccanismi a carattere semi-automatico e ampiamente giustiziabili (con una chiara riconduzione a moduli precettivi, oltre che consensuali, della regolazione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo).

In questo contesto, le modalità di tutela dei volumi territoriali della spesa si pongono come particolarmente articolate, godendo tanto di strumenti di allocazione a carattere cooperativo, quanto di meccanismi procedurali di regolazione dei rapporti finanziari, fondati anche su parametri misurabili (piuttosto che negoziabili); il tutto in un contesto costituzionale che – proprio su queste tematiche – si è segnalato per importanti e recenti riforme<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Una “lealtà” quindi non diversa dall’idea di “solidarietà” italiana o spagnola, che però se ne distingue per il carattere comunque federale dell’ordinamento; carattere che si ripercuote in schemi potenzialmente maggiormente formalizzati (come in Germania), sebbene nella prassi funzionanti in modi più prossimi al regionalismo.

<sup>159</sup> Nella letteratura italiana, per la ricostruzione dell’assetto del federalismo fiscale tedesco prima delle riforme del *Grundgesetz* del 2006 e 2009 (*Föderalismusreform I e*

Sul piano del coordinamento statico, la garanzia quantitativa risiede in primo luogo in un'ampia definizione costituzionale del riparto delle entrate. L'art. 105 GG riserva infatti a *Bund* o *Länder* le potestà tributarie, ripartendole in modo esplicito, sebbene con un ampio spazio di potestà concorrente<sup>160</sup>; ciò conservando però anche alcuni spazi di flessibilità, in particolare per mezzo del riferimento – anche nell'attribuzione della potestà impositiva – alle c.d. “equivalenti condizioni di vita”<sup>161</sup> (inteso come titolo di intervento utile per una tutela quantitativa, in quanto orientato all'eguaglianza dei diritti per i cittadini, anche per come condizionati da scelte finanziarie localmente diversificate).

Sul piano del coordinamento dinamico il problema si pone in modo ancora più rilevante, in un sistema a federalismo di esecuzione in cui la funzione amministrativa è ampiamente affidata ai *Länder* e – quindi – il

---

*II*), cfr. V. LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania*, Milano, 2005; J. WOELK, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 187 ss.; A. FOSSATI, E.W. TAMARINDO, *Il federalismo fiscale in Germania*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 4, pt. 1, 2000, pp. 557 ss.; N. BOZZA, *Il federalismo fiscale in Germania*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 7-8, pt. 1, 1996, pp. 383 ss. Sull'assetto più recente, invece incidente soprattutto sui profili limitativi (per i quali si rinvia *infra* al par. 4.1. del cap. III), cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2011 e R. PEREZ, *La nuova disciplina del Bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2011, pp. 95 ss. Tra i contributi più recenti, 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.

<sup>160</sup> Cfr. l'art. 105, co. 1-3: “la Federazione ha competenza legislativa esclusiva per i dazi doganali e i monopoli fiscali. La Federazione ha competenza legislativa concorrente sulle altre imposte se il provento di esse le spetta in tutto o in parte, ovvero se esistono i presupposti di cui all'articolo 72, secondo comma. Spetta ai *Länder* la competenza a legiferare sulle imposte locali di consumo e di lusso, finché e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale”.

<sup>161</sup> Cfr. l'art. 72, co. 2, GG: “la Federazione ha in questo ambito il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale”. Tale formulazione è frutto di revisione costituzionale del 1994 ed ha trovato prima applicazione nel 2002; cfr. E. BUOSO, *L'art. 72, comma II, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2003, pp. 959 ss.

potere di spesa (e i suoi spazi) viene valorizzato come mezzo di esercizio in concreto dell'autonomia. In tale contesto, all'interno del quadro normativo tedesco ha assunto una posizione centrale l'espresso principio di connessione tra risorse e funzioni (*Konnexitätsprinzip*)<sup>162</sup>, che è stato appunto interpretato dal giudice costituzionale come una garanzia specificamente quantitativa<sup>163</sup>.

In particolare, l'art. 104a GG sul potere di spesa muove da una concezione di separatismo delle responsabilità, che fa ricadere su ogni livello di governo l'onere finanziario delle funzioni di sua attribuzione<sup>164</sup>, in modo potenzialmente coerente anche con un federalismo di tipo duale. Il contesto istituzionale di riferimento – con funzioni amministrative normate al centro ed eseguite dai *Länder* – impone poi però un ampio confronto istituzionale (anche) sui volumi della spesa affidabili ai territori; confronto che passa tendenzialmente per il *Bundesrat*, nell'ambito delle cui decisioni la separazione delle responsabilità viene così temperata. Inoltre, quale ulteriore elemento di attenuazione del separatismo delle responsabilità, lo stesso co. 2 dell'art. 104a GG prevede la possi-

---

<sup>162</sup> Per l'elaborazione dottrinale sul tema, oltre a quanto già citato, sempre nella letteratura di lingua tedesca cfr.: S. HAACK, *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 135, n. 3, 2010, pp. 450 s.; T. AMERMANN, *Das Konnexitätsprinzip zum Schutz der Kommunen*, in *Der Städtetag*, n. 2, 2008, pp. 7 ss.; M. WIENAND, *Konnexität: Von der Realisierung eines Prinzips*, in *Der Städtetag*, n. 2, 2008, pp. 5 ss.; T. DÖRING, *Konnexitätsprinzip*, in *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, n. 10, 2004, pp. 609 ss.; C. WAGNER, D. RECHENBACH, *Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz!*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2003, pp. 308 ss.; U. SCHLIESKY, *Gemeindedefreundliches Konnexitätsprinzip*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, n. 17, 2001, pp. 714 ss.; F. KIRCHHOF, *Wer bestellt, bezahlt – das Konnexitätsprinzip zwischen Bund, Ländern und Kommunen*, in AA.VV., *Gelebte Demokratie – Festschrift für Manfred Rommel*, Stuttgart, 1997, pp. 45 ss.

<sup>163</sup> Varie sentenze del Tribunale costituzionale tedesco hanno affermato la necessaria correlazione tra responsabilità della spesa e dell'entrata, come attributo dell'autonomia (con corrispondenza tra finanziamento e spesa "necessaria"). Tra le varie pronunce, cfr.: BVerfGE 72, 330 - *Finanzausgleich I*; BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III*; BVerfGE 26, 338 - *Eisenbahnkreuzungsgesetz*; BVerfGE 119, 181 - *Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*.

<sup>164</sup> Cfr. il co. 1 dell'art. 104a GG: "La Federazione e i *Länder* sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo diverse disposizioni della presente Legge fondamentale".

bilità di delega delle funzioni e, in tal caso, viene ancora predisposta una specifica (sebbene eccezionale) garanzia quantitativa espressa<sup>165</sup>.

Più in particolare, circa l'eccezionalità degli istituti di attenuazione della separazione delle responsabilità, mentre le riforme del 1955 e del 1969 avevano radicalmente rafforzato la cooperazione di spesa<sup>166</sup>, la riforma del 2006 ha invece ricondotto l'ordinamento a un principio di tendenziale separatezza<sup>167</sup>; ciò secondo una dinamica analoga al ritorno a un federalismo fiscale duale già vista nell'ordinamento elvetico, che negli ordinamenti di lingua tedesca segna quindi – negli stessi anni – una tendenza comune nel senso delle dinamiche competitive, la quale si ripercuote in particolare sui profili di limitazione<sup>168</sup>.

Va peraltro notato come, in ogni caso, anche dopo tale riforma di stampo duale sono residue aree di responsabilità finanziaria comune; ciò in particolare per le ipotesi dei c.d. compiti comuni *ex artt.* 91a e 91b, nonché per il finanziamento di privati *ex art.* 104, co. 3, o per il

---

<sup>165</sup> Si prevede, in particolare, che: “se i *Länder* operano per incarico della Federazione, quest'ultima deve sopportare le spese relative”.

<sup>166</sup> Per una trattazione sistematica degli istituti collaborativi introdotti con le riforme costituzionali passate, in particolare con quella del 1967-1969 (sia per i profili di cooperazione “istituzionalizzata”, obbligatoria o facoltativa, sia per le relative conseguenze finanziarie, sia infine in materia di cooperazione finanziaria strettamente intesa, *ex art.* 104a, co. 4, GG), cfr. L. MEZZETTI, *Il sistema federale tedesco*, in S. GAMBINO (cur.), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003, pp. 181 ss. (e – in particolare su questi temi – pp. 193 ss.).

<sup>167</sup> La riforma del 2006, in questo senso, ha riportato il testo costituzionale ad un'impostazione maggiormente dualista rispetto alle tendenze cooperative sottese alle revisioni costituzionali precedenti (con nuovi elementi di rapporto semi-automatico in ambito finanziario, che permettono una maggiore competizione grazie all'auto-responsabilizzazione sottesa a procedimenti così formalizzati e standardizzati, su cui cfr. *infra* e quanto riportato nel par. 4.1. del cap. III). Sulle fasi invece precedenti di evoluzione del sistema costituzionale, e relativo stemperamento dell'impostazione separatista originaria, cfr. J. WIELAND, *Problemi del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2000, pp. 389 ss. dove si descrive tanto il superamento del federalismo duale con la riforma della Costituzione finanziaria del 1955, improntata a un'idea di Stato federale unitario, quanto l'approdo a un federalismo cooperativo maturo con la riforma della Costituzione finanziaria del 1969.

<sup>168</sup> Cfr. *infra* il par. 4.1. del cap. III.

finanziamento di cui all'art. 104, co. 4, ora art. 104b (casi eccezionali nei quali, per procedere congiuntamente, serve o una legge approvata anche dal *Bundesrat*, o un'apposita convenzione tra *Bund* e *Länder*).

Inoltre, della riforma del 1969 è soprattutto perdurata la correlazione tra distribuzione delle risorse e competenze amministrative, con una formalizzazione – nell'ambito dei criteri dell'art. 106 – del principio di connessione, che si presenta particolarmente importante in un federalismo di esecuzione (per precisare come la responsabilità di spesa gravi sui *Länder* quando questi eseguono leggi federali)<sup>169</sup>.

I due profili, di coordinamento statico e dinamico, si intrecciano quindi tra loro, ma la distribuzione del gettito (dinamica) rimane distinta dalla competenza normativa sulle imposte (espressione del coordinamento statico). L'affidamento del potere di entrata ai diversi livelli di governo è operato dal *Grundgesetz* secondo quanto previsto dall'art. 105, con un'attribuzione precisa delle voci di entrata, secondo un criterio quindi formale, o per connessione con la fruizione dei gettiti<sup>170</sup>; in ogni caso, poi, la distribuzione del potere di spesa si svolge invece secondo i principi dell'art. 106, che affermano – come regola generale – la connessione tra risorse e funzioni (secondo un criterio che è quindi di carattere sempre sostanziale, e pertanto non è formalizzabile in modo preciso già in Costituzione, ma deve poi tendenzialmente passare per la

---

<sup>169</sup> In materia, sono particolarmente rilevanti i criteri di riparto del co. 3 dell'art. 106 GG: “1. nell'ambito delle entrate ordinarie, la Federazione e i *Länder* hanno diritto alla copertura delle loro spese necessarie, in misura proporzionale; a questo riguardo, l'ammontare delle spese dev'essere accertato considerando una pianificazione finanziaria pluriennale; 2. il fabbisogno della Federazione e quello dei *Länder* devono essere contemperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale”.

<sup>170</sup> La disposizione dell'art. 105 sottende quindi una possibile scissione tra competenza a disciplinare legislativamente i tributi e fruizione dei relativi gettiti; ciò con previsione di una competenza esclusiva nel caso dei proventi di cui al primo comma (dazi e monopoli), e con una competenza concorrente o quando interviene nei casi dell'art. 72, co. 2, GG, o quando si tratta di imposte il cui provento spetta in parte (o, ovviamente, interamente) al *Bund*.

garanzia di una partecipazione dei *Länder* alle decisioni allocative/quantificative attraverso il *Bundesrat*<sup>171</sup>).

La negoziabilità si esprime quindi – anche nell’ordinamento tedesco – come un momento fondamentale del coordinamento finanziario collaborativo, ma nelle forme di decisioni sull’allocazione concertate in forme e sedi molto istituzionalizzate.

La cooperazione è cioè normalmente assembleare – favorita anche dalla struttura del *Bundesrat*, quale organo espressione degli esecutivi federati e operante con una non piena pubblicità dei lavori<sup>172</sup> (fattori, entrambi, che conciliano la logica “per accordi”) – e si estrinseca, in materia di finanza pubblica, nell’ambito di un assetto nel quale il coordinamento statico è già largamente fissato in norme costituzionali sul federalismo fiscale, già molto dettagliate. Ciò mentre invece il coordinamento dinamico è lasciato a leggi ordinarie – c.d. sul sistema finanziario e sulla perequazione – che sono espressamente qualificate come leggi “federali” (artt. 106 e 107 GG), e richiedono quindi comunque l’approvazione del *Bundesrat*<sup>173</sup>.

È così attraverso la partecipazione del *Bundesrat* al procedimento legislativo – e per il federalismo di esecuzione che ne consegue – che passa la negoziazione delle soluzioni di coordinamento finanziario. In questo senso, la riforma costituzionale del 2006 (con l’art. 104, co. 4, GG) ha ulteriormente rafforzato il momento istituzionale, prevedendo che l’approvazione del *Bundesrat* è necessaria per tutte le misure centrali con conseguenze finanziarie sui *Länder*, quale forma di comparte-

---

<sup>171</sup> Garanzia generalizzata dal co. 3 dell’art. 105 GG: “Le leggi federali sulle imposte, i cui proventi spettano in tutto o in parte ai *Länder* o ai Comuni (o ai Consorzi di Comuni), necessitano dell’approvazione del *Bundesrat*”.

<sup>172</sup> Sul ruolo del *Bundesrat* nelle forme collaborative del federalismo tedesco, cfr. B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990 e L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni: due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989.

<sup>173</sup> Sul tema, cfr.: R. WENDT, *Finanzhoheit und Finanzausgleich*, in J. VON ISENSEE, P. KIRCHHOF (eds.), *Handbuch des Staatsrechts, IV, Finanzverfassung – Bundestaatliche Ordnung*, Heidelberg, 1999, pp. 1021 ss.; S. KORIOH, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen, 1997; F. OSSENBÜHL, *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*, Baden-Baden, 1984.

cipazione decisoria alternativa alla conclusione di singoli accordi amministrativi<sup>174</sup>.

In questo senso la Corte costituzionale tedesca ha anche affermato che la dimensione della funzione federale di coordinamento e perequazione non comporta l'immediata attrazione in sussidiarietà delle decisioni sulla distribuzione delle risorse, ma genera un obbligo di negoziare per trovare i punti di equilibrio; ciò con una gestione in comune della perequazione tra *Länder* e *Bund*, da far confluire in accordo<sup>175</sup>.

La negoziazione diventa quindi espressione di federalismo cooperativo, che alla *Bundestreue* finanziaria affianca normalmente la considerazione a livello centrale – nel procedimento legislativo – del ruolo finanziario dei singoli *Länder*. Nel senso del rafforzamento del livello centrale di governo, tuttavia, questa negozialità finisce per avocare al centro le opzioni di spesa, con una tendenza particolarmente evidente nell'ambito dei c.d. compiti comuni di *Bund* e *Länder* (*Gemeinschaftsaufgaben*, art. 91a GG), quale la gestione congiunta delle grandi opere che nei fatti – mediante negoziazione – finisce per diventare una “dettatura di compiti” centralizzata, nella quale il livello federale di governo guida l'azione dei *Länder* tramite il finanziamento<sup>176</sup>.

Tale garanzia, espressa in un coordinamento dinamico tendenzialmente affidato al *Bundesrat*, vale inoltre per il solo sistema dei *Länder* complessivamente inteso, e non è pensato per il singolo ente sub-statale. Infatti, nella distribuzione delle risorse tra i diversi *Länder* si segue poi un criterio oggettivo e non negoziato, fondato sulla localizzazione geografica del gettito prodotto (art. 107)<sup>177</sup>; ciò, in particolare,

---

<sup>174</sup> Cfr. l'art. 104a, co. 4, GG, che consente l'introduzione di interventi perequativi straordinari del *Bund* non solo mediante apposite leggi federali approvate con il concorso del *Bundesrat*, ma – in alternativa – anche attraverso accordi amministrativi adottati sulla base della legge federale di bilancio.

<sup>175</sup> Cfr. L. VIOLINI, S. COMI, *Note alla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in A. BENAZZO (cur.), *Federalismi a confronto*, Padova, 2010, p. 309.

<sup>176</sup> Così J. WOELK, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, cit., p. 192.

<sup>177</sup> Cfr. il co. 1: “L'ammontare delle imposte sui terreni e la parte di spettanza dei *Länder* sull'ammontare delle imposte sull'entrata e sulle società spettano ai singoli *Länder* nella misura in cui le imposte vengono riscosse dalle autorità finanziarie nel



vale per la quota connessa all'imposta sul reddito, mentre la distribuzione dell'imposta sugli affari segue una diversa formula, orientata ai bisogni, e quindi si pone come strumento di perequazione<sup>178</sup>.

In altri termini, ci sono due profili di garanzia quantitativa, e quella ordinaria si esprime in una definizione del complesso delle risorse territoriali per tutti i *Länder*, la quale connette alle funzioni dei *Länder* una quota del gettito proporzionata alla responsabilità amministrativa connessa complessivamente a quelle funzioni.

In questa prospettiva, il *Bund* calcola quanto occorre al sistema dei *Länder*, per gestire le funzioni territoriali nel loro aggregato, e quanto invece occorre al proprio stesso funzionamento, per esercitare le funzioni federali. Operato tale computo, il *Bund* stesso – ma sulla base della volontà espressa dall'ordinamento composto, con partecipazione del *Bundesrat* – distribuisce lealmente le percentuali di bilancio pubblico complessivo tra i livelli di governo (allocando il bilancio “in funzione delle funzioni”), ma decidendo discrezionalmente solo sui grandi aggregati finanziari; successivamente, infatti, la quota di risorse disponibili per i singoli territori – frutto del riparto della percentuale complessiva destinata al sistema territoriale in modo indifferenziato – dipende dalla quota di gettito che gli stessi singoli *Land* riescono a generare<sup>179</sup>.

---

loro territorio (entrate locali) [...]. La parte di spettanza dei *Länder* sull'ammontare dell'imposta sul giro d'affari è stabilita per ciascuno di essi in proporzione alla rispettiva popolazione”.

<sup>178</sup> Cfr. per una descrizione più dettagliata del sistema costituzionale di riparto delle imposte, e sue interconnessioni con la perequazione, V. LOSCO, *Gli sviluppi dell'equilibratura fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2005, pp. 1099 ss., e in particolare il par. 2.

<sup>179</sup> In altri termini, per le funzioni territoriali può essere considerato congruo – sulla base della finanza aggregata di tutti i *Länder* – collegare una certa percentuale di gettito alle funzioni territoriali, ma ciò è fissato a livello astratto e generale, parametrando l'adeguatezza sul complesso del gettito di tutti i *Länder*; è poi possibile che quella percentuale nel singolo *Land* – a causa della sua bassa capacità di produrre gettito – si riveli insufficiente, e non corrisponda quindi più alla quota ideale necessaria per le funzioni affidate. Sui problemi di un sistema di definizione del principio di connessione tra risorse e funzioni realizzato a livello dell'aggregato di tutte le amministrazioni territoriali, anziché del singolo ente, cfr. l'esperienza italiana di prima attuazione del regionalismo ordinario, *infra* al par. 4.2. del cap. IV.

A fronte di ciò, quindi, l'entità delle risorse – adeguata alle funzioni per l'aggregato di tutti i *Länder* – può rivelarsi insufficiente per il singolo *Land* con bassa capacità fiscale, destinatario in quanto tale di una quota sottodimensionata dell'aggregato assegnato alle funzioni territoriali. In ragione di tale difetto di connessione, quindi, interviene anche la perequazione, come seconda garanzia quantitativa a carattere speciale, differenziata per i singoli enti in funzione del relativo bisogno.

La perequazione è infatti fondata sul principio federale di solidarietà, di cui all'art. 72, co. 2, il quale legittima interventi centrali per la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o per la tutela dell'unità giuridica o economica<sup>180</sup>. Tale previsione generale trova poi declinazione e disciplina specifica in apposite previsioni costituzionali sulla perequazione verticale (art. 106 GG), intesa come trasferimento da parte del *Bund*, e sulla perequazione orizzontale (art. 107 GG), intesa come riparto delle risorse tra *Länder* tale da favorire i territori più bisognosi<sup>181</sup>. Solo la seconda modalità di realizzazione della solidarietà integra una perequazione in senso stretto, il cui funzionamento in concreto dipende dalla c.d. legge sui parametri, che fissa i principi generali sulla base dei quali le risorse sono riallocate in modo differente da quello che sarebbe risultato applicando il criterio ordinario di correlazione: con le funzioni (per il sistema complessivo) e con il gettito prodotto territorialmente (per l'allocazione al singolo *Land*)<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> 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.

<sup>181</sup> 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.

<sup>182</sup> Per la legge sui parametri, cfr. *Maßstäbengesetz* (MaßStG), in BGBl I 2001, 2302; i principi generali posti in materia prevedono – ponendo una garanzia quantitativa fortemente fondata su un principio di connessione – che la distribuzione delle risorse deve essere orientata alla copertura delle spese necessarie. Inoltre, obiettivo è tanto il mantenere il debito pubblico complessivo entro i limiti europei, quanto il riavvicinare tra loro le capacità finanziarie dei *Länder* (destinando a tale finalità un quarto del gettito IVA).

Infatti, sulla base di tali principi fissati dalla legge sui parametri viene poi approvata la legge di perequazione, quale normativa annuale che contiene le scelte riallocative concrete; scelte con cui si corregge la distribuzione delle risorse, garantendo i territori svantaggiati dalla tutela quantitativa espressa nella mera connessione tra funzioni e risorse operata in astratto e a livello aggregato<sup>183</sup>.

Oltre alla garanzia di leale ripartizione verticale con il sistema territoriale nel suo complesso (attribuendo al sistema dei *Länder* risorse adeguate alle funzioni), esiste pertanto anche la garanzia che i territori svantaggiati godano di un'integrazione orizzontale di risorse, commisurata ai bisogni. A fronte di ciò, si è posto quindi il problema di come limitare la decisione politica/discrezionale sul quanto (sulla dimensione) di tale integrazione; ciò sia a beneficio degli enti svantaggiati, ponendo la questione se essi abbiano pretese quantitative giuridicamente meritevoli di tutela (in termini di aspettativa azionabile), sia a beneficio dei *Länder* contributori, ponendo la questione del se essi siano legittimati ad opporsi a scelte perequative che presentino conseguenze riduttive (irragionevoli) a danno del loro bilancio<sup>184</sup>.

Alla richiesta di giustiziabilità delle scelte perequative, la Corte costituzionale federale ha risposto affermativamente, individuando principi di limitazione della discrezionalità in ambito di coordinamento dinamico. L'evoluzione giurisprudenziale in materia è parallela allo svilupparsi delle contestazioni mosse – sul piano politico e su quello normativo – contro le varie riforme della perequazione; contestazioni che si sono svolte tanto nel senso della rivendicazione di un'aspettativa giu-

---

Per la disciplina attuativa, di perequazione, cfr. in particolare *Finanzausgleichsgesetz* (FAG 2005), in BGBl I 2001, 3955.

<sup>183</sup> Per una trattazione generale del sistema di perequazione tedesco, cfr. 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.

<sup>184</sup> Per un punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale tedesca, circa la sindacabilità di queste scelte e l'effettiva limitabilità della sovranità finanziaria a favore di autonomie parzialmente competitive (e non tenute a interventi solidaristici del tutto livellanti delle differenze finanziarie), cfr. *infra* la trattazione della sentenza BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III*. Per la trattazione dei profili generali della sindacabilità (per irragionevolezza) delle scelte allocative sovrane, cfr. *infra* il par. 1.1. del cap. VIII.

ridicamente tutelabile ad un certo volume di sostegno finanziario solidaristico (dove sono stati i *Länder* con minor gettito pro-capite ad agire in giudizio, pretendendo un maggior intervento perequativo), quanto in direzione di una limitazione dell'incidenza redistributiva, penalizzante per i territori più efficienti (i quali hanno contestato l'eccessivo grado di livellamento delle risorse, che neutralizzerebbe gli elementi di competitività e competizione inter-territoriale).

La giurisprudenza costituzionale tedesca ha potuto così affermare alcuni importanti principi sul tema, riconoscendo in sostanza la precettività della solidarietà (assunta non quale mera obbligazione politica, ma in un'accezione propriamente giuridica e munita di un adeguato apparato rimediabile). Tuttavia, a garanzia della competitività del sistema (come visto, in particolare valorizzata nuovamente – da ultimo – in senso separatista nell'ambito della riforma costituzionale del 2006), il *Bundesverfassungsgericht* ha affermato anche il principio di “non inversione” – a seguito dell'intervento perequativo – dell'ordine delle disponibilità finanziarie dei *Länder*; ovvero, della regola per cui la perequazione non deve comunque offrire ai territori sussidiati un ammontare di risorse maggiore di quello proprio dei territori datori, dovendosi conservare la graduazione di disponibilità frutto delle effettive capacità economiche (graduazione solo attenuata – ma mai neutralizzata – grazie agli interventi redistributivi)<sup>185</sup>.

L'evoluzione di questa giurisprudenza si svolge per tutto l'arco dell'esperienza costituzionale tedesca successiva alla seconda guerra mondiale, fin da una prima sentenza del 1952 in cui la legittimità degli interventi perequativi era stata fondata su un c.d. principio federale, quale espressione di una comunità solidale<sup>186</sup>. Il sindacato sulle scelte perequative era peraltro così solo minimo, in quanto fondabile su un principio generalissimo e declinato in una giurisprudenza non ancora molto dettagliata; si andava però già affermando un primo riconoscimento della limitabilità dell'autonomia di spesa di alcuni territori – per quanto riguarda i loro volumi di risorse fisiologici – al fine di tutelare la coper-

---

<sup>185</sup> Cfr. in generale 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.

<sup>186</sup> Cfr. BVerfGE 1, 117 - *Finanzausgleichsgesetz*.

tura del fabbisogno di altre aree del territorio federale, in chiave di garanzia unitaria (come interesse espresso dalla sovranità federale, cui i *Länder* devono lealmente concorrere). La giurisprudenza successiva – fino agli anni '80<sup>187</sup> – ha specificato questo principio generale, caratterizzando il sistema come non solo a carattere fortemente amministrativo – con una marcata proceduralizzazione della perequazione, articolata in fasi controllabili grazie al formalismo dei diversi passaggi<sup>188</sup> – ma anche giustiziabile.

Negli anni '90, dopo la riunificazione, il problema è diventato più pressante, e la giurisprudenza si è dovuta sviluppare con modalità di sindacato più precise e pervasive<sup>189</sup>. A favore dei *Länder* svantaggiati (e quindi valorizzando il principio di solidarietà finanziaria territoriale), la Corte costituzionale federale ha accolto nel 1992 i ricorsi di alcuni *Länder* che lamentavano l'inadeguatezza dell'integrazione perequativa alla copertura delle funzioni, le risorse conferite essendo insufficienti a risolvere una situazione di emergenza di bilancio di cui si sarebbe dovuto fare carico l'ordinamento complessivo<sup>190</sup>. Al contrario, a favore dei *Länder* più forti (e quindi valorizzando il principio di competizione finanziaria territoriale), il *Bundesverfassungsgericht* ha censurato nel 1999 le soluzioni perequative apprestate, in quanto il livello di correzione della distribuzione fisiologica delle risorse era tale da permettere un quasi totale livellamento tra le dotazioni finanziarie<sup>191</sup>; si sarebbe così operato un irragionevole intervento egualitarista, non ammesso, la

---

<sup>187</sup> Cfr. in particolare BVerfGE 72, 330 - *Finanzausgleich I*.

<sup>188</sup> Sull'ordine delle fasi del procedimento di perequazione, qualificato come sequenza costituzionalmente necessaria dalla sentenza del 1986, cfr. ad es. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., p. 132.

<sup>189</sup> Sul tema del federalismo fiscale nel processo di riunificazione della Germania, cfr. in particolare 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.

<sup>190</sup> Cfr. BVerfGE 86, 148 - *Finanzausgleich II*.

<sup>191</sup> 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%.

legge sui parametri – pur liberamente negoziata – dovendo invece rispettare e valorizzare le performance dei territori virtuosi<sup>192</sup>.

Da ultimo, con una sentenza del 2006 la giurisprudenza costituzionale tedesca è ritornata sull'esigibilità in giudizio di un certo livello di risorse (per contrastare situazioni di eccezionale sofferenza di bilancio), censurando quindi giudizialmente un'omissione operata dalla legge sui parametri e sulla perequazione.

A questa censura dell'omesso maggiore trasferimento erariale, che lederebbe un'aspettativa alle risorse giuridicamente apprezzabile, non ha tuttavia corrisposto una pronuncia univoca della Corte costituzionale federale; nella sentenza del 2006 si è invece ribadito come la perequazione sia sì diretta a correggere situazioni strutturali, ma anche come contemporaneamente le esigenze solidaristiche possano richiedere – e talvolta imporre – interventi verticali e orizzontali di sostegno, azionabili in giudizio. La questione ha assunto quindi i tratti di un apprezzamento del merito della situazione, ma il Tribunale federale poi adito ha da ultimo respinto le richieste in considerazione della non sussistenza di uno stato di emergenza finanziaria (il quale, solo, avrebbe imposto un intervento di sostegno “dovuto” su un piano di solidarietà e lealtà tra enti costitutivi, giuridicamente apprezzabile)<sup>193</sup>.

Da tale giurisprudenza, e dal sistema complessivo descritto, emerge come – nel sistema tedesco – la questione delle dimensioni delle risorse

---

<sup>192</sup> Cfr. BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III*, dove il *Bundesverfassungsgericht* interveniva peraltro con una sentenza di incostituzionalità differita. A commento di tale evoluzione giurisprudenziale, tra l'ampia letteratura cfr. A. HANEBECK, *Zurückhaltung und Maßstäbengesetz. Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich*, in *Kritische Justiz*, 2000, pp. 262 ss.; E. VON SZCZEPANSKI, *Die verfassungswidrige Einseitigkeit der Verfahrensbeteiligung im abstrakten Normenkontrollverfahren*, in *JuristenZeitung*, 2000, pp. 486 ss.; C. WALDHOFF, *Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2000, pp. 193 ss.. Sempre su queste vicende, nella letteratura italiana cfr. G. SCACCIA, *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BverfG 11 novembre 1999)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2000, pp. 3586 ss. e J. WOELK, *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 2000, pp. 933 ss.

<sup>193</sup> Cfr. BVerfGE 116, 327 - *Berliner Haushalt*.

territoriali sia il frutto di un combinarsi di elementi solidaristici e competitivi, già *in nuce* nel disposto positivo costituzionale (con un sistema di tutela quantitativa ordinario) e replicati negli spazi di coordinamento statico e di correlazione concreta tra funzioni e risorse. Il tutto è poi in particolare riportato a coerenza – in primo luogo – da un apparato istituzionale orientato alla lealtà dei rapporti nell’ambito dello Stato-ordinamento (la negoziazione finanziaria tra *Bund* e *Länder* essendo realizzata in modalità proceduralizzate che esprimono una volontà unitaria – distinta tanto da quella dei singoli *Länder*, quanto da quella dello Stato-persona – caratterizzata giuridicamente più che politicamente)<sup>194</sup>. In secondo luogo, la coerenza del sistema è garantita non solo *ex ante* da tale coordinamento istituzionalizzato, ma anche *ex post* per il tramite di un’effettiva giustiziabilità delle posizioni giuridiche connesse all’aspettativa alle risorse<sup>195</sup>; ciò grazie a principi e regole positivi che segnalano il carattere fortemente giurisdizionalizzato del sistema della lealtà istituzionale sulle questioni (anche) finanziarie, che responsabilizza sia il *Bund* sia i *Länder* su un piano di vera parità tra loro.

In questo contesto, una *Bundestreue* paritaria si pone come il vero fattore di legittimazione delle scelte allocative e perequative, dalle quali emerge una definizione verticale dei volumi di spesa dei singoli enti orientata lealmente – in primo luogo – al parallelismo di responsabilità sostanziali (per l’esercizio delle funzioni) e finanziarie, e – solo in seconda battuta – alla solidarietà orizzontale, tra *Länder* che comunque si trovano ad essere anche in leale competizione fra loro.

*4.2. L’Austria: la Bundestreue come base (unilaterale) dell’assetto perequativo e della distribuzione delle risorse, garantita a livello politico in un federalismo debole mediato dalla legislazione ordinaria centrale*

Il sistema costituzionale austriaco fa rinvio nell’art. 13, co. 1, del *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*, per l’intera disciplina della finanza territoriale, a una legge costituzionale sulla finanza, *Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG)*, che trova poi specificazione nella legge ordinaria

---

<sup>194</sup> Cfr. *supra* la trattazione generale nel par. 4. di questo capitolo.

<sup>195</sup> Per i profili generali delle questioni rimediali, cfr. *infra* il cap. VIII.

“sulla perequazione”, *Finanzausgleichsgesetz (FAG)*<sup>196</sup>. Come in Germania la disciplina è quindi molto dettagliata, ma trova una garanzia meno precisa a livello costituzionale, essendo in gran parte affidata alle dinamiche di negoziazione tra le forze politiche (trasversali al riparto in *Länder*), che costituisce il tratto caratterizzante di questo federalismo; federalismo che si presenta come più debole proprio perché maggiormente condizionato dalla sede politica<sup>197</sup> (dove la *kompetenz-kompetenz* sui temi finanziari sfugge agli enti territoriali minori<sup>198</sup>).

Per quanto riguarda le garanzie quantitative sviluppate da tale sistema, va notato che già il punto di partenza – a livello costituzionale – è caratterizzato da un’impostazione meno favorevole per l’autonomia. Nel riparto dei volumi di entrata l’art. 10, co. 1, n. 4 Cost. accorda in principio la potestà tributaria alla Federazione<sup>199</sup>, e manca quindi la garanzia costituzionale di un potere tributario riservato per i *Länder*; garanzia che negli ordinamenti duali – come visto – è invece in principio la prima e unica tutela dei volumi di spesa territoriale. A fronte di tali condizioni, l’intero approccio alle garanzie è traslato sul versante della spesa, e residuano esigui spazi di tutela dell’autonomia sul fronte delle entrate (le decisioni di aumento del volume di risorse a mezzo di imposte dovendo essere approvate anche dal *Bund*). Si è cioè sviluppato in

---

<sup>196</sup> Per un inquadramento generale delle fonti, cfr. da ultimo – oltre a quanto di seguito citato – M. MAZZA, *L’autonomia finanziaria locale e il federalismo fiscale nell’ordinamento austriaco*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 133 ss. (e pp. 137 ss. per i profili specificamente riguardanti le fonti citate).

<sup>197</sup> Volendo verificare che contributo possano dare i *Länder* nella definizione della legge costituzionale (anche) finanziaria, va preso in considerazione l’art. 44 *B-VG* e – in particolare – si segnala un ruolo del Consiglio federale (*Bundesrat*) più politico che intergovernativo, tale da non garantire le autonomie territoriali rispetto alla dimensione unitaria del sistema politico-partitico. Per approfondimenti, cfr. P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Torino, 2007. Radicalmente diversa è la struttura ordinamentale nel caso tedesco, in cui il *GG* contiene una disciplina dei rapporti finanziari già molto dettagliata.

<sup>198</sup> Cfr. E. D’ORLANDO, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo e le antinomie del modello federale austriaco*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, cit., p. 49.

<sup>199</sup> E, in parte, ai Comuni; cfr. l’art. 116, co. 2.



Austria un sistema finanziario misto, in cui i trasferimenti erariali hanno un peso rilevante e i tributi propri vanno concordati.

Le entrate dei *Länder* austriaci si dividono infatti in entrate proprie e derivate. Le prime si sostanziano nel gettito originato dalla riscossione di tributi propri, dalla partecipazione a tributi federali, e da aliquote addizionali ai tributi federali<sup>200</sup>. Le entrate di finanza derivata consistono invece, da un lato, in trasferimenti erariali perequativi e, dall'altro, in rimesse finanziarie destinate non a contrastare difficoltà straordinarie o strutturali, ma a sostenere l'esercizio ordinario delle funzioni attribuite; il carattere non perequativo di questi interventi è quindi significativo del carattere misto (proprio e derivato) del modello, ed è desunto dalla formula di calcolo del trasferimento (in quanto fondata sulla pressione fiscale media nell'ambito territoriale considerato, parametrata alle competenze da esercitare e alla capacità contributiva pro-capite)<sup>201</sup>.

Sotto il primo profilo, i tributi istituiti dalla Federazione – ma il cui gettito è destinato ai *Länder* – trovano la propria disciplina nei par. 3, 6 e 7 *F-VG*, e rappresentano la principale voce di entrata per gli enti territoriali minori austriaci. La disciplina contenuta nella legge costituzionale federale è peraltro minima, e si riduce ad alcune disposizioni su riparto e tipologia delle imposte assoggettabili al finanziamento dei *Länder*, rinviando per il resto ad una legge federale ordinaria. Nella fonte rinforzata si trova così la suddivisione delle imposte in esclusive<sup>202</sup>, qualora il gettito non sia da ripartire ma venga assegnato interamente a *Bund*, *Länder* o *Gemeinden*, e ripartite<sup>203</sup>, qualora si tratti di prelievi il cui gettito viene scorporato o sui quali vi sono delle addizionali destinate a un diverso livello territoriale di governo.

La disposizione fondamentale in materia è quindi – ai sensi del rinvio del par. 7 *F-VG* – la citata *FAG*, quale legge ordinaria *ad hoc* nella quale coordinare (con impronta fortemente negoziale) le esigenze finanziarie dei diversi livelli territoriali; tale fonte provvede periodicamente all'individuazione delle tipologie dei contributi esclusivi e ripar-

---

<sup>200</sup> Ad esempio, i *Länder* possono maggiorare le aliquote delle imposte sui giochi e le scommesse.

<sup>201</sup> Cfr. in particolare la parte II (*Abgabenwesen*) della *FAG*.

<sup>202</sup> Cfr. il par. 6, nn. 1, 3 e 5, *F-VG*. Forme c.d. principali, a titolarità esclusiva.

<sup>203</sup> Cfr. il par. 6, nn. 2 e 4, *F-VG*. Forme c.d. secondarie, a titolarità mista.

titi necessari per munire le autonomie territoriali della dotazione finanziaria loro occorrente<sup>204</sup>. Più in particolare, nella *FAG* sono individuate ventidue tipologie di tributi istituiti, disciplinati e riscossi<sup>205</sup> a livello federale, ma il cui gettito deve essere ripartito – in quote e modi determinati dalla legge stessa – tra i diversi livelli di governo.

Sotto il secondo profilo, a integrazione delle entrate fiscali così definite gli enti territoriali minori possono istituire tributi propri; infatti, l'elencazione della tipologia di prelievi fiscali contenuta nella *FAG* ha carattere non tassativo, di modo che i *Länder* conservano potestà “piena” su ulteriori forme di imposizione<sup>206</sup>. Si dispone a tale riguardo che i tributi “propri” possano essere sì liberamente istituiti con legge del *Land* interessato, ma che tale disposizione debba poi essere approvata dal *Bund* se ricade su una base imponibile già occupata (o se realizza un'addizionale)<sup>207</sup>. L'autonomia in materia di tributi propri finisce così per essere limitata non solo da scelte generali di coordinamento, ma anche da un filtro caso per caso.

Nell'esperienza austriaca si conferma quindi la presenza di un forte principio pattizio nelle materie finanziarie, che spesso richiede l'instaurarsi di una comune volontà e che trova peraltro anche una sua traduzione rimediale nell'esistenza di una forma arbitrale particolare per risolvere i conflitti tra livelli di governo in ambito tributario; sede arbitrale identificabile nella c.d. Commissione dei 26 (di cui al par. 9 *F-VG*),

---

<sup>204</sup> Cfr. E. D'ORLANDO, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo e le antinomie del modello federale austriaco*, cit., p. 48 e p. 51.

<sup>205</sup> In Austria la gestione amministrativa delle finanze federali, anche per la parte di spettanza dei *Länder*, viene interamente riservata al *Bund*, facendo così eccezione all'amministrazione indiretta; cfr. il par. 11 *F-VG* e l'art. 11, co. 2, *B-VG*.

<sup>206</sup> Cfr. VfSlg 3742, 4308, 5859, 10069. Anche i Comuni beneficiano di tributi propri; ad essi, tuttavia, non è riconosciuta la stessa autonomia impositiva dei *Länder* e – quindi – necessitano sempre di un'autorizzazione espressa in una legge federale o regionale (cfr. per un esempio G. PARODI, *La giurisprudenza costituzionale austriaca nel biennio 1999-2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2001, p. 3065).

<sup>207</sup> Cfr. F. PALERMO, *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, p. 86 e H.G. RUPPE, *Das Abgabenfindungsrecht der österreichischen Bundesländer*, in *FS-Wilburg*, Graz, 1975, pp. 323 ss.

che si occupa delle delibere impositive adottate dal *Landtag* ma contestate dal *Bund*, in quanto invasive di spazi fiscali non liberi<sup>208</sup>.

Il problema comune è pertanto quello dell'occupazione delle basi imponibili, così che il tema dell'autonomia tributaria tende sempre a ridursi a quello del coordinamento finanziario (tributario) a livello centrale, dal che deriva – in sostanza – la suddivisione effettiva della potestà impositiva tra i diversi livelli di governo (con conseguenziale riparto verticale ed orizzontale del gettito). La garanzia quantitativa, in questo contesto senza concorrenza sulle basi imponibili e con necessario mutuo consenso all'aumento della pressione fiscale locale, non può mai passare (anche) per le scelte tributarie autonome, come è invece tipico del federalismo duale e – in parte – anche degli altri ordinamenti cooperativi visti finora.

Per quanto riguarda la garanzia del volume di entrate territoriali tramite manovrabilità diretta delle stesse da parte del *Land*, quindi, il federalismo austriaco è particolarmente debole e le scelte locali sono in gran parte etero-condizionate. Diventa allora centrale la questione della traslazione della garanzia sul piano del riparto del gettito (prodotto da un sistema tributario fondamentalmente disciplinato a livello di *Bund*), quale unico ambito in cui si sviluppa una garanzia quantitativa effettiva. In particolare, è nella *F-VG*, al par. 4, che si prescrive la distribuzione del gettito in corrispondenza con la distribuzione delle funzioni amministrative<sup>209</sup>, fondando il carattere proceduralizzato e giustiziabile del principio di connessione (riconosciuto su tali basi e con tali caratteri anche dalla giurisprudenza costituzionale austriaca<sup>210</sup>).

Il “principio di attribuzione” austriaco postula quindi la connessione delle risorse con l'attività amministrativa<sup>211</sup>, che costituisce la forma

---

<sup>208</sup> L'ineffettività di tale strumento è peraltro sintomatica del peso della capacità del sistema politico di piegare il funzionamento dell'ordinamento giuridico federale austriaco. Cfr. F. PALERMO, *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, cit., pp. 93 ss.

<sup>209</sup> “Die in den §§ 2 und 3 vorgesehene Regelung hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden”.

<sup>210</sup> Cfr. VfSLg 1666/1988 e 1667/1988. Cfr. anche VfSLg 1935/1928.

<sup>211</sup> Cfr. ancora G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., pp. 102 s.

comune di garanzia quantitativa qui analizzata, e si riscontra (positivizzato) anche nella *FAG*, dove si rinvencono meccanismi che hanno portato il modello – da un possibile approccio separatista – verso una forte cooperazione (maggiore dell’ordinamento tedesco) viste le numerose occasioni di commistione delle funzioni<sup>212</sup>.

Se sul piano delle entrate il criterio di riparto delle imposte è così dettato dal centro (ferme alcune garanzie partecipative e tratti di negoziabilità) in modo da garantire già la proporzionalità tra gettito assegnato e funzioni, nondimeno la garanzia quantitativa – in un sistema misto come quello austriaco – passa poi in gran parte anche per i trasferimenti erariali, con una perequazione intesa in senso molto ampio.

Anche in questo caso la perequazione è fondata su principi di solidarietà e lealtà federale, declinati nelle forme della *Bundestreue*<sup>213</sup> e del principio di reciproca considerazione (*Berücksichtigungsprinzip*). Al di là di questi agganci costituzionali di principio (sprovvisti di regole di dettaglio di rango costituzionale), la disciplina va poi tuttavia rinvenuta in gran parte in legge ordinaria<sup>214</sup>; ciò, quindi, con una de-costituzionalizzazione della materia la quale si sostanzia in un ulteriore rafforzamento del livello centrale di governo (posta anche – in questa forma di governo – la minor efficacia del *Bundesrat* nel rappresentare l’autonomia, a causa della trasversalità partitica che caratterizza il federalismo debole austriaco)<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> I conseguenti tratti collaborativi del federalismo austriaco trovano sedi di emersione intergovernativa, alternativi al modello del *Bundesrat* – comunque presente anche in Austria – e prossimi alle esperienze viste *supra* nei par. *sub* 3. in questo capitolo. In particolare, per la sua rilevanza nelle relazioni finanziarie, va ricordato l’accordo *ex art.* 15a *B-VG* del 15 gennaio 1999 che aveva istituito un meccanismo di consultazione con obbligo di informazione reciproca tra *Bund*, *Länder* e Comuni per tutti gli atti che possano comportare oneri di spesa ricadenti su un diverso livello di governo. Cfr. P. PERNTHALER, E. WEGSCHEIDER, *Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung*, Innsbruck, 2000.

<sup>213</sup> Cfr. l’art. 22 *B-VG*.

<sup>214</sup> Cfr. in particolare il par. 12 *FAG*.

<sup>215</sup> Sul federalismo debole austriaco e il ruolo del *Bundesrat* nel relativo sistema costituzionale, cfr. ancora P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit.

Sebbene non sia prevista un'esplicita riserva alla fonte ordinaria specializzata per la disciplina della perequazione<sup>216</sup>, essa ha nondimeno assunto un rilievo centrale nel definire la garanzia quantitativa, anche perché si pone come la sede di negoziazione in cui – pur rimanendo ferme le citate carenze – si può esprimere con maggiore effettività la tutela dei volumi finanziari territoriali. Questa particolare forza di fatto ha poi ricevuto l'avvallo della giurisprudenza costituzionale, in quanto la garanzia quantitativa sottesa alla perequazione è stata riconosciuta dal Tribunale costituzionale<sup>217</sup> nel momento in cui, per definire equo o meno un intervento redistributivo, si è dato un peso dirimente all'avvenuta o mancata negoziazione dei contenuti di questa fonte.

In Austria le finalità perseguite sotto denominazione di “perequazione” sono peraltro ben più ampie e strutturali di quanto normalmente riscontrabile negli altri ordinamenti, avvicinandosi alla portata generalizzata della perequazione australiana, ma senza i relativi caratteri di neutralità, rimanendo uno strumento comunque anche correttivo. La disciplina della *FAG*, peraltro, riveste però un ruolo cruciale non soltanto nella predisposizione di correttivi (*need oriented*) al modello di finanziamento autonomo, ma anche nel riparto generale delle risorse. I contenuti della legge di perequazione vengono infatti negoziati tra Federazione, *Länder* ed enti locali al fine di garantire il corretto assetto finanziario nella connessione tra risorse e funzioni, e non solo per predisporre interventi solidaristici a favore delle aree svantaggiate<sup>218</sup>.

Per il profilo delle entrate, al concetto di perequazione proprio della *FAG* rimane sottesa l'idea che l'imposizione fiscale non debba superare la capacità contributiva degli enti territoriali (e non solo, quindi, l'esigenza di evitare una doppia imposizione che deriverebbe dalla considerazione delle medesime basi imponibili); del pari, sul fronte delle spese si richiede che le risorse siano effettivamente ripartite in coerenza con le responsabilità amministrative assegnate. La perequazione si traduce quindi in questa duplice garanzia, di limitazione del livello di prelievo fiscale (con un massimo non derogabile) e di tutela dell'adeguatezza

---

<sup>216</sup> Nel senso dell'assenza di una riserva di testo unico a disciplina del sistema di finanza derivata (e dei rapporti perequativi tra livelli di governo), cfr. VfSLg 248/2002.

<sup>217</sup> Cfr. VfSLg 66/1990.

<sup>218</sup> Cfr. P. PERNTHALER, *Österreichische Finanzverfassung*, Wien, 1984.

delle risorse (con un minimo assicurato); garanzia che opera legandosi strettamente al principio pattizio proprio della *FAG*, così che la definizione dell'intervento perequativo si pone a monte delle scelte aggregate su entrate e spese, incorporandosi nella definizione dell'assetto finanziario generale (e scolorando quindi il suo intervento "a rettifica" di un assetto finanziario pre-dato)<sup>219</sup>.

La perequazione correttiva di situazioni di bisogno viene comunque operata anche in Austria. Ciò attraverso un sistema di trasferimenti erariali che, per alcuni fini, possono essere anche vincolati, o essere previsti per fronteggiare esigenze speciali e strutturali debolezze delle amministrazioni. Inoltre, sempre per rispondere all'esigenza di modifica della distribuzione delle risorse penalizzante i territori a bassa capacità fiscale pro-capite (tipica dei sistemi di finanza propria), l'esperienza austriaca fa ampio uso di strumenti civilistici, in particolare sulla base dell'art. 17 *B-VG* (che dispone come non sia pregiudicata la posizione del *Bund* e dei *Länder* quali soggetti di diritto privato)<sup>220</sup>. Tale impiego di rapporti paritari nel correggere singole fragilità della finanza pubblica territoriale è stato definito come perequazione finanziaria grigia (*Grauer Finanzausgleich*), e si realizza tanto con anticipazioni finanziarie per la realizzazione di opere pubbliche, anche a tassi agevolati, quanto a mezzo di interventi diretti in cofinanziamento a fondo perduto o tramite la creazione di società miste co-partecipate<sup>221</sup>.

In definitiva, nell'ordinamento austriaco la garanzia quantitativa propriamente intesa è frutto del combinarsi della negozialità nell'adozione delle fonti statali di disciplina, da un lato, con il principio di connessione tra risorse e funzioni, dall'altro. Più in generale, per il primo profilo il par. 4 *F-VG* è stato interpretato come fondamento di un prin-

---

<sup>219</sup> Ciò in quanto entrate di derivazione tributaria e trasferimenti erariali sono pattizamente decisi nella stessa sede (la *FAG*), così che i trasferimenti non si possono porre come un correttivo a un sistema tributario predato, ma solo come una delle variabili su cui negoziare.

<sup>220</sup> "Durch die Bestimmungen der Art. 10 bis 15 über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung wird die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt".

<sup>221</sup> Cfr. K. KORINEK, M. HOLOUBECK, *Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung*, Graz, 1993.

cipio pattizio che conformerebbe i rapporti di entrata e di spesa tra i diversi livelli di governo, tale per cui ogni variazione delle condizioni della distribuzione delle risorse potrebbe essere operata solamente qualora si raggiunga un'intesa<sup>222</sup> (e, al fine di evitare possibili situazioni di stallo, il VfGH richiede che il diniego dell'accordo ad opera di una delle parti debba essere sempre ragionevolmente giustificato, riservandosi in caso contrario di sindacarne la rilevanza con un giudizio che in questo modo – di fatto – finisce per entrare nel merito delle ragioni del rifiuto di una data mediazione politico-amministrativa<sup>223</sup>).

Per quanto poi specificamente riguarda il profilo del principio di connessione (nel suo legarsi alla negozialità), il par. 2 *F-VG* – nel sancire la necessaria corrispondenza tra funzioni e spese – fonda l'introduzione nel sistema austriaco del c.d. meccanismo di consultazione, ovvero di un accordo tra *Bund* e *Länder* (concluso ai sensi dell'art. 15a *B-VG*) a mezzo del quale ogni atto normativo federale che importi spese per altri livelli di governo deve essere accompagnato da un'analisi della sua sostenibilità, sulla quale il soggetto interessato deve concordare perché il nuovo onere assuma efficacia (pena il sindacato del VfGH in caso di mancata ottemperanza a tale modulo procedimentale cooperativo)<sup>224</sup>; senza una comune volontà negoziale, quindi, non è possibile gravare di nuove spese gli enti territoriali minori, né conformarne le scelte sul fronte delle uscite.

In questo contesto, l'ordinamento austriaco si conferma come esperienza di forte proceduralizzazione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo, svolte in moduli istituzionali e con un generale approccio a diritto amministrativo nel regolare i rapporti; approccio nel quale si colloca anche l'esplicito riconoscimento del principio di connessione. In Austria il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse è infatti chiaramente definito al citato par. 2 *F-VG*, che fa riferimento alle spese derivanti dall'esercizio delle competenze (*den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt*), con un livello di genericità del

---

<sup>222</sup> Cfr. P. BUBJÄGER, *I rapporti finanziari in Austria*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano, 2010, p. 135.

<sup>223</sup> Cfr. VfGH, 28 settembre 1995, G 296/94.

<sup>224</sup> Cfr. E. D'ORLANDO, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo e le antinomie del modello federale austriaco*, cit., p. 53.

precetto non dissimile da quanto – per l’esperienza italiana – caratterizza l’art. 119, co. 4.

Nel caso austriaco, tuttavia, l’ordinamento concreto ha finito per enucleare scelte di tutela effettiva dei livelli quantitativi delle risorse, garantiste in quanto chiaramente proceduralizzate. Ciò, in prima battuta, in forza della prescrizione del par. 4 *F-VG* (legge costituzionale) al legislatore ordinario di assicurare che il *FAG* operi un riparto delle risorse adeguato al riparto delle competenze ed attribuzioni (con un precetto fondabile su un pervasivo principio di eguaglianza applicato agli enti territoriali, e soprattutto alla loro lealtà istituzionale, che ha portato all’introduzione dei meccanismi di consultazione citati). D’altro lato, l’effettività della tutela è stata perseguita attraverso il sindacato di ragionevolezza del *VfGH*, che sulla base di tale disposizione considera il *FAG* come portatore di scelte assistite da una presunzione di ragionevolezza (relativa) solo se è rispettato il principio pattizio, in caso contrario entrando a sindacare il livello quantitativo di risorse garantite per l’esercizio delle funzioni<sup>225</sup>; il tutto grazie ad un principio di sostenibilità – fondato sul meccanismo di consultazione – che finisce per dare alla copertura finanziaria delle leggi di spesa (incidenti sull’autonomia degli enti territoriali) una certa garanzia di effettività.

Così, la *Bundestreu*e costituisce certamente anche in Austria la prima tutela della finanza territoriale, ma – in tale ordinamento – i *Länder* godono di canali di compartecipazione alle scelte di coordinamento statico e dinamico meno effettivi di quanto non sia nell’ordinamento tedesco; ciò a causa del diverso contesto politico, che rende più unilaterali le scelte allocative e perequative, nonostante la formale ampia utilizzazione dei meccanismi negoziali (tuttavia meno istituzionalizzati, perché in parte esterni alla sede del *Bundesrat*, primo sintomo del suo carattere di organo di rappresentatività politica più che di rappresentanza territoriale). In questo contesto gli spazi di garanzia effettiva sono quelli creati con gli accordi o concessi dalle scelte di garanzia federali, fuori del necessario passaggio dall’assetto istituzionalizzato nel *Bundesrat*, così che strutturalmente – al di là delle garanzie quantitative negoziate, e pur restando ferma la presenza di un buon grado di proce-

---

<sup>225</sup> Cfr. *VfGH*, 12 ottobre 1990, G 66/90.



duralizzazione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo – in Austria si è affermato, di fatto, un federalismo fiscale più debole di quello tedesco, in quanto in gran parte appunto mediato dalla legislazione ordinaria centrale (e dal sistema politico che la esprime).

*5. Il modello autonomico-derivato. Regimi finanziari fondati su fonti statali (rinforzate) e dipendenza dei volumi di spesa dalla forza politica delle comunità, in sistemi periferici a responsabilità imposta dal centro*

Il funzionamento concreto del modello austriaco, seppur formalmente federale, pone in evidenza come tra gli elementi determinanti per la definizione qualitativa dell'autonomia finanziaria vi sia la sua originarietà (con un indirizzo e coordinamento cui gli enti territoriali concorrono essi stessi – in apposite sedi istituzionalizzate o negozialmente – godendo di garanzie pre-politiche fissate in Costituzione). Al contrario, quando l'assetto del coordinamento statico e dinamico viene ad essere etero-determinato dal centro – con garanzie sì esistenti, ma concesse in dettaglio con una scelta legislativa ordinaria – allora la qualità dell'autonomia finanziaria muta e si afferma un sistema di capacità di spesa e di entrata derivata dal centro (anziché originaria), che del pari vede le garanzie quantitative delle risorse derivare da scelte politiche (anziché essere fondate – nella loro precisa estensione – su una fonte costituzionale, godendo di una legittimazione pre-politica)<sup>226</sup>.

Ciò in Austria è avvenuto sul piano dei fatti, con il passaggio delle scelte di coordinamento in concreto attraverso la legge ordinaria e la

---

<sup>226</sup> La distinzione dell'autonomia in originaria o derivata pare particolarmente rilevate per delineare l'approccio, osservando se l'assenza di limiti (nel caso degli enti territoriali, posti dalla sovranità) sia frutto di una scelta appunto sovrana, da cui l'autonomia promana, o sia invece un dato preesistente, che limita esso stesso la sovranità. In questo senso, è stato osservato che vi è “un significato, che si potrebbe dir volgare, di autonomia, ad esprimere qualcosa che è definibile più che per caratteri propri, per la negazione di tratti che contengano l'idea di un limite o di un vincolo: quindi non tanto l'indipendenza, quanto la non dipendenza; non l'autodeterminazione ma la non eterodeterminazione; non la libertà ma la non soggezione; non l'originarietà ma la non derivazione; non la suità ma la non implicazione” cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, pp. 356 ss.

negoziata politica (più che per il tramite di una esplicita scelta costituzionale, anche la fonte costituita dal *Finanz-Verfassungsgesetz* essendosi ritratta da ampi settori di disciplina a favore della *Finanzausgleichsgesetz*); questo, comunque, in un sistema che conserva sul piano formale un'impronta marcatamente federale a forte garanzia quantitativa (ad esempio, con il filtro del *Bundesrat*). In altri ordinamenti, invece, tale carattere derivato è un dato genetico dell'ordinamento, frutto di un'esplicita opzione costituzionale; a fronte di ciò, le garanzie quantitative per la spesa territoriale sono anch'esse derivate dal centro, e tale carattere non originario segna l'impostazione generale del sistema dell'autonomia finanziaria.

Gli ordinamenti a carattere regionale (cui ai limitati fini della autonomia finanziaria si può ricondurre anche il Belgio<sup>227</sup>) si presentano così come connotati da regimi finanziari fondati – in gran parte, e per tutte le regole di dettaglio – su fonti statali (ordinarie, come in Italia, o solo parzialmente rinforzate, come in Spagna e in Belgio) che fanno dipendere i volumi di spesa dalla forza politica delle comunità periferiche. La tutela deriva quindi da fonti approvate dallo Stato-persona, e non vi è una vera codeterminazione delle scelte allocative a livello di Stato-ordinamento; la garanzia non è pertanto fortemente amministrativizzata e a carattere propriamente giuridico (declinata in procedure finalizzate all'espressione della volontà generale dell'ordinamento, nella quale confluiscono paritariamente le volontà centrale e locali<sup>228</sup>), ma la stessa si risolve in gran parte nella mera partecipazione delle forze partitiche autonomiste (o sensibili all'autonomia) in un comune sistema politico nazionale.

A fronte di ciò, se la rappresentanza delle autonomie nei Parlamenti centrali è sufficientemente forte, le dinamiche politiche tendono a riempire le fonti statali di coordinamento finanziario con disposizioni sensibili all'autonomia; in caso contrario, la scarsa forza politica delle autonomie si dovrà rapportare con una responsabilità per il dimensionamento della spesa territoriale che sarà preponderantemente etero-imposta

---

<sup>227</sup> Sul carattere tradizionalmente etero-determinato dell'autonomia finanziaria territoriale in Belgio, ferme le progressive evoluzioni verso una almeno parziale auto-determinazione del prelievo, cfr. *infra* il par. 5.2. in questo capitolo.

<sup>228</sup> Cfr. *supra* le considerazioni generali nel par. 4. in questo capitolo.

dal centro, mancando un vero meccanismo giuridico (oltre che politico) di codeterminazione<sup>229</sup>.

In questo senso, in un sistema regionale la garanzia quantitativa delle risorse non è originaria, con tutele dettagliate di livello costituzionale, ma in gran parte viene costruita dallo stesso livello centrale di governo. La garanzia è allora “eventualmente” forte, o a causa delle dinamiche politiche che si sono sviluppate a monte dell’approvazione degli strumenti normativi centrali di regolazione della finanza territoriale (e che talora fruiscono anche di sedi formalizzate di emersione, ad esempio con un sistema di conferenze), o a causa dell’incorporazione delle scelte di coordinamento in fonti sub-costituzionali ma rinforzate (quali ad esempio leggi organiche e Statuti, il che differenzia queste esperienze dai sistemi a “sovranità del Parlamento” o comunque centralisti<sup>230</sup>). La quantità delle risorse è allora condizionata dalla circostanza metagiuridica del ruolo più o meno forte delle autonomie “al centro” (in un sistema politico che è unico, seppur frazionato in nazionalità), e l’estensione della relativa tutela si presenta pertanto come relativizzata in funzione di fattori politici, divenendo così eventuale (o, in altra prospettiva, non costituzionalmente necessaria e protetta nei dettagli, ma dipendente dai contenuti che le forze politiche sensibili all’autonomia possono far confluire negli strumenti statali di coordinamento).

Pertanto, questo modello non garantisce l’autonomia in modo “strutturalmente” effettivo, ma l’effettività – che comunque può essere riscontrata nelle diverse esperienze concrete – si pone come “congiunturale”, dipendendo da fattori meta-giuridici e da esigenze pre-costituzionali di differenziazione tipiche del regionalismo (e al mutare delle

---

<sup>229</sup> Nell’ordinamento italiano, rilevava le criticità di un’autonomia debole di fronte a un livello centrale di governo che imponeva le scelte, anche conservando il potere di entrata a fronte di una devoluzione del solo potere di spesa, ad esempio G. AMATO, *L’autonomia rafforza l’unità nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, fasc. 2, 2010, pp. 57 ss.; emerge dall’analisi che le “devianze” di un’autonomia non correttamente realizzata sarebbero riconducibili agli istituti in cui si esprime una eccessiva etero-determinazione di scelte e risorse, come l’interesse nazionale o la funzione di indirizzo e coordinamento, ovvero alla mancanza di istituti effettivi di codeterminazione di scelte e risorse, attraverso una leale collaborazione propriamente intesa.

<sup>230</sup> Cfr. *infra* i par. sub 6. in questo capitolo.

congiunture la garanzia può quindi facilmente venire meno)<sup>231</sup>. In concreto, i meccanismi prefigurati per regolamentare la finanza territoriale in questi sistemi regionali possono anche essere ottimali, con un buon coordinamento che garantisce la corretta correlazione tra risorse e funzioni, ma questa corretta correlazione dipende dalle dinamiche politiche più che dall'assetto giuridico.

Se le autonomie riescono ad ottenere scelte centrali coerenti con la distribuzione parallela di risorse e funzioni il sistema funziona in senso autonomista, ma esso non opera in questo senso in modo garantito da un meccanismo giuridico oggettivo e neutro (come nei modelli a forte amministrativizzazione delle relazioni tra livelli di governo<sup>232</sup>), o da una negoziazione su basi paritarie (con forte riconoscimento di spazi di autonomia finanziaria anche di entrata nella Costituzione, a rendere effettivo il bisogno di negoziare anche per il centro<sup>233</sup>). Al contrario, il sistema può operare sì concretamente in senso autonomista, ma principalmente in forza di una negoziazione politica svolta in un sistema partitico unitario, più che per una vera negoziazione intergovernativa (presente, ma a predominanza del centro, in sede di conferenze)<sup>234</sup>.

Questi sistemi si caratterizzano pertanto per la derivazione dal centro dell'autonomia (anche) finanziaria, e quindi per la dipendenza della garanzia quantitativa da quanto concesso – o politicamente ottenuto – nell'ambito delle fonti centrali di regolamentazione della finanza territoriale. Di conseguenza, a differenza di quanto avviene tipicamente nel modello tedesco, con forte giurisdizionalizzazione del principio di con-

---

<sup>231</sup> Sul ruolo forte della “politica” nazionale nelle esperienze di regionalismo (che vedono talvolta prevalere le logiche della mediazione partitica a discapito della rappresentanza territoriale al centro), rispetto alle esperienze federali (maggiormente paritarie, a prescindere da contrapposizioni politiche o meno tra Federazione e singolo Stato), cfr. per l'esperienza italiana A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, pp. 66 s.

<sup>232</sup> Cfr. *supra* in questo senso l'esperienza tedesca, al par. 4.1. in questo capitolo.

<sup>233</sup> Cfr. in questo senso le esperienze di Canada e Australia, *supra* ai par. 3.1. e 3.2. in questo capitolo.

<sup>234</sup> Si è osservato che nel regionalismo italiano il sistema delle conferenze ha risposto sì alla domanda di coordinamento tra livelli di governo, ma il funzionamento di tale meccanismo di relazione dipende interamente dalla volontà politica espressa in tal senso dai vari attori. Cfr. R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 6, 2007, pp. 689 ss.

nessione, negli ordinamenti regionali la decisione sulla dotazione di risorse dei singoli enti territoriali sarà più difficilmente sindacabile in giudizio, il riscontro di legittimità potendo essere operato sulla base dei soli principi generali così che gli spazi della discrezionalità – qui affidati allo Stato-persona – saranno scarsamente controllabili<sup>235</sup>.

*5.1. La Spagna: la definizione multilivello delle garanzie quantitative, alla ricerca di una stabilità politica che supplisca alla parziale etero-determinazione (in Leyes Orgánicas) del quadro normativo*

L’assetto del sistema delle fonti, nei sistemi di finanza regionale, è l’elemento che condiziona più marcatamente il modello, rispecchiando la natura derivata dell’autonomia. Infatti, in questi sistemi sono lasciate alle fonti centrali – anche se rinforzate – gran parte delle decisioni di coordinamento statico e dinamico, e in questo ambito anche le garanzie quantitative diventano quindi (prevalentemente) delle scelte sussunte nelle fonti di diritto “politiche”, proprie dello Stato-persona, anziché costituzionali, proprie dello Stato-ordinamento.

In questo senso, la Spagna rappresenta un’esperienza emblematica, con un meccanismo di definizione multilivello del quadro delle garanzie quantitative – articolato tra fonti statali (leggi organiche) e fonti proprie (Statuti) – il cui equilibrio rende evidente il dato fondamentale, meta-giuridico, della ricerca di soluzioni diverse con l’evolvere della situazione politica, anche per temperare con assetti sempre rinegoziati alla parziale etero-determinazione del quadro normativo<sup>236</sup>. In questo senso, le tendenze della regolazione della finanza regionale spagnola si presentano non riducibili al solo dato costituzionale, e l’equilibrio effettivo tra autonomia e sovranità finanziaria può essere apprezzato solo considerando la disciplina sub-costituzionale che ha sviluppato i rapporti finanziari tra Stato centrale ed enti territoriali<sup>237</sup>.

<sup>235</sup> Cfr. *infra*, in generale, il cap. VIII.

<sup>236</sup> Per una ricostruzione sistematica dell’evoluzione del sistema di finanziamento spagnolo, nelle sue diverse fasi, cfr. F.J. BASTIDA, *Il sistema finanziario regionale spagnolo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2004, pp. 903 ss.

<sup>237</sup> Sul sistema di finanziamento regionale spagnolo, in generale, cfr. J.A. FERNÁNDEZ AMOR, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica*,

La parziale etero-determinazione normativa passa quindi non solo e non tanto per gli artt. 156-158 della Costituzione, ma soprattutto – nel dettaglio – per un equilibrio di contenuti normativi riportati agli Statuti delle singole Comunità autonome (CCAA) e alle leggi organiche in materia di finanza territoriale, quali la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA)<sup>238</sup>; il tutto in un sistema dove la negoziazione politica assume comunque diverse vesti, nessuna però munita di vere garanzie procedurali (che determinino una giuridificazione completa dei rapporti tra livelli di governo, come nei modelli amministrativi), o di un riconoscimento diffuso dell'effettività del principio pattizio (come nei modelli negoziali veri e propri, dove la forza contrattuale dei territori derivava da una potestà tributaria propria ed autonoma, non dipendente dalle scelte di armonizzazione e coordinamento centrale: se il centro non trova l'accordo con i territori – in tali ordinamenti – gli enti costitutivi autonomi possono auto-garantirsi, tramite imposte e aumentando il prelievo, i volumi di spesa desiderati).

In Spagna invece (come negli altri regionalismi) la cooperazione territoriale alla determinazione dell'indirizzo finanziario (estesa eventualmente anche al concordare livelli quantitativi garantiti) è una necessità, a fronte di una potestà tributaria non originaria posta in capo alle CCAA. La capacità impositiva territoriale nell'ordinamento spagnolo è

---

in *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 32, 2006, pp. 267 ss.; A. GIMÉNEZ MONTERO, *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Valencia, 2002; E. GIRÓN REGUERA, *La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 80, 2007, pp. 82 ss. Nella letteratura italiana, cfr. in particolare J.L. RODRIGUEZ ALVAREZ, A. GONZÁLEZ ALONSO, *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 215 ss.; F. BIAGI, P. GONZÁLEZ, *Profili istituzionali del federalismo fiscale spagnolo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2001, pp. 831 ss.; F. NUGNES, *Le politiche di finanza pubblica nello Stato regionalizzato. Il caso spagnolo alla luce dell'esperienza italiana*, Milano, 2005.

<sup>238</sup> Per commenti alla LOFCA cfr. C. MONASTERIO ESCUDERO, *El laberinto de la financiación autonómica*, in *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, vol. 163, n. 4, 2002, pp. 157 ss.; A. GARCÍA RICO, *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Cuenca, 1999, pp. 90 ss. Per un'analisi in ottica italiana, cfr. L. ANTONINI, M. BARBERO, A. PIN, *La legge organica spagnola sulla finanza delle Comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2005, pp. 87 ss.

infatti riconosciuta dall'art. 133 della Costituzione, ma in un contesto dove il potere di istituire tributi è normalmente riservato allo Stato (co. 1)<sup>239</sup>, mentre il co. 2 prevede appunto un potere tributario delle CCAA fortemente limitato da principi di armonizzazione<sup>240</sup>.

A fronte di tale posizione di debolezza nella contrattazione dei volumi di entrate (che dipendono dalle scelte armonizzanti statali), la negoziazione è diventata un meccanismo invece essenziale per la tutela quantitativa, sebbene si tratti di una negoziazione – come detto – qualitativamente diversa da quella conosciuta in altre esperienze comparabili<sup>241</sup>: mentre infatti nelle esperienze propriamente federali il negoziare costituiva una dinamica posta in essere nell'interesse del livello centrale di governo, il quale poteva (solo) pattiziamente assumere un nuovo ruolo nel coordinamento finanziario (a fronte di enti federati costitutivi ed originari, la cui posizione di partenza era altrimenti solida e non intaccabile con i poteri ordinari enumerati dalla Costituzione), al contrario negli ordinamenti regionali il negoziare rappresenta un interesse primario delle autonomie, per ottenere politicamente maggiori garanzie quantitative (a fronte di un potere di coordinamento centrale altrimenti comunque pervasivo, anche in assenza di assenso dell'ente coordinato)<sup>242</sup>.

---

<sup>239</sup> “Il potere originario d'imporre tributi spetta esclusivamente allo Stato, mediante legge”. Va notato come il principio di stretta legalità in materia di finanza pubblica si rifletta poi anche sul fronte della spesa, con la previsione del co. 4: “Le amministrazioni pubbliche potranno contrarre impegni finanziari ed effettuare spese solo in conformità con le leggi”.

<sup>240</sup> “Le Comunità autonome e gli enti locali potranno stabilire ed esigere tributi conformemente alla Costituzione e alle leggi”. Sono poi rilevanti anche altre disposizioni costituzionali in materia di imposte, in particolare l'art. 149, co. 1, n. 14 e l'art. 156, co. 2. Connessa a queste disposizioni, che riservano allo Stato la potestà tributaria, si è posta quindi la questione dei tributi ceduti, per cui cfr. l'art. 10 della LOFCA (regolati con legge statale ma destinati alle CCAA, non per il solo gettito ma anche con disciplina attuativa differenziata per ogni singola Comunità e con previsioni statutarie di copertura). La giurisprudenza del *Tribunal constitucional* in materia di riparto della potestà impositiva è abbondante; tra le molte sentenze si possono ricordare la 37/1987, 150/1990, 135/1992, 116/1994, 14/1998, 289/2000, 16/2003, 72/2003, 31/2010.

<sup>241</sup> Cfr. *supra* il par. 3. in questo capitolo.

<sup>242</sup> Sia permesso rinviare ancora a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, cit., in particolare pp. 143 s.

Nel sistema autonomico spagnolo la negozialità svolge poi una funzione ancora più peculiare, ponendosi come elemento alla base della diversificabilità delle *Comunidades Autónomas* (CCAA), e della relativa definizione delle risorse; ciò sia con riguardo agli accordi con i territori a regime speciale, dove la negoziazione entra a pieno titolo nella definizione del coordinamento statico, sia per quanto riguarda le ordinarie CCAA, per le quali gli elementi pattizi sono sottesi alla differenziabilità (anche) finanziaria della loro autonomia.

Sotto il primo profilo, il “regime forale” apprestato per la Navarra e i Paesi Baschi prevede che le imposte nazionali divengano “proprie” del livello sub-statale, con riscossione delle stesse direttamente da parte delle due Comunità, le quali – poi – trasferiranno allo Stato una quota di gettito sinallagmaticamente legata ai servizi centrali prestati dal Governo sul proprio territorio<sup>243</sup>. Tale regime, legittimato dalla tradizione forale e introdotto a livello positivo fin dalle prime affermazioni di un ordinamento costituzionale moderno<sup>244</sup>, trova oggi la propria norma di riconoscimento nella *Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra*<sup>245</sup> e nello Statuto dei Paesi Baschi<sup>246</sup>. Tuttavia, la regolamentazione sostanziale è interamente contenuta in accordi bilaterali – il c.d. *Convenio económico* per la Navarra e il *Concierto económico* per i territori baschi – che costituiscono, nella loro negozialità, la vera garanzia del regime forale e lo strumento di opzione per il modello finanziario descritto; modello con il quale si è introdotta una tutela quantitativa fortemente orientata verso la finanza propria, con un principio di connessione tra risorse e funzioni ribaltato (applicato allo Stato, a cui viene trasferita parte del gettito in “pagamento” – secondo un vero e proprio sinallagma – delle prestazioni offerte sul territorio).

La differenziazione, in questa esperienza peculiare, viene così tratta – sulla base degli accordi – nell’utilizzo di “imposte concordate”,

---

<sup>243</sup> Definite *Aportación* in Navarra e *Cupo* nei Paesi Baschi.

<sup>244</sup> Cfr. la c.d. *Ley paccionada* (o *Ley de Modificación de Fueros*) del 16 agosto 1841, contenente l’accordo economico con la Monarchia.

<sup>245</sup> Cfr. in particolare l’art. 45 della *Ley Orgánica* 13/1982.

<sup>246</sup> Cfr. in particolare l’art. 41 della *Ley Orgánica* 3/1979.



oltre che nella totale assenza di partecipazione alla perequazione a carico dei territori forali<sup>247</sup>.

Per le altre *Comunidades Autónomas*, al contrario, la negozialità nel rendere asimmetrico il regionalismo (anche) fiscale si sostanzia a valle, sfruttando le occasioni di differenziazione lasciate dalla LOFCA, in coerenza con il generale modello di regionalismo flessibile disegnato dall'art. 149, co. 3, della Costituzione del 1978<sup>248</sup>.

Infatti, la forma di Stato spagnola è fortemente autonomista, ma al suo interno i rapporti tra i livelli di governo si esplicano in un sistema di istituzionalizzazione debole, con meccanismi di partecipazione tramite conferenze che – per i profili finanziari – intervengono una volta definito a livello centrale il quadro del coordinamento statico, pur di fatto anch'esso differenziabile. Il coordinamento statico della finanza territoriale è così affidato unilateralmente (sul piano positivo) alla potestà legislativa statale, che interviene con legge organica (la LOFCA); legge nel procedimento di approvazione della quale non è prevista una significativa partecipazione delle CCAA anche se – in via di fatto – nella stessa sono poi stati recepiti alcuni importanti elementi che erano stati precedentemente concordati con le Comunità interessate<sup>249</sup>.

Sempre sul piano statico, la differenziabilità – quale tratto caratterizzante del regionalismo spagnolo – si ripropone anche a valle del quadro delineato nella LOFCA. Ciò, in primo luogo, poiché la definizione di dettaglio dell'assetto finanziario delle singole CCAA – per quanto riguarda gli astratti poteri di entrata e di spesa ad esse diversamente riconosciuti – è poi oggetto del concorso della disciplina statuta-

---

<sup>247</sup> Sul regime finanziario forale, cfr. M. MEDINA GUERRERO, *Los regímenes, financieros forales en la Constitución de 1978*, Oñati, 1991; F. HUCHA CELADOR, *Introducción al régimen jurídico de las Haciendas Forales*, Madrid, 1995; E. SIMON ACOSTA, *Fuentes de ingresos en los regímenes forales*, in J. LASARTE (ed.), *Haciendas autonómica general y foral*, Granada, 1998, pp. 113 ss. 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.

<sup>248</sup> Dove si consente alle CCAA di assumere la competenza per tutte le materie non riservate allo Stato, ma non automaticamente e in modo uniforme, bensì per selezione con le scelte operate nei singoli Statuti (quindi potenzialmente differenziate).

<sup>249</sup> Cfr. le modifiche apportate dalla legge organica 3/2009.

ria, nella quale (in forza del procedimento partecipato di approvazione degli Statuti) confluiscono soluzioni finanziarie per forza di cose oggetto di preventiva negoziazione<sup>250</sup>. In secondo luogo, a partire dal 1986 – con l’entrata a regime della disciplina non transitoria della LOFCA – si è affermata una prassi di negoziazione sul metodo dettagliato di finanziamento delle CCAA, che ha fatto confluire in specifici accordi quinquennali la definizione delle percentuali di partecipazione alle entrate (non delineate in modo preciso nella legge organica)<sup>251</sup>.

In questo quadro differenziato, la tutela quantitativa passa per l’incontro delle volontà sui moduli di coordinamento dinamico delle concrete gestioni finanziarie, e diviene un’esigenza imprescindibile per il livello territoriale di governo che si vedrebbe altrimenti attribuire unilateralmente un certo volume di risorse. D’altro lato, a garanzia dei livelli di autonomia concessi dalla Costituzione, e negoziati con il Governo, certamente anche gli indirizzi di spesa centrali – necessari per l’attuazione di una gestione finanziaria stabile – devono essere definiti con la partecipazione di tutti i livelli di governo, che però non determina un mutamento di natura del potere di coordinamento; potere che è affidato nella titolarità dello Stato-persona, così che peraltro la partecipazione delle CCAA alla determinazione degli indirizzi di coordinamento sempre più è stata intesa non solo come strumento di garanzia dell’autonomia, ma anche come fattore di responsabilizzazione delle stesse CCAA (nel perseguimento del risanamento finanziario)<sup>252</sup>.

Tale leale partecipazione al coordinamento dinamico in chiave di stabilità finanziaria è – in particolare – oggetto di due fonti di regolazione specifiche: la legge 18/2001 (*Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, LGEP), e la legge organica 5/2001 (*Ley orgánica comple-*

---

<sup>250</sup> Sulla disciplina finanziaria fatta confluire nelle riforme degli Statuti delle CCAA successive alla loro prima implementazione, cfr. J.L. GARCÍA GUERRERO, *Lo Stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione dopo la prima riforma integrale di alcuni Statuti*, in S. GAMBINO (cur.), *Regionalismi e Statuti, Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, pp. 293 ss. (e in particolare, per il tema del finanziamento, pp. 322 ss.).

<sup>251</sup> Va peraltro notato che a partire dall’accordo del 1996 si è affermato un sistema di negoziazione asimmetrico; alcune CCAA non hanno infatti aderito alle nuove proposte del Governo, e la negoziazione si è così svolta sempre più su piani bilaterali anziché in contesti multilaterali.

<sup>252</sup> Cfr. *infra* il par. 5.1. del cap. III.

mentaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria), che declinano la garanzia dell'autonomia finanziaria come garanzia di partecipazione – negoziale, tramite conferenza – alla definizione dello sforzo di equilibrio e risanamento<sup>253</sup>.

Tutti questi passaggi prevedono quindi che la leale collaborazione si svolga o a livello bilaterale, nella differenziazione dei fattori di coordinamento statico, o attraverso l'uso di un organo conferenziale, quale grado di istituzionalizzazione debole nel coordinamento dinamico; a quest'ultimo riguardo, il *Consejo de política fiscal y financiera*<sup>254</sup> – che costituisce sede di approvazione concordata dei programmi triennali di stabilità<sup>255</sup> – opera a livello di esecutivi, e garantisce la necessaria sintesi unitaria delle politiche di stabilità, pur permettendo un elevato livello di differenziazione nelle soluzioni negoziabili.

A fronte di questa negoziabilità diffusa, la garanzia quantitativa si pone come mero principio. La correlazione tra risorse e funzioni è infatti affermata costituzionalmente in astratto, ma l'effettività della sua realizzazione in concreto è affidata a fonti statali ordinarie; fonti alla definizione dei cui contenuti gli enti territoriali non concorrono su basi paritarie (pattizie o istituzionali), ma solo con apporti in sedi politiche scarsamente proceduralizzate (per leale collaborazione a una funzione centrale). Si riduce quindi la qualificabilità in termini di vera aspettativa

---

<sup>253</sup> Tra l'ampia letteratura sul tema si rinvia al più recente J.M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. LÓPEZ JIMÉNEZ, *La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, in *Documentos de Trabajo*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, n. 9, 1, 2012. Per un contributo più risalente, specificamente incentrato sulla questione delle autonomie territoriali, cfr. J. GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, *Aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en las CCAA y EELL. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria*, in *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 27, 2001, pp. 57 ss.

<sup>254</sup> Sul ruolo di questo organismo, cfr. J. RAMALLO MASSANET, J. ZORNOZA PÉREZ, *El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas*, in *Papeles de Economía Española*, vol. 83, 2000, pp. 60 ss. ID., *El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, 1997, pp. 95 ss.

<sup>255</sup> Cfr. l'art. 4 LGEP, con partecipazione prevista dall'art. 6 anche tramite parere sull'obiettivo di bilancio ex art. 8, co. 1, LGEP.

(giuridicamente rilevante) della pretesa della singola CCAA a un certo volume di risorse, che richiederebbe maggior formalizzazione, e si espande invece la politicità del coordinamento finanziario centrale.

Nondimeno, in Spagna il principio di connessione è comunque previsto in Costituzione, di modo che sussiste anche in tale ordinamento – sebbene con modalità meno pervasive di quelle conosciute nell’esperienza tedesca – una possibilità di sindacato giurisdizionale relativamente alle scelte discrezionali di allocazione delle risorse<sup>256</sup>; sindacato della discrezionalità allocativa svolto *ab externo* quando l’esercizio in concreto della stessa viola o il principio di sufficienza, o il principio di eguaglianza (con giudizio su scelte di coordinamento radicalmente difformi dai fini fissati dai principi, e non invece su vizi più concreti la cui riscontrabilità richiederebbe una disciplina di dettaglio della connessione, assente invece nell’esperienza regionale).

In primo luogo, è infatti richiesta una generica adeguatezza della risorse, che si declina in una tutela quantitativa legata alle funzioni ma sempre affidata agli apprezzamenti del livello centrale di governo. L’art. 158 Cost., in questo senso, disciplina specificamente la tutela quantitativa delle risorse secondo un principio di sufficienza<sup>257</sup>; e – nell’evoluzione dell’ordinamento spagnolo – tale principio di sufficienza è stato utilizzato per incrementare il potere di spesa territoriale prescrivendo la necessaria attribuzione di nuove risorse in parallelo con l’affidamento alle CCAA di nuovi compiti (all’attribuzione di nuove competenze si sono infatti dapprima accompagnati solo trasferimenti erariali discrezionali, mentre nelle fasi ulteriori di sviluppo del regionalismo

---

<sup>256</sup> Per la trattazione generale del tema del sindacato sulla quantificazione delle risorse territoriali, cfr. *infra* i par. *sub* 1. del cap. VIII.

<sup>257</sup> Cfr. il co. 1: “I bilanci generali dello Stato potranno stabilire uno stanziamento a favore delle Comunità autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali da esse svolti, nonché della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali su tutto il territorio spagnolo”. Per dottrina che sottolinei come il principio costituzionale di sufficienza in Spagna tenda a prescrivere (anche se su un piano politico, ampiamente lasciato alla discrezionalità attuativa del legislatore) l’attribuzione alle CCAA di entrate stabili nel tempo e corrispondenti alle competenze, cfr. A. HERRERO ALCALDE, *El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica*, in *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 62, 2011, pp. 35 ss.

spagnolo la correlazione tra i trasferimenti di funzioni e i trasferimenti di risorse è divenuta precettiva<sup>258</sup>).

La tutela quantitativa dei volumi di risorse delle CCAA si è così sviluppata anche in un sistema in cui la funzione statale di coordinamento finanziario assume una notevole pervasività, ma rimane limitata dalla centralità del ruolo dello Stato-persona nelle decisioni finali allocative (considerate quali questioni di interesse unitario, legate alla sovranità). Infatti, la forza giuridica della “sufficienza finanziaria” (quale principio usato per sindacare le scelte discrezionali di allocazione operate dallo Stato) viene svalutata in particolare dalla “natura delle cose”<sup>259</sup>, per cui l’aspettativa giuridica delle risorse è concetto relativo che dipende dalle reali disponibilità finanziarie del sistema (così che, più in dettaglio, il limite alla precettività del principio di connessione risiede nelle disponibilità di bilancio, su cui è sovrano il livello centrale di governo)<sup>260</sup>.

Su queste basi, quindi, il *Tribunal Constitucional* afferma sì l’esistenza di un livello minimo di risorse che deve essere garantito alle CCAA, e ne ammette anche l’astratta precettività. D’altra parte però – guardando in concreto alla portata di tale sindacato – la giurisprudenza costituzionale spagnola non riesce poi a quantificare tale livello minimo, proprio perché è lo Stato centrale il titolare della discrezionalità (ampia) sul bilancio; discrezionalità di cui è precluso un sindacato invasivo e che può giustificare una rideclinazione verso il basso della pratica applicazione del principio di connessione<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> Cfr. in particolare la riforma con legge organica 3/2009, che ha introdotto all’art. 2 della LOFCA una garanzia di finanziamento a livello minimo equivalente per tutti i servizi pubblici essenziali (così tuttavia – nei fatti – la perequazione, pur ora garantita come precettiva, può diventare in concreto solo parziale, in quanto la c.d. *nivelación* è tenuta a coprire i soli servizi qualificati appunto per la loro essenzialità).

<sup>259</sup> Per giurisprudenza del *Tribunal constitucional* che connette l’autonomia alla sufficienza finanziaria, cfr. ad esempio la sentenza 13/2007.

<sup>260</sup> La giurisprudenza ha così connesso il principio di sufficienza e di connessione alla “naturaleza de las cosas”, sottolineando come “dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto”. Così la citata sentenza 13/2007, che riprende le pronunce 87/1993 e 135/1992.

<sup>261</sup> Cfr. ad esempio le sentenze 289/2000, 96/2002, 168/2004, 13/2007, 31/2010, 109/2011, 204/2011.

A fronte di ciò, il Tribunale costituzionale ha qualificato l'aspettativa alle risorse più come una posizione giuridica propria del sistema delle autonomie nel suo complesso, che non quale condizione giuridicamente rilevante della singola CCAA. Non esisterebbe infatti un diritto vero e proprio alla ricezione delle risorse, ma solo una posizione di interesse (che potremmo qualificare legittimo) al corretto riparto delle risorse disponibili in bilancio (sulla cui quantificazione rimane impregiudicata la sovranità statale) tra i diversi enti territoriali; riparto da considerare come corretto in quanto lo stesso sia svolto rispettando i principi di solidarietà e correlazione (violando i quali si lederebbe quindi – in via mediata – l'interesse finale anche delle singole CCAA, sebbene l'interesse tutelato in via immediata rimanga nondimeno solo quello alla astratta corretta articolazione del sistema generale della finanza territoriale)<sup>262</sup>.

In secondo luogo, il principio di eguaglianza rappresenta un ulteriore vincolo alla discrezionalità allocativa (accanto alla sufficienza), che fonda peraltro il generale sistema di perequazione<sup>263</sup>. Sistema che viene più nel dettaglio disciplinato dall'art. 158 Cost., i cui primi due commi descrivono le due tipologie di intervento: al co. 1 per la tutela quantitativa dei servizi, al co. 2 per la solidarietà verso i territori svantaggiati<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Cfr. ancora il *Tribunal constitucional* 13/2007 per una concettualizzazione della questione dell'interesse generale all'unità della finanza pubblica allargata in rapporto all'interesse particolare della singola CCAA, secondo uno schema che peraltro ricorda la struttura dell'interesse legittimo.

<sup>263</sup> Per l'analisi del sistema di perequazione (*nivelación*) nel sistema spagnolo, tra l'ampia letteratura 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. Per una comparazione con il sistema italiano, cfr. E. MANZANO SILVA, *Il principio di autosufficienza finanziaria regionale negli ordinamenti spagnolo ed italiano*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, fasc. 3, 2008, pp. 77 ss.

<sup>264</sup> Co. 2: "Al fine di correggere squilibri economici interterritoriali e rendere operante il principio di solidarietà, si costituisce un Fondo di compensazione destinato a

La prima declinazione di perequazione è quindi una specificazione del principio di sufficienza, che guarda direttamente alla funzione perché ci sia proporzione tra compiti affidati e risorse (con un'eguaglianza che si potrebbe definire, quindi, formale); la seconda declinazione invece è connessa a un approccio differenziato ai bisogni, che mira a ridurre le sperequazioni tra territori con alta e bassa capacità di reddito (secondo un criterio quindi di eguaglianza più sostanziale).

Su tali basi, il sistema della perequazione è stato sviluppato in concreto attraverso una serie di riforme, che nel 2001 – raggiunto uno specifico accordo – hanno portato all'abbandono dell'approccio che in precedenza era fondamentalmente orientato alla spesa storica<sup>265</sup>. I nuovi meccanismi sono stati articolati su alcuni fondi a destinazione specifica (di compensazione interterritoriale, di sufficienza e di livellamento dei servizi pubblici essenziali<sup>266</sup>), ed hanno subito a loro volta numerose modifiche; in particolare, attraverso la predisposizione ad opera della legge organica 3/2009 di un livello minimo di finanziamento garantito per i soli servizi pubblici qualificati come fondamentali, che ha riorientato il sistema perequativo spagnolo verso un'impostazione più competitiva<sup>267</sup>. In esito a queste riforme, in Spagna la tutela quantitativa si svolge per mezzo di un meccanismo che copre interamente solo i costi per i servizi fondamentali, dei quali viene individuato un fabbisogno minimo (definito però dal livello centrale di governo); al contrario, la perequazione per le altre funzioni – pur nella generale vigenza di un

---

spese d'investimento, le cui risorse, quando ne sia il caso, saranno distribuite dalle *Cortes* fra le Comunità autonome e le Province”.

<sup>265</sup> 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.

<sup>266</sup> Per la disciplina dei fondi citati, 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*.

<sup>267</sup> Cfr. in particolare le modifiche agli artt. 13 e 15 LOFCA. Per un commento specifico sulla legge organica 3/2009, e sulla 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.

principio di connessione<sup>268</sup> – è operata con *nivelación parcial*, ovvero riducendo, ma mai eliminando, le differenze di capacità fiscale dei diversi territori<sup>269</sup>.

La definizione del grado di intervento rimane quindi comunque affidata alla decisione sovrana centrale, anche se nell'esercitare la relativa funzione di coordinamento finanziario – riallocando le risorse – lo Stato è costituzionalmente tenuto alla concreta realizzazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza, che sono considerati precettivi dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale<sup>270</sup>. A fronte di ciò, anche nel regionalismo spagnolo è riscontrabile un certo grado di giuridicizzazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo, con oneri e limiti alla sovranità centrale cui è affidata – però in ottica di Stato-persona più che di Stato-ordinamento – la funzione di coordinamento.

La discrezionalità allocativa è pertanto limitata, e risulta così sindacabile in giudizio, sebbene i caratteri maggiormente liberi legati ad una minor proceduralizzazione (in norme costituzionali) delle regole di garanzia quantitativa determinano l'emersione di più esigui spazi di azionabilità delle aspettative territoriali alle risorse; aspettative protette nella loro dimensione collettiva (relativa al complesso delle CCAA, per la connessione risorse-funzioni) più che in quella individuale, della singola Comunità (per la quale sufficienza ed eguaglianza operano come principi sì propriamente giuridici, ma offrendo minori occasioni di verifica in giudizio dell'effettiva idoneità dei meccanismi perequativi a garantire un volume adeguato di risorse)<sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> Principio di connessione che si applica quindi tendenzialmente al sistema complessivo delle CCAA, nella quantificazione delle risorse ordinarie, per poi essere integrato dalla perequazione con riguardo alle singole CCAA quando si riveli necessario operare una correzione della distribuzione interna delle risorse.

<sup>269</sup> Cfr. in particolare 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. (e in particolare cfr. pp. 94 s. sul sistema di *nivelación parcial*).

<sup>270</sup> Cfr. in particolare il *Tribunal Constitucional* nelle sentenze 13/2007 e 31/2010.

<sup>271</sup> Per considerazioni generali sulla sindacabilità delle decisioni allocative di risorse tra livelli di governo, cfr. quanto più ampiamente trattato *infra* al cap. VIII. Per giurisprudenza spagnola in tema di sindacato sulle scelte connesse a sovranità e autonomia finanziaria, che evidenzia come nell'esperienza regionale gli spazi per una ripercorribilità *ab externo* delle scelte discrezionali allocative – già normalmente esigui – siano



*5.2. Il Belgio: la definizione esterna delle risorse, tramite lois spéciales, e la debolezza istituzionale degli equilibri in un sistema di garanzie quantitative fondato su scelte prevalentemente sub-costituzionali*

La natura sub-costituzionale delle fonti con cui viene articolata in concreto la garanzia dell'autonomia finanziaria caratterizza anche l'ordinamento belga, il quale – sebbene di natura federale – ai fini della disciplina della spesa territoriale si è presentato storicamente come un sistema ad autonomia ancora “derivata” dalle scelte politiche del centro, che solo progressivamente ha conosciuto un'evoluzione in senso maggiormente autonomista; evoluzione consolidatasi però con istituti di federalismo fiscale ancora scarsamente costituzionalizzati, nonostante il processo disaggregativo postuli logicamente l'acquisizione di spazi di spesa e di entrata molto più effettivi rispetto a quanto originariamente disegnato per lo Stato unitario<sup>272</sup>.

A livello federale gli interessi degli enti territoriali non sono infatti stati rappresentati con quei meccanismi di effettiva partecipazione in-

---

ancora più ridotti di quanto sperimentato in esperienze federali maggiormente formalizzate (come quella tedesca), cfr. ad esempio la sentenza del *Tribunal Constitucional* 213/2012; pronuncia nella quale la contestazione relativa al principio di sufficienza delle risorse veniva respinta in quanto il giudizio di adeguatezza – a parere del giudice costituzionale spagnolo – non può essere fatto in astratto senza tradursi in un controllo di tipo preventivo su questa legislazione finanziaria.

<sup>272</sup> Per una ricostruzione delle origini deboli del federalismo fiscale belga, con la sua struttura fondamentale derivata che solo attraverso un graduale processo di riforma è stata integrata da una (parziale) autonomia anche tributaria, cfr. il percorso storico tracciato in P. MADDALUNO, *L'evoluzione del federalismo fiscale in Belgio*, in *Tributi*, fasc. 6, 2002, pp. 402 ss. (in particolare per il passaggio dall'autonomia finanziaria a quella fiscale, con l'accordo di Lambermont che ha attribuito maggiori poteri alle sole Regioni). Sul tema del federalismo fiscale belga – sempre evidenziando anche i tratti di debolezza sottesi al modello – cfr., nella letteratura italiana: L. PRIMICERIO, *Le relazioni finanziarie intergovernative in Belgio, tra logica dell'uniformità e valorizzazione delle differenze*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 109 ss.; G. DI PLINIO, *L'esperienza belga di federalizzazione nell'ottica del sistema della finanza pubblica*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 167 ss.; J. MALHERBE, E. TRAVERSA, *Il federalismo fiscale in Belgio*, in A.E. LA SCALA (cur.), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010, pp. 217 ss.

tergovernativa che caratterizzano l'ordinamento tedesco, né si sono immediatamente sviluppate modalità di regolazione pattizia delle questioni finanziarie che siano effettivamente paritarie (anche sul piano formale, per riconoscimento costituzionale). Di conseguenza, le dinamiche di definizione della spesa pubblica territoriale sono state disciplinate in un primo tempo con soluzioni particolarmente accentrate, ciò specie a fronte di un sistema politicamente instabile, in cui la dimensione della necessaria mediazione unitaria tende a prevalere sulla possibilità di una regolamentazione "automatica", fortemente proceduralizzata, delle relazioni finanziarie tra livelli di governo.

In Belgio, più in particolare, l'impianto normativo – nell'impossibilità di un accordo stabile e risolutivo dei problemi di riparto delle risorse, che potesse essere formalizzato con adeguata rigidità a livello costituzionale – è improntato ad una delega alle fonti più "politiche" della definizione degli equilibri finanziari. La Costituzione lascia cioè alla legge statale di operare tutte le scelte fondamentali sul modello di finanziamento, il che determina – a fronte di un sistema partitico bloccato dalle tensioni secessionistiche in atto – una situazione di forte centralizzazione delle mediazioni e delle soluzioni allocative, con difficoltà di riallocazione efficiente e tendenziale stabilità delle scelte distributive; scelte che tradizionalmente sono state più orientate alla spesa storica e al trasferimento erariale discrezionale, che non a meccanismi di pianificazione dell'allocazione sulla base di formule distributive sensibili a bisogni e indicatori di efficienza, e che solo poi – con l'evolvere del processo federale – sono state improntate anche a tributi affidati alle Regioni, ma disciplinati comunque da fonte statale<sup>273</sup>.

È così emerso un sistema a definizione derivata delle risorse territoriali, in cui a livello centrale – dove tutte le istanze territoriali e lingui-

---

<sup>273</sup> Si è notato in particolare che il sistema federale belga non ha raggiunto finora esiti disgregativi in gran parte grazie al funzionamento – nella prassi – del sistema politico, piuttosto che per l'esistenza un meccanismo costituzionale particolarmente appropriato; ciò in quanto la regolazione dei rapporti intergovernativi non è idonea a garantire di per sé l'autonomia, ai livelli desiderabili, e il consociativismo politico interverrebbe così come fattore di coesione a livello federale per permettere il funzionamento di un sistema altrimenti centrifugo. Cfr. W. SWENDEN, *Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium*, in *Publius*, vol. 32, issue 3, 2002, pp. 67 ss.

stiche si trovano commiste, ed esprimono una sostanziale capacità di veto – vengono assunte le decisioni distributive fondamentali, quali frutto del combinarsi di una pluralità di visioni contrastanti e individualisticamente proprie delle singole entità costitutive (mancando una vera sintesi unitaria, in ottica di Stato-ordinamento, e perseguendosi piuttosto la mediazione politica su obiettivi finanziari di breve periodo)<sup>274</sup>. In questo contesto emerge una distribuzione non razionalizzata delle risorse, operata senza la guida di chiari principi di correlazione alle funzioni e molto vischiosa al cambiamento (gli equilibri raggiunti essendo difficili da sostituire con nuove decisioni politiche, in assenza di coordinate costituzionali di principio e di un contesto politico stabile).

La Costituzione belga agli artt. 170-181 introduce peraltro le disposizioni fondamentali in materia di potestà impositiva, la cui assegnazione al centro o ai territori è quindi comunque operata a livello normativo super-primario<sup>275</sup>; tuttavia – per i dettagli – tali disposizioni costituzionali rinviando ampiamente ad una disciplina da approvarsi con *lois spéciales*, non diversamente da quanto visto in Austria e in Spagna (ma senza la garanzia di una compagine centrale con sedi di relazione intergovernativa effettive, e senza la garanzia della riserva di alcuni conte-

---

<sup>274</sup> Sulle logiche centrifughe del sistema belga come elemento che ha condizionato l'assetto della regolazione del federalismo fiscale, cfr. M. VERDONCK, K. DESCHOUWER, *Patterns and principles of fiscal federalism in Belgium*, in *Regional and Federal Studies*, vol. 13, issue 4, 2003, pp. 91 ss., dove però si sottolinea come la riforma del 2001 ha dotato le autonomie – in specie, regionali – di una più ampia potestà finanziaria (fiscale), e ha garantito alle Comunità maggiore stabilità di spesa.

<sup>275</sup> Sulla non spettanza alle autonomie territoriali, di massima, di uno spazio di potestà tributaria, cfr. in particolare l'art. 170, par. 2, Cost.: “nessuna imposta a favore di una Comunità o di una Regione può essere stabilita se non in forza di un decreto o di un provvedimento normativo di cui all'articolo 134. La legge determina, relativamente alle imposte di cui al primo comma, le eccezioni di cui sia dimostrata la necessità”. Deve essere quindi la legge della Federazione a investire le Regioni, come avvenuto nel 2001, di un potere tributario proprio da esercitare con decreto. Per la riforma che in concreto ha così decentrato (parzialmente) i poteri impositivi, che per disposizione costituzionale rimangono comunque promananti dal centro (e etero-concessi al livello territoriale), cfr. G. VAN DER STICHELE, M. VERDONCK, *Les modifications de la loi spéciale de financement du Lambermont*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 28, 2001, pp. 5 ss. e P. DELWIT, B. HELLINGS, *Les accords du Lambermont-Saint Polycarpe*, in *L'année sociale*, 2001, pp. 43 ss.

nuti di disciplina finanziaria anche agli Statuti come fonti – parzialmente – autonome)<sup>276</sup>.

Tali leggi speciali si presentano peraltro come fonti sensibilmente rinforzate, essendo approvate a maggioranza assoluta di voti per gruppo linguistico, con quindi la necessaria presenza della maggioranza di ciascun gruppo, e richiedendo inoltre una maggioranza complessiva finale qualificata, dei due terzi; rafforzamento procedurale che esprime così un significativo potere di veto affidato alle singole componenti costitutive della Federazione, che porta alla citata vischiosità delle scelte finanziarie operate a livello centrale (e – al contempo – al carattere prevalentemente politico, frutto di mediazione, delle garanzie quantitative individuabili in questo sistema). Se l'aggravamento è rilevante, e la fonte è a competenza riservata, nondimeno – a causa del contesto di blocco del sistema politico – l'assetto finanziario che ne risulta opera in modo meno garantista della dimensione (e dell'efficiente allocazione) delle risorse rispetto a quanto avviene negli altri due ordinamenti appena citati; ordinamenti nei quali i profili di razionalizzazione nell'allocazione erano maggiori (legati all'oggettiva connessione tra risorse e funzioni, e non al solo assetto politico), sebbene si segnalassero già le prime criticità – strutturali (Spagna) o di funzionamento concreto (Austria) – legate a un certo grado di derivazione dell'autonomia finanziaria dal livello centrale di governo (e dalle sue fonti)<sup>277</sup>.

Le *lois spéciales* sono infatti frutto di negoziazioni politiche svolte senza contraltare di una sede di confronto stabile<sup>278</sup>, e senza principi costituzionali sostanziali che consentano un'ampia giuridicizzazione e un effettivo sindacato sulle scelte allocative; la legge speciale è così molto libera nei suoi contenuti, non essendo stato posto in positivo (né essendosi affermato in via interpretativa) un apparato di valori e principi – quali eguaglianza, sufficienza, correlazione, etc. – che orientasse la distribuzione delle risorse. Così, la legislazione speciale in materia è

---

<sup>276</sup> Cfr. *supra* i par. 4.2. e 5.1. in questo capitolo.

<sup>277</sup> Cfr. *supra* ancora i par. 4.2. e 5.1. in questo capitolo.

<sup>278</sup> Sul lento sviluppo delle sedi di relazione intergovernativa nel sistema costituzionale belga (tra altri fattori caratterizzanti di questo federalismo disaggregativo), cfr. ad esempio W. SWENDEN, M.T. JANS, "Will it stay or will it go?" *Federalism and the sustainability of Belgium*, in *West European Politics*, vol. 29, issue 5, 2006, pp. 877 ss.

stata sì modificata più volte, anche con scelte che hanno portato a più ampi spazi di autonomia (rispetto a una situazione iniziale di finanza da trasferimento erariale, pura), ma sempre secondo lo schema della derivazione dal centro dell'autonomia (anche quanto il sistema è divenuto in parte a base tributaria, essendosi conservata una scarsa manovrabilità da parte dei territori).

In particolare, per quanto riguarda tale evoluzione normativa, fino al 1989 la disciplina è stata affidata alla sola legislazione ordinaria, che operava con piena discrezionalità su un sistema di finanza da trasferimento erariale non indirizzato da precisi principi allocativi<sup>279</sup>; successivamente, invece, si è affermato anche in concreto il citato impiego delle *lois spéciales*, a partire dal 1989 e con diverse modifiche successive, nel 1993, nel 2001 e – da ultimo – nel 2014<sup>280</sup>.

Da tale evoluzione – sul piano della definizione dei volumi di spesa territoriale – è derivato un assetto nel quale i criteri di riparto orizzontale e verticale garantiscono sì risorse “adeguate”, ma per mezzo di una formula fissata dall’alto<sup>281</sup>. Il riparto orizzontale è stato infatti stabilito dalla fonte speciale in modo proporzionale al reddito generato sul territorio, quindi con un sistema competitivo e non garantista di un dato ammontare *need oriented*. Al contrario, il riparto verticale tiene conto dei costi per i compiti affidati al livello territoriale, così che – anche in Belgio – è stato introdotto legislativamente un principio di connessione tra risorse e funzioni; più in particolare, tale correlazione è operata su base annuale con una revisione dei parametri condotta sì a partire dalle rilevazioni dei costi delle funzioni e dalla variazione dei prezzi al consumo (quindi con tratti di proceduralizzazione ed automaticità), ma sempre poi assumendo la decisione finale in sede politica centrale.

---

<sup>279</sup> Per una descrizione del sistema originario e dell’impatto della riforma del 1989, cfr. M. INSTALLÉ, M. PEFFER, R. SAVAGE, *Le financement des communautés et des régions*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 1240, 1989, pp. 1 ss.

<sup>280</sup> Le leggi fondamentali in materia di finanza territoriale in Belgio sono state in particolare approvate il 16 gennaio 1989, il 16 luglio 1993, il 13 luglio 2001 e il 6 gennaio 2014; per i titoli precisi dei singoli atti cfr. *infra* in questo paragrafo.

<sup>281</sup> Per una descrizione dettagliata, cfr. W. LEIBFRITZ, *Fiscal federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform*, OECD Publishing, n. 743, 2009, che ricostruisce l’evoluzione complessiva del federalismo fiscale belga, leggendola nell’ottica dei disequilibri sia verticali che orizzontali.

La garanzia quantitativa è quindi presente, declinata nella correlazione con le funzioni, ma l'assenza di base costituzionale e l'assetto centrale dei meccanismi politici di decisione – depositari del potere di qualificare discrezionalmente quale ammontare di risorse sia proporzionato alle funzioni – rende il coordinamento finanziario una funzione difficilmente sindacabile sul piano della legittimità, le scelte allocative riducendosi in gran parte a questioni di merito e di opportunità che sfuggono alla funzione arbitrale della Corte specificamente preposta a risolvere i conflitti tra i plurimi livelli di governo del sistema belga<sup>282</sup>.

A fronte di ciò, l'autonomia viene declinata non in termini di aspettativa tutelata ad un certo ammontare di risorse, ma è invece ricondotta alla sola libertà di destinazione finale dei mezzi finanziari già concessi – con decisione centrale – al territorio<sup>283</sup>. Questa impostazione era in particolare evidente al momento della prima istituzione delle Comunità nel 1970, quando era il bilancio statale a garantire la spesa con attribuzioni discrezionali<sup>284</sup>, mentre una successiva riforma del 1980 ha introdotto l'espressa garanzia quantitativa<sup>285</sup> poi sviluppata particolarmente dalla legge speciale 16 gennaio 1989, che persegue nei suoi schemi di riparto la tendenziale corrispondenza tra spese e entrate sul piano oriz-

---

<sup>282</sup> In particolare, la *Cour d'arbitrage* belga ha sì assunto alcune decisioni rilevanti anche in materia finanziaria (cfr. *infra* in chiusura di questo paragrafo), ma quale organo giurisdizionale per la risoluzione di conflitti di competenza tra i vari livelli di governo il suo sindacato è limitato a profili di legittimità, difficili da rilevare in un sistema fortemente determinato dalla politica espressa in fonti eminentemente statali di disciplina della capacità di spesa e entrata delle autonomie. Sul funzionamento della Corte in senso unitario, anche per l'impiego di un principio di unità economica (e monetaria), cfr. R. FESTA, *Principio unitario e federalismo nella giurisprudenza della Cour d'Arbitrage*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 2003, pp. 1583 ss.

<sup>283</sup> Cfr. i co. 2 degli artt. 175, 176 e 177 Cost. belga, tutti relativi all'assenza di vincoli di destinazione per i fondi di Regioni e Comunità.

<sup>284</sup> Cfr. la struttura fortemente etero-determinata dal centro dell'autonomia finanziaria originaria delle Comunità, su cui ad esempio P. WIGNY, *La troisième révision de la constitution*, Bruxelles, 1972 e P.H. MAYSTADT, *Les Communautés culturelles et les régions*, in *Annales de droit*, 1972, pp. 119 ss. (e in particolare pp. 129 ss.).

<sup>285</sup> Attraverso un sistema di "quantificazione dei trasferimenti basata su principi e non sulla mera discrezionalità", dal che deriva una parametrizzazione delle risorse coerente con indicatori di fabbisogno legati a popolazione, gettito dell'imposta sul reddito e territorio; cfr. GG. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., pp. 108 s.

zontale<sup>286</sup>. Da ultime, le riforme del 1993 e del 2001 hanno esteso il tema della correlazione tra risorse e funzioni al piano verticale (tramite competenze sostanziali trasferite con parallele garanzie di adeguato finanziamento)<sup>287</sup>, mentre l'ulteriore revisione della legge speciale operata nel 2014 ha consolidato il sistema, riservando nuova e maggiore attenzione alla prospettiva della stabilità finanziaria<sup>288</sup>.

Accanto a questo tema della tutela quantitativa, progressivamente emergente come correlazione risorse-funzioni e relativo ai volumi di spesa ordinari, va poi ricordato anche il settore della perequazione, fondata su clausole costituzionali di solidarietà (artt. 7 *bis* e 23)<sup>289</sup>.

Anche in questo caso – dato che la legge sulla perequazione non è vincolata a più precisi principi costituzionali quantitativi, o ad efficienti sedi intergovernative o negoziali di gestione – si è prospettata un'ampia discrezionalità politica (espressa dal livello federale) circa l'individuazione in concreto di quale sia il livello di bisogni e di risorse da perequare. In questo settore, peraltro, un processo di riforma graduale e dagli esiti parziali ha portato la legislazione speciale a una razionalizzazione di tali ampi spazi di libertà di indirizzo politico del sistema perequativo, in particolare a partire dalla predisposizione di un meccanismo maggiormente proceduralizzato e prevedibile, introdotto con l'art. 48/1 della *Loi spéciale* del 1989<sup>290</sup>.

A fronte di queste evoluzioni (sia della tutela quantitativa *tout court*, sia della disciplina dei volumi di perequazione) anche il sistema belga

---

<sup>286</sup> Cfr. la *Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions*, del 16 gennaio 1989.

<sup>287</sup> Cfr. per le modifiche alla *Loi spéciale* del 1989 i punti emendati o abrogati dalla *Loi* 1993-07-16/30 e dalla *Loi* 2001-07-13/35.

<sup>288</sup> Cfr. la *Loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences*, del 6 gennaio 2014.

<sup>289</sup> Per una trattazione più dettagliata dei meccanismi di perequazione in Belgio, cfr. B. JURION, *Autonomie fiscale, péréquation et contrainte budgétaire des communes: de la théorie à la pratique*, in *Reflets et perspectives de la vie économique*, n. 4, 2009, pp. 5 ss. e P. CATTOIR, M. VERDONCK, *Péréquation financière et fédéralisme*, in AA.VV., *Autonomie, Solidarité et Coopération*, Brussels, 2002, pp. 307 ss.

<sup>290</sup> Si tratta in particolare di un meccanismo complesso, fondato su quantificazioni e percentuali fisse, introdotto con l'art. 57 della *Loi* 2014-01-06/48.

ha pertanto conosciuto una giuridicizzazione del principio di tutela quantitativa delle risorse finanziarie ed una corrispondente parziale sindacabilità delle decisioni allocative. La *Cour d'Arbitrage* ha così in particolare accolto la nuova impostazione garantistica della spesa pubblica territoriale, riconoscendone la precettività ma ribadendo le difficoltà di un giudizio in concreto limitativo della discrezionalità politica – ampia e non vincolata a principi costituzionali consolidati – sottesa al potere di allocazione (come caratterizzante un sistema a derivazione centrale delle garanzie di autonomia)<sup>291</sup>.

*6. Il modello tecnocratico. Assenza di garanzie costituzionali sui volumi di spesa e relazioni intergovernative orientate al risultato (politico), in ordinamenti formalmente centralisti a responsabilità “interna”*

Tutti i modelli visti finora perseguono quindi la tutela quantitativa delle risorse sulla base di un comune – seppur articolato in diversi gradi – approccio giuridico/istituzionale; cioè, operano mediante clausole normative o soluzioni di partecipazione organica formalizzate che permettano (in esito al funzionamento concreto dell’ordinamento) di raggiungere una situazione di corrispondenza tra risorse e funzioni.

Questo esito è stato conseguito con vari meccanismi giuridici, sviluppati sotto la copertura di un generico principio di connessione, tutti sostanziati nel riconoscimento degli enti costitutivi come soggetti il cui rapporto con il livello centrale di governo deve essere normato su un piano di pari dignità istituzionale, quale fattore che accomuna regionalismo e federalismo<sup>292</sup>. Nello Stato accentrato tale atteggiamento paritario manca, ma il medesimo esito di correlazione tra risorse e funzioni

---

<sup>291</sup> Cfr. ad esempio le sentenze 115/2001, 146/2001, 168/2002, 104/2004, tutte rese subito dopo la riforma del 2001 seguita all’accordo di Lambertmont.

<sup>292</sup> Per una trattazione che sottolinea le comunanze e le differenze dei fenomeni denotati come regionalismo e federalismo, ma che riconosce anche al primo la piena dignità di autonomia costitutiva dell’ordinamento (la Repubblica essendo costituita – anche – dalle Regioni e dagli altri enti territoriali), cfr. in particolare E. ROTELLI, *Regionalismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (cur.), *Dizionario di politica*, Torino, 2004, pp. 912 ss.



(in cui si declina la garanzia quantitativa) è stato ottenuto – a riprova che la dimensione della tutela dei volumi di spesa locale è una caratteristica necessaria degli ordinamenti statuali organizzati territorialmente – mediante soluzioni non normative, ma tecniche o burocratiche<sup>293</sup>.

Se nel modello competitivo il riconoscimento di sfere finanziarie separate pone su un piano paritario Federazione e Stati membri<sup>294</sup>, e nel modello negoziale la cooperazione passa per sedi deformatizzate che mettono in dialogo due livelli di governo analogamente garantiti sul piano costituzionale<sup>295</sup>, al contrario nei modelli ulteriori la definizione dei volumi di spesa territoriale – e la correlata allocazione delle risorse – non è frutto di una precisa scelta paritaria di riparto del potere fiscale (svolta a livello costituzionale); in tali ordinamenti si riconosce invece la supremazia del potere fiscale statale, e le risorse territoriali costituiscono emanazione di decisioni – negoziate o di coordinamento – centrali. Così, se nell'esperienza tedesca il coordinamento è istituzionalizzato e proceduralizzato in una struttura federale ben articolata, nell'ambito della quale vengono assunte le scelte allocative ma garantendo ancora un alto standard di considerazione per le posizioni espresse dall'autonomia<sup>296</sup>, nei sistemi federali deboli<sup>297</sup> o regionali<sup>298</sup> l'autonomia deriva invece da scelte centrali meno ampiamente partecipate (calate dall'alto, fermo un minimo di leale collaborazione, con opzioni di

---

<sup>293</sup> Per considerazioni generali sulla distinzione dei modelli statuali accentrati e composti, ma sulle possibilità di pratica convergenza degli stessi, cfr. tra l'ampia letteratura P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, n. 9, 2005, pp. 31 ss.

<sup>294</sup> Cfr. le esperienze statunitense e svizzera, su cui *supra* ai par. 2.1. e 2.2.

<sup>295</sup> Cfr. le esperienze canadese e australiana, su cui *supra* ai par. 3.1. e 3.2.

<sup>296</sup> Cfr. *supra*, per l'esperienza tedesca, il par. 4.1.

<sup>297</sup> Cfr. il sistema austriaco, che condivide tuttavia con quello tedesco ampi tratti di effettiva auto-determinazione delle risorse, sia sul fronte delle entrate sia su quello delle spese (*supra*, par. 4.2.), e i livelli di autonomia del sistema belga, la cui disciplina finanziaria è più marcatamente etero-determinata (*supra*, par. 5.2.).

<sup>298</sup> Cfr. per la Spagna *supra* il par. 5.1. e per l'Italia, più nel dettaglio, quanto descritto *infra* nei cap. IV e V sull'evoluzione della disciplina statale di regolazione delle finanze regionali (da modelli a finanza derivata a modelli a finanza autonoma, comunque fissati in leggi dello Stato).

coordinamento espressione di una tutela quantitativa dell'autonomia finanziaria comunque implicita a livello costituzionale).

Nei sistemi accentrati questo approccio, che in tutti gli ordinamenti può essere visto come una garanzia o giuridica o istituzionale dei volumi della spesa territoriale, è del tutto assente. Manca infatti tradizionalmente una giuridicizzazione delle aspettative alle risorse che abbia dignità costituzionale (e quindi un ruolo costitutivo), e la distribuzione delle risorse è frutto di una scelta politica unitaria, non limitata dal riconoscimento di garanzie rigide per l'autonomia<sup>299</sup>.

Anche negli ordinamenti accentrati, in cui è del tutto carente la giuridicizzazione costituzionale della tutela quantitativa e la predisposizione di sedi istituzionali di raccordo obbligatorio, la garanzia per i livelli territoriali si è nondimeno sviluppata spontaneamente attraverso un sistema di relazioni intergovernative informali e di carattere spesso tecnico<sup>300</sup>, o attraverso una prassi burocratico-amministrativa sensibile alle esigenze locali<sup>301</sup>; garanzia tecnica o burocratica che ha quindi incorporato equilibri tra livelli di governo che prescindono dal carattere centralista e non costituzionalizzato dell'ordinamento.

Più in particolare, nell'impossibilità di configurare garanzie costituzionali (vista l'assolutizzazione della sovranità del Parlamento), la tutela dei volumi di spesa diventa un fatto tecnico, che per la forza pre-giuridica dei fatti contabili che esprime è dotato di una sua capacità precettiva, sebbene informale. La connessione delle risorse allocate con le funzioni locali, nelle formule di distribuzione adottate in questi ordinamenti, non è allora imposta come scelta normativamente necessaria, ma si pone alla politica come esigenza "di fatto" (che limita la discreziona-

---

<sup>299</sup> Sulla configurabilità di un'aspettativa giuridicamente qualificata alle risorse, anche riconnessa ad una fonte sub-costituzionale, e in generale sul ruolo delle autonomie territoriali non riconosciute costituzionalmente, cfr. in generale J.C. WILLIAMS, *The Constitutional Vulnerability of American Local Government: The Politics of City Status in American Law*, in *Wisconsin Law Review*, issue 1, 1986, pp. 83 ss., per un commento sul sistema statunitense, che sottolinea come le diverse impostazioni ideologiche – alla base della diversa considerazione dello status (non) costituzionale del livello locale di governo – andrebbero abbandonate per ancorare lo status del *Local Government* alla questione delle risorse (e connesse responsabilità) delle municipalità.

<sup>300</sup> In questo senso cfr. il caso del Regno Unito, *infra* al par. 6.1. in questo capitolo.

<sup>301</sup> In questo senso cfr. il caso della Francia, *infra* al par. 6.2. in questo capitolo.

lità del Parlamento perché scelta “necessaria” sul piano delle risorse oggettivamente disponibili e dei costi delle funzioni e dei servizi oggettivamente essenziali, ovvero scelta che si pone come parzialmente “pre-determinata” da esigenze tecnico/contabili<sup>302</sup>.

La tendenza è così quella a legare la garanzia quantitativa a considerazioni contabili apparentemente non politiche (in cui in realtà la politica delle opzioni riemerge altrimenti), nelle quali la sovranità finanziaria rinviene quel limite rigido che altrimenti mancherebbe (vista l’assenza di una protezione dell’autonomia finanziaria in Costituzione). E questa tecnicizzazione costituisce peraltro una tendenza che – sotto traccia – è presente anche in tutti gli altri modelli statuali di rapporto finanziario tra livelli di governo, la legittimazione di fatto e la forza pre-giuridica delle opzioni allocative (e della realtà delle risorse) ponendosi come la base meta-costituzionale delle varie clausole e dei vari meccanismi di tutela quantitativa analizzati in precedenza<sup>303</sup>.

Inoltre, se la quantità delle risorse territoriali deriva da decisioni tecniche semi-necessitate, allora la responsabilità diviene “interna” al sistema (dove non si riscontrano vere sfere di governo separate, auto-responsabili), e ogni ente territoriale affidatario di un volume di risorse è destinatario delle stesse in quanto ne assume la responsabilità di gestione (manageriale o burocratica). È allora, in quest’ottica, proprio a tale responsabilità (di funzione) che si correla la dotazione finanziaria, come attributo essenziale dell’amministrazione: le risorse sono “in funzione della funzione”, e questa correlazione si pone come una necessità tecnica, prima che giuridica o politica.

---

<sup>302</sup> Sui fatti contabili e la loro rilevanza pre-giuridica nel delineare il ruolo della tecnica per la limitazione della discrezionalità allocativa, cfr. *infra* il par. 5. nel cap. VII e il par. 1.2. nel cap. VIII.

<sup>303</sup> Sul ruolo delle risultanze tecniche circa la consistenza delle risorse e delle spese nell’indirizzare, se non nel limitare, il processo legislativo anche nell’ordinamento italiano, cfr. ad esempio A. PALANZA, *L’informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l’esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1998, pp. 753 ss. e N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l’istruttoria legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 2, 2001, pp. 347 ss.

6.1. *Il Regno Unito: le garanzie tecniche dei volumi di spesa, tra Barnett Formula (fondante la devolution) e criteri premiali (di standardizzazione della spesa locale, espressione di New Public Management)*

Nel Regno Unito la *supremacy of Parliament* ostacola il riconoscimento di garanzie propriamente costituzionali a favore dell'autonomia, tanto locale quanto propria delle nuove amministrazioni devolute<sup>304</sup>. Di conseguenza, la dotazione di risorse affidata ad ogni realtà sub-statale è soggetta – in principio – a una piena discrezionalità politica del Parlamento di Westminster, che decide sull'allocazione senza limiti alla propria sovranità finanziaria<sup>305</sup>.

A fronte di ciò, si sono nondimeno sviluppate precise garanzie tecniche dei volumi di spesa territoriale, incorporate – per le amministrazioni devolute – nella c.d. *Barnett Formula*; formula matematica per la distribuzione delle risorse che – non solo priva di spessore costituzionale, ma più radicalmente di natura *non statutory* – si è nondimeno rivelata una soluzione stabile in ragione della sua efficacia tecnica (nel determinare oggettivamente una correlazione tra risorse e funzioni) e della sua necessità politica (nel fondare la *devolution* su un meccanismo semi-automatico che riduce la conflittualità delle relazioni finanziarie intergovernative)<sup>306</sup>.

---

<sup>304</sup> Per una contestualizzazione della dottrina della sovranità del Parlamento a fronte dell'autonomia territoriale, cfr. tra i molti contributi M. O'NEILL, *Great Britain: from Dicey to devolution*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 53, issue 1, 2000, pp. 69 ss.

<sup>305</sup> Sulla piena sovranità di bilancio del Parlamento britannico, cfr. per una trattazione classica la sezione dedicata al bilancio inglese del cap. IX, in G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Mohr, 1887. Per una comparazione del diritto del bilancio pubblico del Regno Unito con quello di altre esperienze statuali composte, cfr. G.G. CARBONI, *Il processo di bilancio nella Stato "comunitario"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 2006, pp. 1062 ss.

<sup>306</sup> Sull'idoneità del meccanismo di quantificazione automatico della formula Barnett a supplire ad alcuni dei difetti più comuni del modello a finanza derivata sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Trasferimenti erariali e formula Barnett*, in G.G. CARBONI (cur.), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, pp. 178 ss. Sul tema, oltre a quanto di seguito citato, cfr. anche M. MAZZA, *Le relazioni finanziarie intergovernative nel Regno Unito*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma,

Inoltre, per l'intero complesso degli enti locali si sono andati affermando dei meccanismi manageriali-aziendalistici di determinazione della dotazione finanziaria, secondo criteri premiali, che hanno connesso i volumi di spesa territoriale alla standardizzazione del fabbisogno locale (secondo approcci espressione di *New Public Management*)<sup>307</sup>.

Il *Local Government* inglese ha infatti conosciuto un'evoluzione della propria regolamentazione finanziaria che – a partire dall'epoca Thatcher – ha portato ad una pesante limitazione della capacità di spesa su base di scelte assunte a livello centrale, con misure fortemente vincolistiche succedutesi dai primi anni '80 e cui – anche dopo l'epoca Thatcher – hanno corrisposto parallele tendenze verso meccanismi premiali di una maggiore efficienza. Il tema della garanzia quantitativa si è così legato principalmente alla limitazione dell'autonomia, più che al profilo di tutela; ciò nel senso che le disposizioni limitative fissate dalla sovranità parlamentare sono state pensate come disposizioni che pongono obiettivi di risparmio e limiti generali all'impiego di risorse, ma che indirettamente premiano – con garanzia di un ammontare più ampio di risorse – gli enti che siano virtuosi nella relativa gestione.

La logica è quindi quella del limite più che della garanzia quantitativa, ma in essa è comunque implicita anche una tutela dei volumi di spesa per gli enti che raggiungono gli obiettivi prescritti. In altri termini, all'ente locale che presenta la miglior performance in termini di rapporto qualità/quantità della spesa vengono affidate maggiori risorse, e da ciò deriva una più forte integrazione delle prospettive garantistiche e limitative della spesa locale, qui analizzate separatamente.

In questo panorama non è mancata peraltro una considerazione unitaria – quale valutazione tecnica comunque indispensabile – della connessione tra funzioni affidate e risorse disponibili. Tale considerazione è divenuta anzi parte delle formule premiali che fissano limiti o tetti di spesa e, in particolare, è emersa a livello giurisprudenziale nelle fasi di passaggio tra l'epoca di più forte tensione tra Governo centrale e enti locali (negli anni '80, con la diretta limitazione dell'autonomia, su base

---

2010, pp. 251 ss. e J.O. FROSINI, *La devolution fiscale nel Regno Unito: verso l'apertura del vaso di Pandora?*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, cit., pp. 109 ss.

<sup>307</sup> Cfr. per questi profili *infra* il par. 6.1. nel cap. III.

gerarchica) e la nuova fase di affermazione delle logiche manageriali e premiali per gli enti locali che presentano la migliore performance (dagli anni '90, con formule distributive delle risorse orientate al *New Public Management*)<sup>308</sup>.

Infatti, la strutturale inadeguatezza della normativa limitativa di prima generazione permetteva sì una *adjudicative resolution* delle controversie a favore del Governo centrale (in assenza di vere garanzie costituzionali forti), ma nell'assenza di meccanismi di leale collaborazione la conflittualità tra enti locali e Governo Thatcher dinanzi alle corti di giustizia (pur tendenzialmente orientate a favorire la piena discrezionalità della sovranità finanziaria centrale) era molto aumentata<sup>309</sup>.

Nonostante l'approccio centralista della giurisprudenza maggioritaria<sup>310</sup>, che impediva contestazioni efficaci degli obiettivi (*targets*) di contenimento della spesa locale, un ruolo di supplenza delle corti rispetto all'assenza di canali concertativi istituzionali si venne a esprimere in contestazioni del parallelo sistema di tetti (*caps*) alla pressione fiscale. A fronte di alcune richieste di *judicial review* delle linee guida annuali che fissavano il quadro finanziario locale, pur normalmente rigettate, le corti inglesi avevano avuto così occasione di soffermarsi sul problema della garanzia dei servizi pubblici locali, secondo un principio di connessione che nel Regno Unito – quindi – si presenta come un principio di prima formulazione giurisprudenziale<sup>311</sup>.

Infatti la difesa delle municipalità valorizzava anche la connessione tra funzioni affidate all'ente locale e finanziamento delle stesse, che avrebbe determinato l'illegittimità delle linee guida governative, postulanti un certo risparmio locale, nel caso in cui l'amministrazione desti-

---

<sup>308</sup> Sull'evoluzione della disciplina della finanza locale nel Regno Unito, per una ricostruzione più dettagliata e ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *L'autonomia finanziaria del Local Government nel Regno Unito. Un'evoluzione dei modelli giuridici di controllo, standardizzazione e responsabilizzazione della spesa pubblica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, 2014, pp. 143 ss.

<sup>309</sup> Per i dettagli cfr. *infra* il par. 6.1. nel cap. III. Cfr. anche H.L. BUTCHER, I.G. LAW, R. LEACH, M. MULLARD, *Local government and Thatcherism*, London, 1990.

<sup>310</sup> Cfr. in particolare la sentenza principale della *House of Lords* in *Nottinghamshire CC v Secretary of State for the Environment* [1986] A.C. 240.

<sup>311</sup> Per un'analisi più dettagliata della giurisprudenza britannica in materia di finanza locale cfr. ancora *infra* il par. 6.1. del cap. III.

nataria non fosse stata più in grado di conformarvisi senza venir meno a propri *statutory duties* posti in forma di livelli di servizio universale. Veniva cioè avanzata l'ipotesi di un'indiretta illegittimità dell'azione del Segretario di Stato limitativa della spesa locale, in quanto determinante l'impossibilità di ottemperare a obblighi di servizio pubblico comunque anch'essi legislativamente posti, e la giurisprudenza tentava per tale via – sostanzialmente – di introdurre un implicito principio di finanziamento integrale delle attribuzioni del *Local Government*.

In una delle vicende più rilevanti in questo senso, la sentenza di primo grado rigettava tuttavia tale argomentazione sulla base della natura mista, e non esclusivamente derivata dal centro, del sistema finanziario locale<sup>312</sup>. Il livello totale della spesa locale inglese è infatti formato tanto da entrate proprie quanto da trasferimenti erariali, la riduzione di questi ultimi non escludendo quindi margini di manovra sulle *rates*, tali da garantire il finanziamento del livello minimo di servizi. Poste le *statutory responsibilities* di servizio pubblico dell'ente locale, accertarne l'adempibilità con i livelli di dotazione finanziaria decisi a livello centrale non avrebbe costituito allora questione di *pure fact*, sindacabile in giudizio, dato che l'individuazione delle alternative decisionali percorribili attiene al merito dell'azione amministrativa<sup>313</sup>.

Al contrario, la *Court of Appeal* aveva ritenuto di poter interpretare il potere statale di dettare linee guida in materia finanziaria come limitato entro i confini di quanto compatibile con gli obblighi di prestazione dei servizi gravanti sulle amministrazioni locali<sup>314</sup>, proprio in ragione del carattere generale delle *guidances*. Dovendo esplicitarsi in indirizzi amministrativi di uniforme applicazione, i tetti di spesa sarebbero infatti tenuti a mantenersi all'interno di quanto la legge prescrive alla gene-

---

<sup>312</sup> Cfr. *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Hackney LBC* (1984) 148 LGR 691 (Div. Ct.).

<sup>313</sup> Cfr. M. LOUGHLIN, *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996, p. 279: “the exercise was essentially evaluative and therefore a matter of policy with which the courts could not interfere; the court was simply not equipped to evaluate the mass of evidence [...] which it would be necessary to assemble in order to test the validity of such policy judgment”.

<sup>314</sup> Cfr. *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Hackney LBC* (1986) 84 LGR 32 (CA).

ralità degli enti locali, senza possibilità di contrariamente argomentare sulla base di una astratta capacità di incrementare più che proporzionalmente (e in misura irragionevole) le *rates*, per iniziativa di singole amministrazioni; in coerenza con il carattere statico degli interventi di coordinamento finanziario, il livello essenziale dei servizi pubblici (quale parametro astratto) deve essere cioè compatibile con un livello di risorse locali “ordinario” (quale grandezza ideale, derivante da politiche fiscali non eccezionali e al netto di interventi correttivi).

Il tema della tutela dei servizi essenziali (con connessione alle risorse) ha così conosciuto un ruolo significativo nei gradi inferiori della giurisdizione britannica, nella fase di affermazione delle nuove esperienze di controllo della spesa che va dalla seconda metà degli anni '80 alla prima metà degli anni '90. Ciò particolarmente per quelle fattispecie in cui la connessione tra servizio e finanziamento è di immediata evidenza perché l'autorità locale si presenta come un'autonomia specializzata per materia; e così, decidendo su contestazioni della riduzione di trasferimenti vincolati, la giurisprudenza inglese – tornando sul tema dell'integrale finanziamento del livello dei servizi legislativamente previsto – ha anche avuto occasione di operare un *distinguishing* connesso alle condizioni di ammissibilità della rimodulazione dei livelli di servizio in funzione delle necessità finanziarie<sup>315</sup>.

L'impossibilità di mantenere gli standard di efficienza dopo la riduzione dei trasferimenti, quale dato di fatto<sup>316</sup>, è stata in particolare connessa più all'ammontare complessivo delle risorse disponibili, che non al complesso dei limiti e vincoli posti con finalità di coordinamento – premiali o sanzionatorie – per la divisione delle risorse tra le varie amministrazioni. In altri termini, il principio di connessione avrebbe operato per il complesso di tutte le risorse fornite al sistema locale per la prestazione del complesso di tutti i servizi, rimanendo poi affidato all'efficienza della singola municipalità l'ottenere risorse adeguate ge-

---

<sup>315</sup> Cfr. *R v Secretary of State for the Environment, ex p. West Yorkshire Police Authority 1 July 1986 (Div. Ct.)*.

<sup>316</sup> A tale riguardo era presente in atti anche un *affidavit* del capo della polizia, che attestava sul piano tecnico l'impossibilità di assicurare i livelli di servizio.



stendo quelle disponibili al meglio, allocandole in modo ottimale tra i diversi servizi e, quindi, accedendo poi ai regimi premiali<sup>317</sup>.

Nell'ordinamento britannico il principio di connessione ha assunto pertanto natura giuridica proprio nell'ambito di una giurisprudenza espressiva della forte tensione tra livello locale e governi conservatori, determinando l'impiego di un paradigma precettivo prima estraneo all'ordinamento accentrato britannico. L'ingerenza del potere giudiziario nelle questioni di finanza pubblica<sup>318</sup>, per quanto la giurisprudenza maggioritaria rimanesse deferente verso la discrezionalità sottesa alla sovranità finanziaria statale, metteva però a rischio l'equilibrio di bilancio, programmato a livello centrale, e impediva lo svolgersi di un'effettiva funzione di indirizzo e coordinamento tramite *guidances* (quali atti politico-amministrativi, con cui il sistema britannico aveva fino ad allo-

---

<sup>317</sup> In sostanza la Corte distingue la responsabilità del Segretario di Stato competente sul *Grant System*, con riguardo alla definizione dei livelli di spesa, e quella dell'*Home Secretary*, attinente al corretto svolgimento delle funzioni sostanziali degli enti locali. La definizione del *Grant Related Expenditure* si risolverebbe in una mera distribuzione dell'onere per servizi tra i contribuenti alla fiscalità generale (che finanziano l'ammontare complessivo dei trasferimenti) ed i cittadini-utenti (chiamati a versare le *rates* locali); l'intervento del Segretario di Stato pone semplicemente un limite al contributo della fiscalità generale ad un servizio che la legge dispone debba essere prestato, ma il cui livello essenziale minimo è anch'esso frutto di scelta amministrativa e non è coperto da una specifica garanzia legislativa. Sulla regolamentazione dei servizi pubblici, e l'approccio specifico del Regno Unito rispetto a concorrenza e livelli essenziali, cfr. ad esempio T. PROSSER, *The limits of competition law: markets and public services*, Oxford, 2005, pp. 39 ss.

<sup>318</sup> Così nella sentenza *R v Secretary of the State for the Environment, ex parte Birmingham City Council* (15 April 1986) dove l'apposizione di tetti e moltiplicatori ad opera del Segretario di Stato veniva contestata in quanto pretendeva di applicare una riduzione dei trasferimenti mediante il riferimento ad una somma base nozionale anziché alla reale entità del trasferimento di cui le singole municipalità avevano beneficiato nell'esercizio precedente (invocando quindi la necessaria connessione della base di calcolo alla spesa storica, unica garanzia effettiva per la continuità nella prestazione dei servizi, senza riduzioni fondate su parametri astratti e nei fatti non sostenibili). La valorizzazione del dettato letterale della legge consentiva al giudice di dichiarare *ultra vires* la scelta di quella base astratta di calcolo, inserendosi in un filone giurisprudenziale che valorizzerà sempre più i vizi procedurali (spesso derivanti dalla complessità della normativa finanziaria) per proteggere le posizioni del *Local Government*.

ra operato in un contesto a bassa giuridicizzazione delle relazioni tra livelli di governo).

Da qui la riforma dei meccanismi di controllo della spesa locale, nei quali è incorporata – in forma di formule premiali della performance – la garanzia delle dimensioni della spesa; incorporazione del profilo della garanzia in meccanismi comunque di natura fundamentalmente limitativa e legata a una legittimazione essenzialmente “tecnica”<sup>319</sup>.

Un caso diverso di tutela quantitativa di tipo tecnico, ma “immediatamente” operante sul profilo della garanzia senza integrazione in meccanismi di stabilità finanziaria, si è invece affermato in materia di *devolution* (sebbene in assenza di base costituzionale)<sup>320</sup>.

La citata *Barnett Formula* lega infatti le risorse alle funzioni in modo “oggettivo”, esaurendo la politicità/discrezionalità dell’allocazione nel momento della prima negoziazione del meccanismo (che – successivamente – opera invece in modo automatico). Tale formula, più in particolare, non governa il riparto delle competenze finanziarie<sup>321</sup>, o l’estrinsecarsi delle modalità procedurali di collaborazione e coordinamento nel momento della spesa, bensì la distribuzione (esclusivamente quantitativa) delle risorse pubbliche tra Inghilterra e territori devoluti (Scozia, Galles e Irlanda del Nord).

Questo istituto non è stato inserito all’interno di una fonte positiva (primaria), ed ha quindi natura *non-statutory*. Attraverso tale formula di

---

<sup>319</sup> Cfr. in particolare lo *Standard Spending Assessment* e, poi, la c.d. *Formula Spending Shares*, per i quali cfr. *infra* il par. 6.1. nel cap. III.

<sup>320</sup> Carezza di fondamento costituzionale per l’autonomia territoriale (anche finanziaria) che, in combinato con la dottrina della *supremacy of Parliament*, rende teoricamente revocabili *ad nutum* gli atti devolutivi (con possibili interventi legislativi del livello centrale di governo anche nelle materie cedute). Ciò peraltro va relativizzato alla luce dell’esistenza della c.d. *Sewel Convention*, con la quale il Governo britannico ha riconosciuto l’esistenza di alcune categorie di atti che (normalmente) non dovranno essere approvati dal Parlamento del Regno Unito senza il consenso del Parlamento scozzese (e in particolare le disposizioni su *devolved matters* e quelle che intervengano a modificare l’assetto della *devolution* stessa).

<sup>321</sup> Che seguono le competenze, legislative ed amministrative, come sono fissate dagli atti devolutivi; connessione tra competenze ed attribuzioni, da un lato, e responsabilità di spesa, dall’altro, che è ricavata dalle regole contabili circa l’imputabilità degli oneri al *Fund* dell’amministrazione devoluta (sec. 65 dello *Scotland Act 1998*).

distribuzione dei trasferimenti erariali il Governo centrale determina pertanto – su basi di *soft law*, attenendosi alla forza tecnica di questa soluzione – le variazioni alla spesa pubblica delle amministrazioni devolute, attraverso una quantificazione automatica che sostituisce le contrattazioni tra Governo centrale e singoli Governi territoriali. Il sistema è quindi tendenzialmente “oggettivo”, nel senso che non ambisce a disegnare un modello di c.d. *need assessment*, ma semplicemente presume *iuris et de iure* che l’entità dei bisogni sia legata proporzionalmente all’entità della popolazione.

La formula Barnett si caratterizza pertanto principalmente in negativo rispetto alle esperienze viste in precedenza, per l’essere uno strumento non discrezionale (e quindi non ingenerante, all’interno della dimensione pubblica, dinamiche negoziali) e non *need-oriented*, entrambi profili che ne segnano le aspirazioni di oggettività<sup>322</sup>.

Nel Regno Unito la prima idea moderna di meccanismo giuridicamente – e non politicamente – fondato, per gestire il trasferimento erariale (dal centro ai territori dell’Irlanda), risale peraltro all’*Home Rule Bill 1886*; a causa della crisi del terzo Governo Gladstone, tuttavia, un sistema di determinazione dei trasferimenti ispirato ad esigenze “perequative” fu concretamente realizzato solamente in epoca successiva<sup>323</sup>, con l’introduzione di trasferimenti di sostegno (*grant aid*) alla periferia (con minor capacità contributiva), finalizzati allo sgravio delle aliquote fiscali (*relief of the rates*)<sup>324</sup>.

La disciplina di questi fondi destinati alle comunità locali non ha poi conosciuto riforme significative, sebbene il loro intersecarsi con le questioni più generali delle vicende dell’autonomia irlandese ne evidenzi la

---

<sup>322</sup> Per un esame generale di questi caratteri della Formula, cfr. D. WEBB, *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91, p. 25. Ultimo report che ha sviluppato l’esame del meccanismo, aggiornando precedenti studi sulla stessa tematica, in particolare T. EDMONDS, *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 01/108, p. 15 e – per la prima trattazione – R. TWIGGER, *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 98/8.

<sup>323</sup> C.d. formula Goschen, dal Cancelliere dello Scacchiere che ne implementò il funzionamento nel 1888.

<sup>324</sup> Su queste vicende storiche, cfr. I. MCLEAN, *Getting and Spending. Can (or should) the Barnett Formula Survive?*, in *New economy*, vol. 7, issue 2, 2000, pp. 76 ss.

centralità pratica nella fissazione dei più generali assetti istituzionali<sup>325</sup>. Solo negli anni '60, con la rivalutazione di prospettive maggiormente autonomistiche anche in campo fiscale, la *Kilbrandon Commission* elaborò delle proposte in materia<sup>326</sup>; proposte rimaste inattuato per un lungo periodo di tempo, tra le quali si trovano le premesse dell'evoluzione successiva. In particolare, nel 1978, nella prospettiva (poi non realizzata) di un'imminente devoluzione a favore della Scozia, si ritenne da ultimo di adottare un nuovo meccanismo razionalizzato e non perequativo di determinazione delle quote di risorse spettanti al territorio scozzese; meccanismo pensato come provvisorio, nell'attesa della definizione – attraverso un confronto diretto con il nuovo istituendo ente devoluto – di una formula orientata ai bisogni.

Il processo devolutivo sembrava infatti giunto ad una svolta, dato che uno specifico *Scotland Act* era stato approvato dal Parlamento britannico; tale provvedimento venne tuttavia bocciato dall'elettorato dei territori interessati dalla devoluzione, che nel 1979 erano stati chiamati ad esprimere la loro preferenza in via confermativa<sup>327</sup>. Nell'esercizio finanziario 1979/80, nonostante tale bocciatura della riforma più generale, il nuovo meccanismo di distribuzione delle risorse – denominato *Barnett Formula*, dal nome del Segretario del Tesoro – era comunque entrato in funzione, come meccanismo che doveva sì permettere nelle intenzioni originarie il finanziamento dello schema di decentramento amministrativo più avanzato che era prospettato dallo *Scotland Act* del

---

<sup>325</sup> Cfr. A. CHRISTIE, J. KIM SWALES, *Learning Lessons for the Future of Devolved Finance in the United Kingdom from its Past: Proposals and Policies from Irish Home Rule to the Devolution Acts of 1998*, CPPR, Discussion Paper No. 14, 2007.

<sup>326</sup> Cfr. L. KILBRANDON, *Report of the Royal Commission on the Constitution*, London, 1973.

<sup>327</sup> Il riferimento è allo *Scotland Act 1978*, che introduceva una prima ipotesi devolutiva con istituzione di una *Scottish Assembly*, bocciata tuttavia l'anno seguente da un *post-legislative* referendum. Nel referendum confermativo si richiedeva infatti non il voto positivo della maggioranza semplice degli elettori, ma oltre al requisito maggioritario dei voti favorevoli si poneva quale requisito aggiuntivo che il 40% degli elettori registrati si esprimesse a favore del nuovo *Act*; così, sebbene nel 1979 il 51,6% dei votanti si fosse espresso a favore del nuovo assetto istituzionale, un apposito *Statutory Repealing Instrument* dovette essere adottato per cancellare la recente riforma in quanto i si costituivano solo il 32,9% degli aventi diritto.

1978, ma che risultava essere in ogni caso un elemento di positiva innovazione istituzionale, anche autonomamente impiegabile per il miglior finanziamento (equo e non controverso) dell'assetto delle funzioni già esistente; e, per la sua efficacia nella gestione non conflittuale dei trasferimenti erariali, lo stesso meccanismo veniva applicato – due anni dopo – anche al Galles ed all'Irlanda del Nord.

Nonostante la provvisorietà, e nonostante il carattere di *soft law* (tanto che il criterio di riparto integra un mero atto interno del Ministero del Tesoro, diretto a conformare l'esercizio di un proprio potere discrezionale, da cui comunque l'esecutivo può discostarsi con decisione unilaterale<sup>328</sup>), nondimeno la formula Barnett si affermava quindi nella prassi come mezzo di tutela effettiva ed efficiente tanto dell'autonomia (garantita nelle sue aspettative quantitative) quanto della sovranità centrale (sgravata delle negoziazioni con le periferie).

La *ratio* della formula era infatti quella di proteggere i livelli di spesa della Scozia e, al contempo, di evitare lunghe negoziazioni annuali ed una costante tensione politica legata alla ricerca di maggiori fondi. Lo strumento di calcolo, a tal fine, veniva basato essenzialmente sulla popolazione e non sui bisogni: ad ogni incremento nella spesa pubblica legata al bilancio applicato all'Inghilterra corrispondeva un reciproco incremento per le voci di spesa delle amministrazioni devolute, e questo incremento viene determinato automaticamente sulla base di criteri obiettivi. I fattori utilizzati per calcolare l'entità dei nuovi trasferimenti erariali o la riduzione dei fondi sono infatti rimasti tre: l'entità dell'alterazione della spesa nei programmi di finanziamento destinati al territorio inglese, la comparabilità di detti programmi con le competenze delle amministrazioni devolute (ed eventualmente la quantificazione percentuale di detta compatibilità), nonché infine la proporzione nella popolazione dell'ente devoluto rispetto al rimanente ambito nazionale.

---

<sup>328</sup> Integrando in caso contrario una fattispecie di c.d. *Fettering discretion*; cfr. P. LEYLAND, G. ANTHONY, *Textbook on Administrative Law*, Oxford, 2013, pp. 289 ss. A fronte di ciò, il meccanismo rimane di *soft law*, e la garanzia per l'autonomia finanziaria non si presenta come assoluta (una contraria decisione del Governo centrale potendo sempre derogare al quantitativo da allocare, come calcolato su base matematica); nonostante tale carattere non formale, politicamente e nel quadro delle relazioni interistituzionali del Regno Unito la soluzione ha presentato una notevole stabilità.

La formula Barnett, in sostanza, non costituisce una modalità distributiva delle risorse tra i livelli di governo, come è invece il caso delle formule limitative e premiali che l'ordinamento inglese conosce nella gestione del *grant in aid system* dedicato al *Local Government*. Mentre infatti con riguardo agli enti locali il sistema britannico ha provveduto<sup>329</sup> alla suddivisione dei mezzi finanziari sulla base di calcoli che prendono a parametro un'ampia serie di indicatori<sup>330</sup>, nel caso della *devolution* non si è voluto invece ancorare il maggiore o minor finanziamento a grandezze variabili e sintomatiche dello stato oggettivo dei bisogni, ma il criterio di distribuzione dei mezzi finanziari è quello – semplice e stabile – della c.d. spesa storica<sup>331</sup>.

Il modello di gestione dei trasferimenti erariali fondato sulla spesa storica, tuttavia, determina una serie di problemi tanto in punto di incentivi alla corretta gestione delle risorse, quanto di adeguamento del sistema alle evoluzioni del contesto economico ed istituzionale<sup>332</sup>. E proprio a questo secondo ordine di problemi mirava pertanto a dare risposta la formula Barnett, che si propone così come meccanismo correttivo della distribuzione delle risorse già operata a monte (sulla base delle posizioni consolidate negli esercizi precedenti), adeguandola al contesto degli esercizi finanziari successivi<sup>333</sup>.

---

<sup>329</sup> Perlomeno da quando al sistema delle *rates* nel finanziamento delle contee e degli altri enti locali si affiancò un sistema moderno di finanza derivata, con il *Local Government Act 1929*; in precedenza il meccanismo del trasferimento erariale era comunque conosciuto, ma solo con destinazione vincolata e specifica, oltre che – soprattutto – con un'articolazione sviluppata sul modello dei *percentage grants* (ovvero della compartecipazione del Governo centrale a spese finanziate *pro parte* dall'amministrazione territoriale con risorse proprie). Sul tema, più in dettaglio cfr. O. HART, *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968, p. 180.

<sup>330</sup> Che vanno dalla consistenza demografica all'estensione del territorio, dall'età media della popolazione al reddito pro-capite, etc.

<sup>331</sup> In generale, per una ricognizione iniziale del funzionamento concreto dell'istituto e delle sue ragioni (oltre a quanto di seguito citato), cfr. A. MIDWINTER, *Financing Devolution in Practice*, in *Public Money & Management*, vol. 24, issue 3, 2004, pp. 137 ss.

<sup>332</sup> Sugli svantaggi del modello di finanza derivata, cfr. *supra* il par. 3. del cap. I.

<sup>333</sup> Sugli effetti di un sistema improntato alla spesa, cfr. D. HEALD, A. MCLEOD, *Revenue-raising by Devolved Administration in the Context of an Expenditure-based Financing System*, in *Regional and Federal Studies*, vol. 13, issue 4, 2003, pp. 67 ss.

In sostanza, con l'adozione di questo atto *non statutory*, il *HM Treasury* – nella definizione annuale dei capitoli di bilancio – si autovincola informalmente ad incrementare la quota storica dei fondi trasferiti alle amministrazioni devolute<sup>334</sup> di un certo ammontare di risorse, calcolato in proporzione agli aumenti operati per decisione politico/discrezionale del Governo britannico sui capitoli di bilancio dedicati all'Inghilterra (e destinati a settori di spesa coincidenti con quelli di competenza di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord).

In tal modo, l'incremento delle risorse destinate a funzioni o servizi prestati sul territorio inglese, deciso a livello centrale nell'esercizio della discrezionalità politica di cui il Governo britannico gode in quanto diretto gestore degli stessi (o perché tali servizi sono affidati a un sistema locale che – per il territorio inglese – ricade sotto la sua diretta responsabilità), porta ad un incremento automatico delle risorse destinate invece alle amministrazioni devolute; aumento che avverrà in percentuale proporzionata alla differenza del fattore popolazione, da un lato, e all'esatta coincidenza o meno della competenza devoluta con i programmi finanziati per quel settore di spesa (gestito centralmente per la sola Inghilterra), dall'altro<sup>335</sup>.

Ciò, va notato, senza che perduri un vincolo di destinazione delle risorse trasferite al settore per il quale l'incremento di bilancio originario – nei capitoli destinati all'Inghilterra – era stato operato. Si assicurano così aumenti delle disponibilità finanziarie per gli enti devoluti che siano proporzionati agli aumenti delle spese a favore del territorio inglese,

---

<sup>334</sup> Da un punto di vista contabile, il sistema della spesa pubblica dopo la *devolution* ha continuato – secondo un modello derivato – ad essere incentrato sui fondi statali, gestiti a livello centrale (*UK Consolidated Fund* e *Total Managed Expenditure*, TME). La parte dei fondi statali che viene destinata alle amministrazioni devolute è stata poi in particolare distinta in un ammontare calibrato sulla base di programmi triennali, detto *Departmental Expenditure Limit* (DEL) ed in un *Annual Managed Expenditure* (AME). All'interno di tale quadro la porzione preponderante dei fondi fa parte del c.d. *assigned budget*, senza vincolo di destinazione (essendo “assegnato” all'autonomia).

<sup>335</sup> Più nel dettaglio, per il meccanismo di funzionamento della Formula, cfr. P. LEYLAND, *Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, in G.G. CARBONI, *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, cit., pp. 45 ss.

ma con una garanzia che è di tipo complessivo, la quale non segue la struttura del bilancio centrale ma opera invece per somme aggregate.

La portata pratica del meccanismo non va tuttavia sopravvalutata, la formula non coprendo la quantificazione di tutte le risorse trasferite alle amministrazioni devolute, ma solo una quota delle stesse (anche se una quota rilevante)<sup>336</sup>. Inoltre, la disciplina fissata nel '78 non ha avuto un'applicazione rigorosa e – quindi – il carattere della non politicità ed automaticità ha risentito negativamente della prassi applicativa; in particolare, si sono determinati dei problemi di eccesso di spesa *pro capite*<sup>337</sup> in quanto l'ammontare dei mezzi finanziari destinati ai territori di Scozia, Galles e Irlanda del Nord è stato incrementato – per mezzo di singoli interventi, con fondi addizionali introdotti per decisione politica – anche oltre la soglia della formula Barnett<sup>338</sup>.

In questo modo, i mutamenti non coordinati nella pianificazione della spesa hanno accelerato l'erosione della funzionalità del meccanismo originario, che – in forza della sua oggettività – astrattamente avrebbe potuto soddisfare le esigenze quantitative tanto dell'autonomia quanto della sovranità centrale.

La sproporzione di trasferimenti *pro capite* tra Scozia e territori confinanti – territori che verserebbero in situazioni economico-sociali ana-

---

<sup>336</sup> Salvo per alcuni casi di diretta negoziazione, infatti, la formula Barnett è applicata al (quasi intero) ammontare delle voci per i programmi ricompresi nel *Departmental Expenditure Limit*, quale principale voce del bilancio destinata alla libera spesa delle amministrazioni di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Per la struttura delle finanze complessive affidate alla *devolution*, oltre quanto già citato cfr. G.G. CARBONI, *La devolution nel Regno Unito: i rapporti finanziari tra i livelli di governo*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2008, pp. 135 ss.

<sup>337</sup> In generale sul tema cfr. R. ELLIOTT, D. BELL, A. SCOTT, A. MA, E. ROBERTS, *Devolved Government and Public Sector Pay Reform: Considerations of Equity and Efficiency*, in *Regional Studies*, vol. 39, issue 4, 2005, pp. 519 ss. Per i dati specifici, cfr. le tabelle riportate in allegato a D. WEBB, *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91.

<sup>338</sup> Ciò con un aumento incontrollato e non pianificato, anche perché, a causa dell'incremento della popolazione nei primi quattordici anni di applicazione (posto che i parametri fissati dalla normativa del 1978 non erano poi stati aggiornati alle variazioni successive), la formula ha premiato maggiormente le aree periferiche a più basso tasso di crescita demografica. Cfr. T. EDMONDS, *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 01/108, p. 10.



loghe o peggiori rispetto a quelle delle attuali amministrazioni devolute – ha fatto invece sì che la disciplina della formula Barnett, in quanto intesa come mezzo di perpetrazione di livelli di spesa eccessivi, sia poi divenuta oggetto di critiche politiche<sup>339</sup>, nel quadro di quella più complessiva situazione che è stata definita *English Question*<sup>340</sup>.

Al contrario, da parte delle forze autonomistiche si lamenta il funzionamento della formula in un senso – nel lungo periodo – livellante dei volumi locali di spesa. Essa infatti tende ad annullare la consolidata (storica) posizione di vantaggio nella ripartizione delle risorse, esistente a favore dell'amministrazione (in particolare) scozzese, e ciò sulla base di un effetto definito *Barnett squeeze*<sup>341</sup>.

L'introduzione di un fattore oggettivo come quello della popolazione ha infatti inevitabilmente eliminato gli incrementi più che proporzionali che si avevano con negoziazioni e sistemi perequativi, ma ha mantenuto il vantaggio acquisito dai territori devoluti in termini di entità del complesso base di fondi trasferiti annualmente (su base di spesa storica) a far data al 1978. A partire da tale esercizio finanziario<sup>342</sup>, gli incrementi nei trasferimenti sono stati tuttavia effettivamente proporzionati all'incremento del bilancio delle amministrazioni non devolute, venendo calcolati non in percentuale sull'ammontare dei fondi – rispet-

---

<sup>339</sup> Le prospettive di riforma sono tuttavia difficili da delineare, come segnala la dottrina D. HEALD, A. MCLEOD, *Beyond Barnett? Financing Devolution*, in J. ADAMS, P. ROBINSON (eds.), *Devolution in Practice: Public Policy Differences within the UK*, London, 2002, pp. 147 ss.; A. MIDWINTER, *The Barnett Formula: Why Replacing it Would Be a Mistake*, in *New Economy*, vol. 7, issue 2, 2000, pp. 72 ss. Ad ogni modo, come si accennerà, i tentativi di riforma non mancano e le proposte nel settore della finanza territoriale – anche radicali, come l'introduzione di un'imposta sul reddito in luogo della *Council tax* – continuano a riproporsi.

<sup>340</sup> Cfr. B. HADFIELD, *Devolution and the Changing Constitution: Evolution in Wales and the unanswered English Question*, in J. JOWELL, D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2007, pp. 271 ss..

<sup>341</sup> Tra i vari contributi sul tema, cfr. D. WEBB, *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91, p. 23; P. LEYLAND, *Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, cit., in particolare alle pp. 55 s.

<sup>342</sup> E poi più marcatamente dal 1998, data dalla quale si procede all'aggiornamento annuale dei tassi demografici.

tivamente – centrali e propri dell’ente periferico, ma invece direttamente sull’incremento effettuato (che è proporzionalmente uguale per tutti).

La formula Barnett è cioè costruita in modo che la sua applicazione rigorosa porti ad un incremento nella spesa pubblica pro-capite identico per ogni territorio del Regno Unito; ciò che conta quindi non è il rispetto della differenziazione di fondi tra i territori, ma l’eguale fruizione degli incrementi per ogni singolo cittadino. Tuttavia, se nel tempo ogni territorio riceve lo stesso incremento di mezzi finanziari, il vantaggio storico goduto dalle amministrazioni devolute (i cui livelli di dotazioni erano – sulla base dei trasferimenti degli anni precedenti, e pro-capite – superiori a quelli dell’Inghilterra) viene inevitabilmente eroso da una comune convergenza dei bilanci – centrale e periferici – verso un ammontare progressivamente – per entrambi – più elevato.

Il problema consiste pertanto nel fatto che attraverso la formula Barnett il Tesoro ha assicurato che in ogni esercizio finanziario l’incremento delle risorse disponibili per i territori sia eguale a un certo numero di unità per abitante, così che il fatto “storico” della disponibilità nell’anno precedente – per il cittadino di un’area devoluta – di un maggior quantitativo di fondi (rispetto a quello di cui in media un cittadino inglese beneficiava) diviene irrilevante, e con il tempo tende ad essere ripianato dalla componente non storica dei trasferimenti (la quale appunto aumenta in modo eguale per tutti)<sup>343</sup>.

D’altra parte, va considerato che tale appiattimento del differenziale – nella realtà dei fatti – è stato molto meno significativo di quanto il modello “matematico” della formula avrebbe potuto indurre<sup>344</sup>, se applicato senza correttivi; ciò dato che il funzionamento concreto dei rapporti finanziari centro-periferia, operante come sopra descritto anche

---

<sup>343</sup> In sostanza, l’incremento percentuale nella spesa pro-capite delle amministrazioni devolute sarà sempre (in teoria) minore di quello dell’Inghilterra, non perché ogni cittadino inglese riceva dal 1978 meno di quanto ricada sul cittadino scozzese, ma al contrario proprio perché l’incremento di risorse è identico, mentre nella componente storica dei fondi l’ammontare destinato all’Inghilterra era inferiore al budget pro-capite disponibile per l’amministrazione scozzese.

<sup>344</sup> Per i dati specifici, cfr. le tabelle riportate in allegato a D. WEBB, *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91.

con quote di fondi svincolate dalla formula, ha finito per favorire comunque le aree territoriali poi devolute.

La successiva realizzazione della *devolution* anche giuridico-politica, peraltro, senza mutamento nell'impiego di questo strumento di tutela quantitativa, espone il modello a una critica più generale. Si è infatti mantenuto un meccanismo adatto a rapporti intra-governativi, calandolo senza modifiche in un nuovo contesto inter-governativo<sup>345</sup>. L'istituzione di veri e propri enti devoluti dotati di autonomia non solo amministrativa ma anche politica, così, non è stato accompagnato sul piano finanziario da una radicale revisione delle modalità di garanzia del finanziamento e di distribuzione delle risorse, che sono quindi rimaste improntate ad una logica più vicina a quella tipica dei rapporti gerarchici tra enti, piuttosto che a schemi di cooperazione tra livelli di governo (di modo che il sistema di finanziamento attualmente vigente non è il frutto della *devolution* politica, ma rappresenta un'eredità del precedente assetto di mero decentramento amministrativo)<sup>346</sup>.

Sebbene quindi tale meccanismo di tutela quantitativa realizzi, pur a partire da un sistema di finanza derivata, un'effettiva competitività territoriale (ciò grazie alla possibilità di comparare le performance delle amministrazioni centrale e devolute a cui viene paritariamente affidato lo stesso ammontare di risorse, sfruttando le occasioni di raffronto sottese al regionalismo asimmetrico), nondimeno quello della *devolution* non integra un modello di finanza territoriale pienamente autonomo,

---

<sup>345</sup> Sulle relazioni – nel Regno Unito – tra livello centrale di governo ed amministrazioni devolute, cfr. M. LANG, J. OSMOND, N. RICHARDSON, *Relations with Westminster and Whitehall*, in *Nations and Regions: The Dynamics of Devolution*, Wales, Quarterly Report, February 2001, pp. 48 ss.

<sup>346</sup> Alla luce di ciò, ad oggi la maggioranza delle parti politiche e degli amministratori, come peraltro lo stesso ideatore (J. BARNETT, *The Barnett Formula. How a Temporary Expedient Became Permanent*, in *New Economy*, vol. 7, issue 2, 2000, pp. 69 ss., che ha sottolineato la provvisorietà dell'idea), concordano sulla necessità di una riforma; cfr. D. BELL, A. CHRISTIE, *The Barnett Formula: Nobody's Child?*, in A. TRENCH (ed.), *The State of the Nations 2001: the Second Year of Devolution in the United Kingdom*, Thorverton, 2001, pp. 135 ss. Anche sul piano istituzionale, il rapporto della Commissione Steel del 2006 (liberal democratico) e quello della Commissione Calman del 2009 sottolineano l'opportunità di andare verso un sistema che riconosca maggiori poteri fiscali agli enti devoluti.

doendosi riscontrare l'assenza di una tutela quantitativa fondabile su entrate proprie emancipate dalla sovranità finanziaria statale; ciò posto anche il mancato utilizzo della c.d. *Tartan Tax*, quale unico spazio di prelievo astrattamente affidato all'autonomia scozzese (nella forma di un'addizionale)<sup>347</sup>, e poste le difficoltà di accordo su nuove dimensioni della spesa territoriale e su una loro garanzia più dinamica<sup>348</sup>.

*6.2. La Francia: dalla décentralisation come assetto privo di garanzie costituzionali forti ai corollari giurisprudenziali della libre administration, con obbligo di compensazione quantitativa delle minori entrate*

Nell'ordinamento francese la dimensione tecnica della garanzia quantitativa delle risorse territoriali passa per il ruolo della burocrazia, quale apparato particolarmente rilevante per la forma costituzionale dello Stato francese; la tutela dell'azione dell'amministrazione ha infatti fondato la stessa dimensione giuridica dell'autonomia locale che – pur se originariamente priva di base costituzionale solida – è stata nondimeno costruita sull'idea di un principio di *libre administration*<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> Pertanto la Scozia gode già – ai sensi della legislazione devolutiva, e sulla base del referendum del 1997 (D. DENVER, J. MITCHELL, C. PATTIE, H. BOCHEL, *Scotland decides: the Devolution Issue and the 1997 Referendum*, London, 2000) – di una certa autonomia impositiva (B. ASHCROFT, A. CHRISTIE, K. SWALES, *Flaws and Myths in the Case for Scottish Fiscal Autonomy*, in *Fraser of Allender Quarterly Economic Commentary*, vol. 31, issue 1, 2006, pp. 33 ss.). Attraverso la c.d. *Tartan Tax* è infatti prevista la capacità del Parlamento scozzese di incidere con una propria ed autonoma decisione politica sui livelli di pressione fiscale, seppur per un'entità limitata del prelievo (incremento di tre centesimi per sterlina, relativamente alla *personal-income tax*); cfr. sec. 73-80 (parte IV) dello *Scotland Act 1998* (c. 46).

<sup>348</sup> In particolare, la *Commission on Scottish Devolution* (c.d. *Calman Commission*) aveva proposto un'organica revisione del potere impositivo, e ulteriori rafforzamenti dell'autonomia finanziaria, solo parzialmente recepiti nella parte terza (sec. 23-33) dello *Scotland Act 2012*.

<sup>349</sup> Per un inquadramento generale della decentralizzazione francese in rapporto con una *libre administration* delle *collectivités territoriales*, cfr. J. ZILLER, *The Delocalisation Issue in France and in a European Union Perspective*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2008, pp. 25 ss. Per una trattazione invece più specifica dei profili finanziari connessi a tale libera amministrazione, cfr. M. BOUVIER, *Autonomie fiscale locale et libre administra-*

Principio che ha permesso di riconoscere la rilevanza costituzionale degli enti territoriali minori, in quanto enti strumentali all'esercizio di una libera amministrazione, e che ha portato poi a un processo di *décentralisation* progressivamente riconosciuto anche sul piano costituzionale e positivo, pure nei suoi profili finanziari e quantitativi<sup>350</sup>.

In questo senso, anche l'autonomia finanziaria è diventata un corollario del carattere libero dell'amministrazione, come presupposto della dimensione autonoma del livello burocratico locale e – quindi – della decentralizzazione su basi giuridiche; e, più in particolare, la tutela quantitativa delle risorse affidate all'amministrazione locale ha assunto una qualificazione in termini di aspettativa giuridicamente apprezzabile proprio in quanto essa si pone come necessaria e strumentale al funzionamento (tecnico) della burocrazia locale<sup>351</sup>.

Sul piano costituzionale, il carattere accentrato dello Stato dal punto di vista dell'assenza di garanzie per la dimensione territoriale delle risorse passava per l'art. 34 della Costituzione, con la piena competenza statale sulle risorse tributarie degli enti locali (in forza del potere finanziario sovrano di fissare la ripartizione, il tasso e le modalità di riscossione delle imposte, riservato esclusivamente al livello centrale di go-

---

*tion des collectivités locales*, in *Revue française de finances publiques*, vol. 81, 2003, pp. 27 ss.

<sup>350</sup> Sul processo legislativo che ha portato alla *décentralisation*, si ricorda che la *Loi* n. 82-213 del 2 marzo 1982 (*aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*) aveva rafforzato l'autonomia locale rispetto alla posizione del Prefetto, ed aveva costituito le Regioni. Le successive leggi Gaston Deferre (*Loi* n. 83-8 del 7 gennaio 1983 e *Loi* n. 83-663 del 22 luglio 1983) avevano poi fissato anche le modalità di finanziamento dei nuovi enti. Infine, il 28 marzo 2003, veniva approvata la legge costituzionale 276/2003, relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica francese, che ha modificato – tra gli altri – gli artt. 1, 72, 73 e 74 della Costituzione, introducendo il principio di autonomia finanziaria delle collettività territoriali. Per una trattazione generale cfr. P. LE LIDEC, *Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, in *Revue française d'administration publique*, n. 1, 2007, pp. 111 ss.

<sup>351</sup> Cfr. in generale, per l'assetto della regolazione della finanza locale in Francia, R. HERTZOG, *Le système financier local en France: La décentralisation n'est pas le fédéralisme*, in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 54, n. 2, 2002, pp. 613 ss.

verno)<sup>352</sup>. Agendo nell'esercizio di tale riserva di legge, lo Stato può tuttora ridurre unilateralmente il gettito locale, la manovrabilità delle voci di entrata venendo così centralizzata; tuttavia, a tutela della dimensione di libertà dell'amministrazione decentrata, si sono sviluppate – pur a partire da tale potestà sovrana sul fronte tributario – delle specifiche garanzie di temporaneità o compensazione finanziaria delle riduzioni del gettito locale decise dal Parlamento. Ciò già prima della revisione costituzionale del 2003, con tutele apprestate dalla giurisprudenza, che oggi godono di una base legittimante ulteriore nella codificazione – all'art. 72-2 della Costituzione – di un'autonomia finanziaria territoriale sul fronte della spesa (e, parzialmente, dell'imposizione), fondata su un esplicito principio di connessione tra risorse e funzioni<sup>353</sup>.

Già prima della costituzionalizzazione della *décentralisation* è stato quindi riconosciuto un obbligo di compensazione finanziaria che si poneva come garanzia quantitativa introdotta in via giurisprudenziale dal *Conseil constitutionnel*. In ambito di controllo di costituzionalità preventivo sono state infatti sì più volte ammesse le limitazioni unilaterali – mediante decisione centrale – del gettito dei tributi locali, ma solo se tale riduzione quantitativa era accompagnata da un equivalente trasferimento erariale che permettesse di finanziare adeguatamente le funzioni prima coperte con finanza propria (anziché derivata).

---

<sup>352</sup> Cfr. co. 1: “La legge stabilisce le norme concernenti: [...] la ripartizione, il tasso e le modalità di riscossione delle imposte di ogni natura”.

<sup>353</sup> Cfr. l'art. 72-2: “Le collettività territoriali beneficiano di risorse di cui possono disporre liberamente nelle condizioni fissate dalla legge. Possono ricevere tutto o parte del ricavato dei tributi di ogni natura. La legge può autorizzarle a fissarne la base imponibile e l'aliquota nei limiti che essa determina. Le entrate fiscali e le altre risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano, per ogni categoria di collettività, una parte determinante dell'insieme delle loro risorse. La legge organica fissa le condizioni nelle quali questa regola è attuata. Ogni trasferimento di competenze tra lo Stato e le collettività territoriali comporta l'attribuzione di risorse equivalenti a quelle che erano connesse con il loro esercizio. Ogni creazione o estensione di competenze che hanno per conseguenza l'aumento delle spese delle collettività territoriali è accompagnata da risorse previste dalla legge. La legge prevede dei dispositivi di perequazione destinati a favorire l'uguaglianza tra le collettività territoriali”. Tra i numerosi commenti cfr. J.B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrazione*, fasc. 2, 2003, pp. 173 ss. (e, in particolare, pp. 183 s.)

Il *Conseil* subordina quindi l'esercizio della piena sovranità finanziaria sui tributi locali alla reintegrazione del bilancio dell'ente decentrato con le risorse necessarie all'esprimersi della libera amministrazione<sup>354</sup>, e si consente quindi una compressione del prelievo fiscale destinato al territorio in assenza di parallelo trasferimento erariale solo quando la riduzione così operata non è di dimensione tale da tradursi in un ostacolo alla prestazione dei servizi e delle funzioni affidate all'ente sub-statale (ferma poi la politicità di stabilire quale sia – in concreto – tale soglia minima di compressione quantitativa, ammessa anche in assenza di compensazione)<sup>355</sup>.

Inoltre, anche quando il legislatore centrale riconosce poi l'autonomia fiscale locale come autonomia tributaria (consentendo all'ente territoriale di manovrare i tributi), in ogni caso nell'operare tale delega il Parlamento non si spoglia della propria sovranità finanziaria, ed è sempre ammessa la possibilità di comprimere nuovamente l'autonomia tributaria locale (purché compensando con nuove risorse tale riduzione, a tutela del volume di spesa in un primo tempo affidato alla discrezionalità del singolo ente decentrato e alle sue funzioni). L'unico limite alla sovranità finanziaria centrale è dato quindi dall'inammissibilità di decisioni riallocative del carico fiscale che vanifichino – riducendo quantitativamente in modo irragionevole le disponibilità finanziarie locali – la libertà dell'amministrazione periferica<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> Cfr. il *Décret* 91-298 del 24 luglio 1991: “qu'eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement du budget de la ville [...], sa suppression n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales”.

<sup>355</sup> In un caso riconducibile a questo filone giurisprudenziale, però, è stato lo stesso giudice ad individuare una soglia del 5%. Cfr. il *Décret* 91-291 del 6 maggio 1991.

<sup>356</sup> Cfr. il *Décret* 98-405 del 29 dicembre 1998: “si, en principe, les concours apportés par l'État aux collectivités locales en compensation d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts locaux constituent bien des dépenses de l'État, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée, de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifica-

Sulla base di questo principio, il sistema di dotazione delle risorse locali è stato strutturato in modo sensibile alle esigenze di finanziamento delle amministrazioni, anche se poste in territori disagiati, in modo che il basso gettito non si ripercuota sulle esigenze tecniche di gestione e prestazione dei servizi pubblici.

Il principio di connessione delle risorse alle funzioni è cioè implicito nell'esigenza di avere un'amministrazione libera di agire in modo appropriato anche perché munita dei mezzi necessari (e ciò anche quando l'apparato burocratico si trova ad operare in un'area a bassa capacità fiscale). In questo senso, la *Dotation globale de fonctionnement* istituita nel 1979 (e soggetta alle prime rilevanti riforme nel 1985<sup>357</sup> e nel 1993<sup>358</sup>) è stata pertanto sì strutturata in una *dotation forfaitaire* principale (a carattere conservativo del montante dei tributi soppressi, secondo il principio di conservazione delle risorse e compensazione – con trasferimenti erariali – delle decisioni centrali unilaterali che riducono il gettito locale), ma – accanto ad essa – si rinviene anche un ulteriore fondo orientato a intervenire a favore delle amministrazioni locali le cui risorse strutturali, a causa della debolezza economica del territorio, non siano sufficienti a coprire le spese per i servizi loro decentrati<sup>359</sup>.

Il trasferimento erariale globale a favore delle municipalità ha integrato quindi anche una componente di *dotation de péréquation*, diretta a riequilibrare le situazioni di svantaggio. Tale perequazione è stata disciplinata dall'art. 68 della *loi de orientation pour l'aménagement et de développement du territoire*, del 1995, e poi nel 1996 dal *pacte de relance pour le ville*<sup>360</sup> mediante il quale sono state introdotte pure nel-

tions appropriées”, e cfr. in particolare i par. 46-53. Cfr. anche *Décret* 2000-432 del 12 luglio 2000.

<sup>357</sup> Cfr. la *Loi* n. 85-1268 del 29 novembre 1985.

<sup>358</sup> Cfr. la *Loi* n. 93-1436 del 31 dicembre 1993.

<sup>359</sup> Sull'assetto della perequazione in Francia, cfr. in generale M. BOUVIER, *Repen- ser 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. Sul tema cfr. anche, per una trattazione comparata, 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.

<sup>360</sup> Cfr. rispettivamente la *Loi* n. 95-115 del 4 febbraio 1995 e la *Loi* n. 96-987 del 14 novembre 1996.



l'ordinamento francese discriminazioni positive per territori svantaggiati<sup>361</sup>, anche per mezzo dell'istituzione di appositi fondi<sup>362</sup>; interventi posti in ottica di eguaglianza sostanziale che hanno così dato consistenza normativa (di pretesa giuridicamente rilevante) all'aspettativa di un certo volume di risorse – corrispondente alle funzioni da amministrare “liberamente” – spettanti ad ogni singolo ente decentrato.

Anche nel sistema tendenzialmente accentrato francese vige quindi un sistema perequativo che riconosce le pretese dei territori svantaggiati, con una solidarietà interna non solo politica ma proceduralizzata e giuridicizzata in funzione delle esigenze tecniche dell'amministrazione. Ciò con una deroga all'eguaglianza formale e alla forte discrezionalità finanziaria del livello centrale di governo, il quale si vede limitato nella propria sovranità allocativa dalla necessità di rispettare aspettative locali a quantitativi di risorse certi; deroga che è stata dichiarata legittima<sup>363</sup>, con un'impostazione ribadita in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale<sup>364</sup>.

L'ordinamento francese, quindi, ha riconosciuto degli spazi di sindacato giurisdizionale sulla questione della definizione del volume della spesa locale, ma ciò entro limiti particolarmente stretti, ancora più deferenti rispetto alla sovranità finanziaria centrale (e ad un ampio merito della relativa discrezionalità) rispetto a quanto visto – con possibilità di intervento per il giudice che si presentavano di intensità decrescente – nei diversi modelli di tutela quantitativa analizzati<sup>365</sup>.

---

<sup>361</sup> Cfr. in particolare l'art. 1, par. 3, della citata *Loi 96-987*.

<sup>362</sup> Cfr. ad esempio la legge 6 febbraio 1992 istitutiva del *fonds de correction des déséquilibres régionaux*.

<sup>363</sup> Cfr. il *Décret del Conseil constitutionnel 94-358* del 26 gennaio 1995.

<sup>364</sup> Anche per il fondo speciale per l'*Ile-de-France*; cfr. il *Conseil constitutionnel* nel *Décret 91-291* del 6 maggio 1991.

<sup>365</sup> Cfr. in particolare *supra* al par. 4.1. in questo capitolo la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* rispetto alle pretese di più decisi interventi perequativi o – al contrario – circa la contestazione di una perequazione livellante, come esperienza di piena giustiziabilità delle regole allocative; ad un grado minore di pervasività del sindacato giurisdizionale, cfr. sempre *supra* i casi del *Tribunal Constitucional* relativi alla difficoltà di quantificazione del principio “di sufficienza”, al par. 5.1. in questo capitolo. Per un inquadramento generale delle problematiche di sindacato sulle questioni allocative, cfr. *infra* i par. *sub* 1. e 2. del cap. VIII.

Nel sistema francese, pertanto, lo spazio di tutela quantitativa – a fronte della piena discrezionalità politica, del livello centrale di governo, sulla finanza locale – non si è sviluppato relativamente alle modalità di allocazione; non vi è quindi garanzia normativa per mezzo di limiti al coordinamento, né garanzia negoziale con partecipazione alle decisioni di coordinamento (anche se un esiguo spazio di negoziazione può emergere nella concertazione all'interno del *Comité finances locale*, quale organo consultivo e di controllo per le decisioni sulla formula di quantificazione e distribuzione dei mezzi finanziari alle amministrazioni territoriali<sup>366</sup>).

Al contrario, la principale garanzia azionabile è quella del principio di compensazione, che sviluppa la tutela quantitativa per mezzo un obbligo di copertura finanziaria delle funzioni amministrative (libere e decentrate) che grava sul Parlamento, discrezionalmente assolvibile con predisposizione di tributi locali o con trasferimenti erariali; la garanzia è quindi tradotta in un obbligo tecnico di copertura delle spese, azionabile quando la sua mancanza inficia la libertà (di prestazione dei servizi) rivendicabile dalla burocrazia locale.

Tale idea di compensazione si presenta così come la vera tutela quantitativa caratterizzante il modello francese, operando secondo diversi moduli di riequilibrio<sup>367</sup>, tutti accomunati da un'unitaria finalizzazione a garantire la disponibilità finanziaria necessaria per prestare i servizi pubblici, secondo un principio di connessione che è stato poi costituzionalizzato anche per l'ordinamento francese<sup>368</sup>. Il tutto realiz-

---

<sup>366</sup> Il *Comité finances locale* è stato istituito il 3 gennaio 1979, ed è attualmente disciplinato dagli artt. L.1211-1 ss. del *Code général des collectivités territoriales* (Loi n. 96-142 del 21 febbraio 1996 e *Décret* n. 2000-318 del 7 aprile 2000). Cfr. anche il *Décret* n. 2008-994 del 22 settembre 2008 istitutivo all'interno del Comitato di una *Commission consultative d'évaluation des normes*.

<sup>367</sup> Per una trattazione in questo senso, nella dottrina italiana cfr. A. D'ALOIA, *Contradizioni e fragilità della décentralisation: le relazioni finanziarie tra Stato e collettività locali in Francia*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 245 ss. e, per questi profili di compensazione come declinazione del principio di connessione gestito a livello centrale, in particolare pp. 264 ss.

<sup>368</sup> Cfr. ancora l'art. 72-2 introdotto nel 2003: "Ogni trasferimento di competenze tra lo Stato e le collettività territoriali comporta l'attribuzione di risorse equivalenti a quelle che erano connesse con il loro esercizio. Ogni creazione o estensione di compe-

zato mediante un sistema di regolazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo risultante da una serie di interventi di sostegno o di compensazione legati alle singole manovre finanziarie centrali, così che – nell’assenza di un’unitaria formula distributiva razionalizzata – il modello porta anche a situazioni di *surfiscalisation*, nelle quali la maggiore o minore forza fiscale delle singole municipalità fa sì che alcuni dipartimenti siano privilegiati, mentre per altri non sia effettivamente garantita l’intera copertura del costo di nuove funzioni (dato che l’estensione delle funzioni stesse è di difficile definizione, posto che i *blocs de compétences* – da trasferire solo con le relative risorse – non sono ben delineabili<sup>369</sup>).

---

tenze che hanno per conseguenza l’aumento delle spese delle collettività territoriali è accompagnata da risorse previste dalla legge”.

<sup>369</sup> Questa idea di blocchi di competenze trasferiti con le risorse era al centro già della riforma francese del 1982/83, secondo la stessa logica che era stata propria anche del primo regionalismo italiano (cfr. *infra* i par. *sub* 4. nel cap. IV).



# LA LIMITAZIONE QUANTITATIVA DELLE RISORSE TERRITORIALI

## DALL'AUTONOMIA ALLA SOVRANITÀ NEI MODELLI COSTITUZIONALI DI CONTENIMENTO DEI VOLUMI DI SPESA PUBBLICA

*SOMMARIO: 1. Solidarietà e austerità quali prospettive complementari alla garanzia quantitativa: la limitazione dei volumi della spesa territoriale come esigenza costituzionale a tutela dell'unità dell'ordinamento. - 1.1. La limitazione quantitativa della spesa territoriale nella disciplina sovranazionale, internazionale e "globale": le ripercussioni territoriali indirette degli obiettivi assunti dallo Stato-persona. - 2. Il modello dell'auto-responsabilizzazione finanziaria. L'effetto limitativo delle regole sulla separazione dei sistemi tributari e le automatiche costrizioni "di fatto" conseguenti alla competizione fiscale. - 2.1. Gli Stati Uniti: i limiti impliciti al potere impositivo nelle Clauses federali e i limiti espressi di pareggio di bilancio nelle Costituzioni statali, operando in schemi di competizione fiscale circoscritta "dai fatti". - 2.2. La Svizzera: i limiti alla diversificabilità dei sistemi tributari (separati) e delle politiche di spesa (autonome), connessi a norme costituzionali (minime) di armonizzazione fiscale e di pareggio di bilancio. - 3. Il modello di responsabilizzazione finanziaria consensuale. Le regole limitative della capacità di spesa come mutua rinuncia a spazi finanziari, pur se costituzionalmente previsti. - 3.1. Il Canada: la necessità di equilibrio complessivo sottesa al carattere negoziale dei regimi finanziari e le tendenze verso la condivisione delle responsabilità per mezzo di shared taxes o collection agreements. - 3.2. L'Australia: il potenziamento del controllo centrale conseguente allo svuotamento dei profili di finanza propria e la conservazione del carattere autonomo nella negoziazione delle regole di limitazione. - 4. Il modello della responsabilizzazione finanziaria secondo "lealtà" contabile. Il fondamento delle regole di stabilità e convergenza su idee istituzionali di austerità e solidarietà. - 4.1. La Germania: la sostenibilità finanziaria come responsabilità collettiva e come parte del patto federale, lealmente condiviso da tutte le componenti del Bund (e rinnovato nella Föderalismusreform I e II). - 4.2. L'Austria: la sostenibilità finanziaria come condotta richiesta dal centro, appellandosi alla lealtà dei Länder con prescrizione delle modalità di concorso collettivo e solidale agli obiettivi del Bund. - 5. Il modello di etero-responsabilizzazione della spesa. Il governo unitario degli spazi della finanza pubblica orientato alla gestione coordinata (dal centro) dei limiti all'autonomia. - 5.1. La Spagna: principi costituzionali*

*con obblighi di risultato e disposizioni legislative di dettaglio sul controllo della spesa territoriale, da generici vincoli “pattizi” a verifiche ex ante puntuali e accentrate. - 5.2. Il Belgio: la piena politicità delle regole centrali di limitazione della spesa e delle entrate territoriali, in un sistema a finanza derivata caratterizzato da sedi indipendenti di controllo nella fase ex post. - 6. Il modello di responsabilizzazione efficientista della spesa. L’impiego delle risorse come fatto di amministrazione (non costituzionalmente garantito), e la sua limitazione manageriale o burocratica. - 6.1. Il Regno Unito: l’allocazione “aziendale” della capacità di spesa come lascito dell’epoca Thatcher, tra premialità per la qualità nell’impiego e limiti generali a favore dello sviluppo del settore privato. - 6.2. La Francia: il carattere non costituzionalmente garantito del potere di spesa e il perdurare di un approccio burocratico-prefettizio nel controllo, integrato da tratti pattizi coerenti con la libre administration.*

*1. Solidarietà e austerità quali prospettive complementari alla garanzia quantitativa: la limitazione dei volumi della spesa territoriale come esigenza costituzionale a tutela dell’unità dell’ordinamento*

Ai meccanismi di garanzia delle dimensioni quantitative delle risorse territoriali corrisponde, quale disciplina parallela che esprime il rovescio delle esigenze di tutela dell’autonomia evidenziate nel capitolo precedente, un sistema di limiti rivolti invece alla salvaguardia della sovranità centrale. Ogni ordinamento predispone cioè necessariamente, come contropartita dell’autonomia di spesa (e delle sue garanzie), un complesso di soluzioni normative con le quali limitare il volume della spesa territoriale, rivolgendo precetti responsabilizzanti ai livelli territoriali di governo per vincolarli al fine di preservare le esigenze unitarie – di stabilità finanziaria – proprie dello Stato-ordinamento.

Le disposizioni limitative della spesa territoriale sono cioè dirette a garantire l’unitarietà di indirizzo e di coordinamento finanziario, affidandone la relativa funzione allo Stato<sup>1</sup>, quale ente apicale su cui grava la responsabilità per la finanza pubblica allargata (ai cui andamenti concorrono anche i bilanci degli enti territoriali minori)<sup>2</sup>. In quest’otti-

---

<sup>1</sup> Cfr. *infra* il cap. VII per i riferimenti generali sul coordinamento finanziario.

<sup>2</sup> Per l’individuazione su base soggettiva dell’estensione della finanza pubblica, come complesso delle entrate e delle spese di tutti i soggetti pubblici (ricondotti ad unità nel bilancio dello Stato), cfr. fin da V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto ammi-*

ca, le disposizioni limitative sono concettualmente inglobate ed implicite nelle garanzie quantitative analizzate in precedenza. Infatti, l'estensione della tutela delle dimensioni della spesa territoriale definisce in realtà anche il limite delle stesse, nel senso che fin dove si estende la garanzia vi è autonomia tutelata, mentre oltre tale ambito inizia lo spazio del limite che la sovranità può porre (discrezionalmente) all'autonomia; l'articolazione tra garanzia e limite è pertanto tale per cui la sovranità finanziaria può costringere il volume della spesa territoriale per (ragionevoli) esigenze unitarie tutte le volte in cui non vi è una tutela costituzionale in senso contrario, di modo che quando non sussiste garanzia vi può essere limite (a discrezione del potere sovrano), mentre quando vi è garanzia neppure la sovranità finanziaria centrale può limitare i volumi di spesa autonoma.

Per tale ragione, l'articolazione dei limiti alle dimensioni della spesa territoriale si presenta simmetrica all'articolazione delle garanzie relative ai medesimi volumi di risorse<sup>3</sup>.

Come la prima forma di manifestazione della garanzia quantitativa analizzata era infatti sostanziata in un autonomo potere di definizione dell'imposizione, in spazi tributari affidati e riservati all'ente autonomo (o su cui l'ente autonomo può liberamente concorrere, anche con doppia imposizione), al contrario il primo limite quantitativo consiste nei vincoli all'uso del potere impositivo che – talvolta – la sovranità finan-

---

*nistrativo*, in ID. (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1897, p. 71 e pp. 100 ss. Sulla rilevanza del concetto di finanza pubblica allargata in una prospettiva plurale, che coinvolge in un'unica responsabilità le dimensioni tanto del bilancio Statale, quanto dei bilanci delle autonomie che concorrono ai saldi del primo, il tutto con ricadute significative sul piano degli impegni a livello europeo, cfr. la lettura unitaria delle tre prospettive svolta in G.G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2006.

<sup>3</sup> Cfr. *supra* il par. 1. del cap. II per l'individuazione degli spazi (riservati) di capacità impositiva, degli spazi (garantiti) di capacità di spesa e degli interventi perequativi (visti dal lato dell'ente percettore), come i tre settori sui quali si articolano le decisioni allocative; decisioni di garanzia, nelle prospettive già analizzate, ma che possono assumere anche portata limitativa se disciplinate nei termini di cui *infra*.

ziaria può porre nell'esercizio di una propria potestà di armonizzazione dell'imposizione, per preservare l'unitarietà dell'ordinamento fiscale<sup>4</sup>.

Allo stesso modo, come la seconda forma di garanzia quantitativa analizzata si manifestava in clausole costituzionali espresse e meccanismi negoziali/istituzionali di tutela dei volumi quantitativi della spesa, così viceversa il livello di governo che esprime la sovranità ha facoltà di limitare – nell'interesse unitario – i medesimi volumi di risorse, anche con clausole generali di responsabilizzazione (quali il pareggio di bilancio) e con meccanismi *ad hoc* di contingentamento della spesa territoriale (quali patti di stabilità, etc.)<sup>5</sup>.

Infine, come la perequazione – quale istituto esaminato dalla prospettiva degli enti bisognosi beneficiati – esprimeva una chiara tutela quantitativa, allo stesso modo anche in questo terzo profilo di protezione delle dimensioni della spesa territoriale è possibile osservare un rovescio limitativo, implicito nei medesimi istituti; ciò quando si considera la stessa perequazione non dal lato degli enti territoriali beneficiari, ma valutandone i riflessi sugli enti datori di risorse. Anche in tale ipotesi l'onere di partecipare alla perequazione si sostanzia in un vincolo di solidarietà imposto sovranamente per proteggere le esigenze unitarie; onere che si risolve in una riduzione del volume di spesa di alcuni territori a vantaggio di altri<sup>6</sup>.

Inoltre, come per le tutele quantitative i vari sistemi statali presentano diversi approcci di disciplina, dando prevalenza a uno dei tre settori

<sup>4</sup> Sull'armonizzazione tributaria in generale, come espressione di sovranità nei rapporti tra nazioni, e sulle relative conseguenze in termini di esigenze unitarie di sostenibilità delle politiche pubbliche, cfr. W.E. OATES, *Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections*, in *National Tax Journal*, vol. 54, issue 3, 2001, pp. 507 ss.

<sup>5</sup> Per un'analisi quantitativa delle formule redistributive perequative nel panorama comparato, cfr. M. SKIDMORE, *Tax and Expenditure Limitations and the Fiscal Relationships between State and Local Governments*, in *Public Choice*, vol. 99, issue 1-2, 1999, pp. 77 ss., anche per l'analisi empirica dell'effettività delle regole direttamente limitative della spesa locale.

<sup>6</sup> Per un inquadramento generale della funzione economica della perequazione, come necessariamente limitativa della spesa di alcuni territori a beneficio di altri, cfr. in generale J. MARTINEZ-VAZQUEZ, B. SEARLE (eds.), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York, 2007, e in particolare i cap. 3 (pp. 31 ss.), 8 (pp. 205 ss.) e 9 (pp. 259 ss.).



di incidenza (imposizione fiscale, clausole quantitative e perequazione), anche perché intervengono con meccanismi orientati diversamente dalle forme di Stato e dall'approccio generale dell'ordinamento<sup>7</sup>, allo stesso modo è possibile individuare diversi modelli di regolazione della limitazione quantitativa; modelli che si sostanziano in regimi generali di responsabilizzazione della spesa territoriale differenziati tra loro, ai quali sono però sottesi atteggiamenti omogenei – in parallelo – a quelli già visti per la tutela quantitativa (ma rideclinati in termini di responsabilità solidale e pro-unitaria, posta nell'interesse della sfera sovrana anziché dell'autonomia)<sup>8</sup>.

In questo senso, nei modelli competitivi visti in precedenza prevale un paradigma di auto-responsabilizzazione finanziaria, in base al quale sono le conseguenze negative in termini di competitività connesse a scelte impositive troppo disomogenee rispetto a quelle dei territori concorrenti che – in primo luogo – limitano le politiche fiscali autonome (perseguibili in sistemi tributari pur in astratto giuridicamente separati, ma legati “di fatto” tra loro da dinamiche di attrattività locale dei soggetti imponibili, liberamente circolanti)<sup>9</sup>.

Allo stesso modo, nei modelli di tutela quantitativa negoziali la dimensione del limite si manifesta in maniera del tutto simmetrica in termini di responsabilizzazione finanziaria consensuale, per la quale le limitazioni della capacità di spesa si pongono quale mutua rinuncia a spazi finanziari (cedibili sebbene costituzionalmente previsti)<sup>10</sup>.

Nei modelli amministrativi la responsabilizzazione finanziaria del pari si pone come “lealtà” contabile sul fronte delle scelte degli enti costituenti (che si autolimitano, secondo una condivisione istituzionale di approcci comuni all'austerità e alla solidarietà); la compartecipazio-

---

<sup>7</sup> Ordinamento che può essere improntato o meno a schemi di proceduralizzazione della regolazione dei rapporti tra livelli di governo, che può porsi come a carattere federale o regionale, e che può essere più o meno sensibile alle esigenze dello Stato sociale; cfr. *supra* il par. 3.2. del cap. I.

<sup>8</sup> La ripartizione in paragrafi in questo capitolo ricalca quindi la suddivisione già seguita nel cap. II, ridefinendo i medesimi caratteri di fondo nell'ottica dei limiti.

<sup>9</sup> Cfr. *infra* e *supra* i par. *sub* 2. in questo capitolo e nel cap. II, relativi al modello di federalismo fiscale competitivo.

<sup>10</sup> Cfr. *infra* e *supra* i par. *sub* 3. in questo capitolo e nel cap. II, relativi al modello di federalismo fiscale negoziale.

ne istituzionale dei *Länder* alle politiche di sostenibilità è quindi elemento di legittimazione delle regole di austerità, e il rispetto dei vincoli finanziari non deriva dal solo fattore dell'imposizione sovrana centrale (il *Bund* semplicemente auto-impegnandosi anch'esso, lealmente, a sostenere e partecipare agli sforzi di convergenza finanziaria). La base delle regole di convergenza finanziaria è quindi rinvenibile in un'idea forte di Stato-ordinamento, nel quale si fondono tutti gli interessi (autonomi e sovrani, tra cui pure quello alla comune stabilità di bilancio)<sup>11</sup>.

Nei modelli regionali-derivati, al contrario, come vi era una eterogaranzia quantitativa, del pari si ripropone anche una etero-responsabilizzazione della spesa; ciò in quanto la gestione viene coordinata dallo Stato-persona sia per la definizione dei volumi di risorse intesi in positivo (ovvero, per l'ammontare garantito di mezzi finanziari), sia per la delimitazione degli spazi di spesa assunti in negativo (ovvero, per i limiti all'autonomia di impegno finanziario)<sup>12</sup>.

Infine, così come nei modelli centralistici la tutela quantitativa passava per la forza "di fatto" delle regole tecniche di connessione delle risorse con le funzioni, allo stesso modo il modello di responsabilizzazione della spesa assume connotati fortemente efficientisti, e l'impiego delle risorse diviene rilevante non tanto come scelta politica ma quale fatto di amministrazione (non costituzionalmente garantito) da rendere oggetto di limitazione manageriale o burocratica<sup>13</sup>; ciò tanto per premiare con maggiori risorse le amministrazioni che fanno fruttare di più i mezzi finanziari loro attribuiti (con valorizzazione di un rapporto di progressività tra quantità e qualità della spesa), quanto per ridurre la capacità di spesa di quei soggetti amministrativi che hanno impiegato le risorse stesse in modi subottimali (così che il sistema di distribuzione e allocazione è giuridicamente costruito per garantire il massimo di utilità

---

<sup>11</sup> Cfr. *infra* e *supra* i par. *sub* 4. in questo capitolo e nel cap. II, relativi al modello di federalismo fiscale "amministrativo".

<sup>12</sup> Cfr. *infra* e *supra* i par. *sub* 5. in questo capitolo e nel cap. II, relativi al modello di federalismo fiscale debole e etero-determinato (o regionalismo fiscale).

<sup>13</sup> Cfr. *infra* e *supra* i par. *sub* 6. in questo capitolo e nel cap. II, relativi al modello di regolazione tecnico/burocratica delle relazioni finanziarie tra livelli di governo.

marginale della singola risorsa assegnata rispetto alle funzioni da gestire per mezzo della stessa)<sup>14</sup>.

Gli approcci sono quindi molto variabili, pur se – negli ordinamenti concreti – si trovano ad essere intrecciati tra loro; ciò in quanto i profili di ciascuno dei modelli astratti così prospettabili sono comunque – parzialmente – presenti in tutte le esperienze giuridiche e, nell’analisi comparativa, si tratta allora di delinearne di volta in volta la prevalenza (per individuare le tendenze dominanti del singolo modello statale). Le modalità di limitazione seguono quindi soluzioni giuridiche apparentemente anche radicalmente divergenti in termini di modalità astratte di responsabilizzazione della spesa territoriale, ma nel funzionamento concreto tutte le esperienze sono accomunate da un’identica *ratio* di protezione delle istanze unitarie sottese alla sovranità finanziaria.

Infatti, sottese ai diversi atteggiamenti stanno esigenze molto più omogenee di quanto visto nel capitolo precedente, dove le dimensioni dell’autonomia territoriale presentavano effettivamente esperienze e percorsi di affermazione storica radicalmente divergenti.

Mentre cioè la tutela quantitativa risente pesantemente delle diversità ordinamentali, al contrario la limitazione è orientata ad un’esigenza fattuale più comune, in quanto posta indifferentemente alla base della gestione della statualità (comunque considerata, tanto negli ordinamenti accentrati, come in quelli regionali o federali): accanto alla variabile esigenza solidaristica (che si presenta come scelta politica, di potere), vi è infatti anche un’esigenza di austerità che deriva “di per sé” – a prescindere dalle opzioni del potere pubblico – da una legittimazione invece oggettiva, declinabile negli equilibri tecnici di bilancio connessi alla necessaria unità dell’ordinamento statale (che si manifesta anche nella dimensione unitaria della finanza pubblica allargata, nella quale conservare una coerente distribuzione degli spazi finanziari a fronte della scarsità oggettiva delle risorse e delle oggettive esigenze di spesa)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Per un’analisi più complessa di questa dinamica, che prende in considerazione anche le esternalità di tassazione o spesa pubblica, cfr. B. DAHLBY, *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*, in *International Tax and Public Finance*, vol. 3, issue 3, 1996, pp. 397 ss.

<sup>15</sup> In altri termini, mentre la garanzia dell’autonomia risente delle marcate differenze di modello che l’articolazione territoriale dello Stato composto può seguire, al con-

A fronte di ciò, nei modelli giuridici apprestati per apporre vincoli alla spesa territoriale si riscontra comunemente un peso della tecnica sulla politica maggiore di quello comune nei profili garantistici<sup>16</sup>, e l'austerità diviene quindi un elemento normativo spesso imposto tecnicamente dalle esigenze unitarie della sovranità (così, su basi tecniche/universali, affermato in modo trasversale in tutte le esperienze giuridiche citate)<sup>17</sup>. La rilevanza del potere finanziario espresso nella sovranità sta pertanto anche in una sua sinergia con la forza pre-giuridica del fatto contabile (limitante), mentre la consistenza dell'autonomia finanziaria non poteva fruire di un dato tecnico pregiudico ma si trovava ad essere fondata unicamente su scelte politiche (eventualmente costituzionalizzate, e solo indirettamente oggettivizzabili nell'idea di connessione, a monte della quale sta comunque la scelta politica di definizione dei livelli quantitativi delle funzioni).

L'idea di equilibrio di bilancio, invece, fa eccezione a questa diversa forza caratterizzante sovranità ed autonomia finanziarie e, in definitiva,

---

trario alla base dell'idea di limitazione della spesa e del prelievo degli enti sub-statali stanno due profili di natura comune in tutte le esperienze: il dato fattuale dato dalla scarsità delle risorse, da un lato, e la portata unificante della sovranità come elemento che caratterizza la statualità ed è – come tale – comune a tutti gli ordinamenti. Per una trattazione dell'idea di sovranità come elemento connotante lo Stato, e sui suoi caratteri di fondo inderogabili in tutti gli ordinamenti che si vogliono definire statuali, cfr. M.S. GIANNINI, *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 224 ss. e G. BERTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2007, pp. 1067 ss.

<sup>16</sup> Peraltro, non mancano le letture che sottolineano come anche il fattore tecnico/burocratico porti a un'espansione della spesa; cfr. ad esempio, emblematico di un ampio filone di scienza economica, A. BLAIS, S. DION (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, 1991. Rimane comunque impregiudicato, per l'analisi complessiva del ruolo della tecnica contabile nella gestione delle scelte allocative, il fatto che la componente limitativa dei precetti normativi relativi alla quantificazione delle risorse territoriali deve essere necessariamente fondata (anche) su regole tecniche, mentre tendenzialmente gli spazi di discrezionalità si espandono maggiormente a fronte delle norme di garanzia; cfr. *infra* i par. 1.2. e 2.2. nel cap. VIII.

<sup>17</sup> Sulle componenti di tecnica contabile che incidono sull'esercizio della discrezionalità allocativa, cfr. *infra* il par. 5. nel cap. VII.

limita tanto la prima quanto la seconda<sup>18</sup>. Attraverso le norme sull'equilibrio dei bilanci pubblici (anche delle autonomie) il livello centrale di governo si fa infatti garante di una regola pre-giuridica di contabilità, assumendone il coordinamento al fine di armonizzare la convergenza degli enti territoriali verso una gestione in pareggio del complesso delle finanze pubbliche; così, è tuttavia la stessa sovranità finanziaria ad esserne limitata, ritrovandosi assoggettata alla medesima regola di equilibrio che quindi – più che imposta dal centro – si presenta come funzione di limitazione della spesa espressione dello Stato-ordinamento (garantendo l'intera collettività mediante una gestione coerente con il dato oggettivo dei vincoli dettati dalla realtà delle risorse, come rappresentata nei conti pubblici).

Se all'interno dell'idea di equilibrio di bilancio viene quindi ricondotta ad una medesima *ratio* tanto la forza limitativa sottesa alla sovranità quanto quella apposta all'autonomia finanziaria, evidenziando nuovamente il diverso approccio esistente tra istituti limitativi e di garanzia (solo i primi autoimponendosi sul piano tecnico, a prescindere dal dato giuridico formale), un ulteriore ambito in cui è particolarmente evidente quanto i vincoli alla spesa si fondino su ragioni tecniche che prescindono dalla sovranità è individuabile nelle ipotesi di assunzione di impegni internazionali (o sovranazionali); impegni che possono essere assunti anche in senso limitativo, come per il caso del patto di stabilità e crescita in sede di Unione europea. In queste ipotesi è infatti evidente che la sovranità stessa è oggetto di limitazione, ed esprime poi la sua funzione semplicemente nell'imporre giuridicamente la propria responsabilità contabile esterna a tutti i livelli di governo interni.

### *1.1. La limitazione quantitativa della spesa territoriale nella disciplina sovranazionale, internazionale e "globale": le ripercussioni territoriali indirette degli obiettivi assunti dallo Stato-persona*

La tendenza alla limitazione della sovranità finanziaria nel contesto internazionale e sovranazionale (in cui le scelte di spesa e di imposizio-

---

<sup>18</sup> Per l'impatto del precetto di equilibrio di bilancio nell'ordinamento italiano, e per ulteriori riferimenti generali, cfr. *infra* i par. 1.1. e 1.2. nel cap. VI, nonché *infra* il par. 2.2. nel cap. VIII.

ne dei singoli Stati spesso non sono completamente libere, in quanto condizionate dal loro ripercuotersi anche esternamente su altri ordinamenti loro connessi da accordi economici o commerciali<sup>19</sup>), si riflette anche all'interno degli ordinamenti nazionali composti. Il singolo Stato membro o parte di un'organizzazione o di un trattato deve infatti tradurre gli impegni e i vincoli assunti verso l'esterno in regole di coordinamento finanziario che facciano partecipare anche i propri enti territoriali minori al rispetto degli obiettivi fissati; infatti, pur rimanendo esclusivamente lo Stato il soggetto responsabile sul piano internazionale, nondimeno anche le condotte di spesa dei propri enti sub-statali determinano i risultati di cui il primo è poi chiamato a rispondere (in modo oggettivo e senza eccezioni all'imputabilità unitaria dei risultati finanziari, eventualmente negativi, riconducibili ai singoli territori)<sup>20</sup>.

In questo senso, sono numerose le disposizioni, nel panorama internazionale e "globale", con le quali gli Stati assumono obbligazioni di contenimento della spesa che implicano il concorso delle azioni dei propri enti territoriali. Tra questi accordi vanno in particolare ricordate anche le modalità di emersione degli impegni su base indiretta, nell'ambito di procedure – più o meno giuridicizzate – con cui anche attori diversi dai singoli Stati che negoziano tra loro possono determinare il sorgere di obbligazioni di rilievo per la finanza pubblica; così – ad esempio – vanno ricordate le regole del Fondo Monetario Internazionale o della Banca Mondiale, con cui si condizionano i prestiti effettuati

---

<sup>19</sup> La sovranità finanziaria esterna si lega quindi ad un'effettiva capacità di "autodeterminazione" rispetto alle (pur possibili) condizionalità di origine internazionale o sovranazionale, accettate per raggiungere finalità comuni così ponendo limiti finanziari poi vincolanti anche internamente. Per spunti sulle trasformazioni della sovranità finanziaria a fronte dell'integrazione sovranazionale, cfr. ad esempio ancora G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, cit., pp. 205 ss. e R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., pp. 349 ss.

<sup>20</sup> A temperare, sul piano interno, gli effetti dell'imputazione allo Stato delle condotte dei propri enti territoriali – poste in essere in violazione degli impegni assunti in sede europea – va peraltro ricordata la norma che legittima la rivalsa statale sulle Regioni per le sanzioni comminate in sede di procedura di infrazione, se ad esse addebitabili; cfr. oggi l'art. 43 della legge 234/2012, astrattamente applicabile anche per eventuali sanzioni derivanti dalla violazione dei parametri finanziari di convergenza.

anche al rispetto di certi indici di spesa (legati alle funzioni e alle performance)<sup>21</sup>.

Manca però generalmente – in questi casi – un’ingerenza nel come lo Stato debba poi tradurre tali obiettivi in obblighi per i propri enti territoriali minori, in quanto l’ambito allocativo è comunque riconosciuto come decisione che appartiene all’apprezzamento sovrano del singolo ordinamento nazionale: è cioè raro che le istanze globali o internazionali interferiscano dettando regole precise su quale contributo sia dovuto dagli enti territoriali minori, e l’assegnazione (all’interno, tra amministrazioni statali e territoriali) degli obiettivi di risparmio o qualità della spesa (assunti verso l’esterno) rimane pertanto una questione meramente nazionale (anche se non mancano le eccezioni nelle quali il Fondo Monetario o la Banca Mondiale hanno precisato anche il come lo sforzo di risanamento doveva gravare o non gravare sulle comunità)<sup>22</sup>.

Particolarmente significativa invece è la situazione sul piano sovranazionale, nello specifico per quanto concerne l’esperienza dell’Unione europea, dove la creazione di uno spazio economico comune (in particolare, da ultimo, con l’istituzione di una moneta unica) ha fatto sorgere un’esigenza forte di responsabilizzazione di tutti gli attori nazionali; ciò dato che le scelte di entrata e di spesa nazionali si ripercuotono sulla stabilità di un’area fortemente interconnessa di cui tutti gli ordinamenti nazionali entrano a far parte e, quindi, sussiste un interesse al mutuo controllo finanziario. Il tutto con una limitazione e responsabilizzazione reciproca quindi necessaria al fine di condividere uno spazio economico (e una moneta) che siano effettivamente unici<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. *supra* quanto già esposto al par. 1.1. del cap. II. Cfr. anche T. BAYOUMI, B. EICHENGREEN, *Restraining yourself: the implications of fiscal rules for economic stabilization*, Staff Papers-International Monetary Fund, 1995, pp. 32 ss.

<sup>22</sup> Per una trattazione più dettagliata delle modalità con cui la Banca Mondiale interferisce – mediante condizionalità – nelle scelte statali, anche sul fronte della finanza pubblica (tendenzialmente richiedendo il rispetto di regole quantitative e qualitative di spesa pubblica), cfr. ad esempio C. SANTISO, *World Bank and Good Governance. Good Governance and Aid Effectiveness: the World Bank and Conditionality*, in *The Georgetown Public Policy Review*, n. 7, 2001, pp. 1 ss.

<sup>23</sup> Per un esame complessivo del tema, tra l’ampia letteratura anche per ulteriori riferimenti, cfr. G. PERONI, *La crisi dell’euro: limiti e rimedi dell’Unione economica e monetaria*, Milano, 2012. Sulla *ratio* comune ai diversi interventi di contrasto alla crisi,

Queste premesse politiche hanno avuto una duplice ripercussione giuridica a livello di enti territoriali. In primo luogo – come per la compagine internazionale e globale – il contesto di integrazione commerciale ed economica europeo, determinando la necessità di un’armonizzazione delle politiche finanziarie pubbliche statali (per la convergenza dei fattori economici che determinano la forza della moneta unica), ha posto le premesse perché gli Stati membri dovessero poi – con scelte sovrane – decidere sulla riallocazione degli obiettivi da loro mutualmente assunti anche al livello sub-statale; ciò, a fronte e a causa di una tendenziale indifferenza dell’Unione – quale organizzazione internazionale – rispetto all’imputabilità di un eventuale sfioramento dei limiti di spesa al livello centrale o territoriale di governo<sup>24</sup>.

In secondo luogo, il sistema condiviso di stabilità finanziaria che si è affermato nell’Unione europea quale – essa stessa – ordinamento composto, ha rappresentato inoltre un modello per i meccanismi di limitazione della spesa territoriale interna agli ordinamenti composti (invece statuali; infatti, il modello del patto di stabilità e crescita UE si è presentato come un’esperienza di prestigio, idonea a circolare anche – con le opportune modifiche – nell’ambito degli ordinamenti degli Stati membri, in forma di patti di stabilità interni. Inoltre, e al contrario, anche i meccanismi di stabilità europei hanno risentito della circolazione dei modelli, e si sono ispirati talvolta a meccanismi di contenimento dei

---

individuabile nell’intento di rendere l’Unione una comunità non di soli benefici ma anche di rischi (e, quindi, responsabile), cfr. G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2012, pp. 461 ss., in particolare pp. 468 s., e E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2012, pp. 783 ss.

<sup>24</sup> Sulla (tendenziale) indifferenza dell’Unione europea per le autonomie territoriali, cfr. per un inquadramento generale M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2007, pp. 433 ss. e, in particolare, p. 460 dove si rileva il profilo di tale estraneità (del livello sub-statale rispetto all’ordinamento fondamentale delle decisioni europee) che presenta il maggior interesse per la finanza pubblica territoriale: “quando l’esecuzione compete alle Regioni, queste, se non coinvolte nella fase ascendente, sopportano i costi finanziari e amministrativi di quelle scelte, senza poterle influenzare. Si produce, cioè, quella *uneven distribution of pay and say* che aggrava il rischio di mancata attuazione del diritto europeo”.



volumi di spesa territoriali dapprima implementati negli ordinamenti nazionali; così, in particolare, nell'ambito della crisi finanziaria sono state introdotte a livello di Unione europea numerose soluzioni in precedenza fatte proprie dall'esperienza tedesca di responsabilizzazione delle gestioni dei conti pubblici, recependo i moduli di azione finanziaria apprestati con le *Foederalismus Reform I e II*<sup>25</sup>.

A fronte di questa duplice incidenza sulla limitazione dei volumi della spesa territoriale, l'esame della regolamentazione della stabilità finanziaria all'interno dell'Unione è centrale sia in quanto essa stessa si pone come uno dei modelli di riferimento in materia di contenimento della spesa pubblica negli ordinamenti composti (circolato tanto tra gli Stati membri, quanto in ambito extraeuropeo<sup>26</sup>), sia in quanto costituisce la premessa di fatto per le più recenti esigenze limitative della spesa pubblica affermatesi negli ordinamenti statali europei<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Per il modello tedesco cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo. Sullo spirito “tedesco” delle riforme europee, L. BESSELINK, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: ‘Europe Speaking German’*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 8, issue 1, 2012, pp. 1 ss. Rispetto agli obiettivi di rigore europei, neppure la disciplina nazionale tedesca è tuttavia rigida ed indifferente alla realtà nazionale; l'art. 143d, co. 1, stabilisce infatti sì che il freno sul debito sia applicato a partire dal bilancio per il 2011, ma prevedendo poi due periodi transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi (con termine al 2016 per la Federazione e al 2020 per i *Länder*). Per considerazioni generali sulla circolazione “eterologa” dei modelli nello spazio giuridico europeo, cfr. R. TONIATTI, *La circolazione del diritto costituzionale: note sul metodo comparato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, fasc. 2, 2012, pp. 115 ss.

<sup>26</sup> Specie nell'ottica dell'allargamento, le regole di convergenza finanziaria avendo progressivamente costituito – nell'ambito delle nuove adesioni – uno dei fattori più rilevanti della condizionalità europea. Cfr. il c.d. criterio economico (l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione) dei Criteri di Copenaghen (cfr. Consiglio europeo del 1993, e poi Consiglio europeo di Madrid del 1995, che avevano specificato le condizioni dell'art. 49 ed i principi dell'art. 6, par. 1, del Trattato UE).

<sup>27</sup> Per un inquadramento generale delle ripercussioni sulle autonomie territoriali delle misure di contrasto alla crisi finanziaria assunte in sede di Unione europea, cfr. S. MANGIAMELI, *Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC: crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2013 e G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2014.

Posta questa rilevanza di fatto sul piano delle esperienze concrete e della circolazione dei modelli, va notato come le regole di stabilità finanziaria dell'Unione fruiscono inoltre – da un punto di vista giuridico – di una base normativa solida e strutturata, che contribuisce a consolidarne in positivo l'esperienza. Il fondamento della disciplina finanziaria europea, a livello di diritto primario, è individuabile non tanto nelle disposizioni sul bilancio dell'Unione<sup>28</sup>, ma nelle disposizioni sulla finanza degli Stati membri: tanto per quanto riguarda la politica economica<sup>29</sup>, quanto per quel che concerne la cessione di quella monetaria<sup>30</sup>.

La *ratio* e l'origine di tali soluzioni normative è risalente, e sottesa alla stessa idea di integrazione che postula la citata mutua responsabilizzazione e controllo; essa ha tuttavia subito una particolare accelerazione – e i modelli giuridici di limitazione sono mutati sensibilmente, per qualità e quantità del relativo impatto – a seguito della terza fase dell'Unione economica e monetaria<sup>31</sup>. In particolare, si è affermata l'esigenza di limiti e controlli più stretti sulle politiche finanziarie nazionali, per evitare scostamenti dai criteri di convergenza di Maastricht successivi a un loro primo raggiungimento: la stabilità finanziaria di ciascuno Stato partecipante – nell'ambito di una moneta unica – si presenta infatti come un interesse comune a tutti gli ordinamenti fruitori e, più in particolare, si pone anche come un interesse perdurante nel tempo (ogni performance nazionale negativa ripercuotendosi – anche successivamente all'adozione – sulle quotazioni della moneta)<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> E relativa gestione dei conti propri dell'Unione; cfr. gli artt. 310-324 TFUE.

<sup>29</sup> Cfr. gli artt. 119-126 TFUE.

<sup>30</sup> Cfr. gli artt. 127-133 TFUE.

<sup>31</sup> Dal 1° gennaio 1999, con l'introduzione progressiva dell'euro e l'attuazione di una politica monetaria unica sotto la responsabilità della Banca centrale europea.

<sup>32</sup> Le ripercussioni sulle Regioni di questa esigenza di *governance* sovranazionale dei processi di convergenza e stabilità finanziaria (specie, ma non solo, nell'area euro) è quindi, tendenzialmente, rilevante in via indiretta, in quanto anche le performance dell'aggregato delle autonomie si ripercuotono sulla stabilità economica dell'intera area. Per alcune conseguenze minori – invece specifiche e dirette – dell'introduzione dell'euro sull'autonomia territoriale, si ricorda anche la possibilità per le Regioni (riconosciuta da Corte cost. 417/2000) di intervenire con propri provvedimenti per favorire il passaggio alla moneta unica, senza così invadere la competenza statale; cfr. D. GIROTTO, *Politica monetaria delle Regioni*, in *Studium iuris*, fasc. 2, 2002, pp. 220 ss. e E. BUGLIONE,

Già nel vertice di Dublino del dicembre 1996 era quindi stato approvato un disegno di c.d. patto di stabilità e crescita<sup>33</sup>, che poneva in agenda l'esigenza di perdurante rispetto dei parametri di convergenza da parte di tutti gli Stati aderenti<sup>34</sup>; parametri che si sono quantificati in un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL e in un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL (o, comunque, tendente al rientro)<sup>35</sup>. E proprio su tale idea di limitazione della spesa pubblica mediante l'uso di criteri fondati su saldi-obiettivo, come tali misurabili e a ridotta politicità (e negoziabilità), si è fondato il modello di responsabilizzazione europeo, determinando una tendenza che è divenuta condizionante anche negli apporci seguiti dalle politiche limitative statali (traducendosi da obbligo nazionale in obbligo per i singoli enti territoriali).

Il modello limitativo implicito nel patto si caratterizza, peraltro, come sensibile all'autonomia/sovranità statale grazie al proprio procedere ponendo unicamente risultati finali da raggiungere, stabiliti ed accertabili in modo il più possibile oggettivo (perché misurabili in base a grandezze fondamentali aggregate), nonché per il lasciare poi libertà riguardo le modalità di conseguimento degli obiettivi finali stessi<sup>36</sup>.

Tale approccio non era peraltro nuovo, in quanto il contenimento della spesa pubblica – con limiti all'impegno, tetti alle uscite e obiettivi di performance positiva – aveva costituito il tratto distintivo di svariate

---

*Le decisioni delle Regioni per favorire il passaggio alla moneta unica configurano interferenze nella politica monetaria?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 2, 2001, pp. 163 ss.

<sup>33</sup> Per una descrizione più dettagliata dell'accordo raggiunto il 13-14 dicembre 1996, cfr. R. SANTANIELLO, *Dall'avvio della Conferenza intergovernativa al "patto di stabilità" di Dublino*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 1996, pp. 95 ss.

<sup>34</sup> Ferma l'estensione delle logiche di stabilità anche oltre la sola dimensione dell'interesse monetario, in quanto analoghe esigenze di mutua responsabilizzazione derivano anche dalla semplice comune appartenenza al mercato unico (con – quindi – applicazione delle regole sul contenimento dei deficit anche agli Stati non aderenti alla moneta unica, seppur con regimi diversi).

<sup>35</sup> Per un inquadramento dei parametri di convergenza come limiti – nella prospettiva qui assunta – cfr. D. DELLI GATTI, *Il processo di convergenza come vincolo alla politica economica: il quadro macroeconomico in Italia alla vigilia dell'Unione Monetaria Europea*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, fasc. 2, 1998, pp. 139 ss.

<sup>36</sup> Sul modello per saldi e la sua applicazione a livello interno, nell'esperienza italiana, cfr. *infra* i par. sub 7. nel cap. IV.

esperienze di liberalismo economico<sup>37</sup>. L'Unione europea, seguendo un'impostazione tipica dell'economia sociale di mercato, ha accettato la presenza di un certo debito e deficit come tratti fisiologici della finanza pubblica (anche in ottica keynesiana), ma al contempo ha recepito le esigenze di limitazione dei disequilibri tra entrate e uscite, a fini di stabilità; al di là della scelta quantitativa relativa alle soglie, che integra una questione di merito politico, la rilevanza giuridica dell'esperienza europea in materia sta allora nel recepimento di un modello di controllo per saldi finanziari, che procede ponendo obiettivi da verificare *ex post*. In questo modo, l'Unione adotta – rispetto alle esigenze limitative della spesa pubblica – non un'ottica qualificabile come *ex ante* (con pesanti interventi vincolistici sul bilancio di previsione, di difficile controllo per il loro articolarsi in un sistema di coperture da verificare), bensì una logica di controllo “di risultato”, sul rendiconto<sup>38</sup>.

La regolazione dei meccanismi europei di stabilità e crescita, condizionando pesantemente le finanze nazionali (con le conseguenti ripercussioni sulla spesa territoriale), è stata peraltro fatta oggetto anche di specifiche critiche. Sebbene infatti l'approccio di fondo – nella misura in cui guarda al solo obiettivo finale – sia rispettoso della sovranità statale (e dell'autonomia di bilancio), nondimeno i parametri adottati sono stati reputati poco flessibili e spesso indifferenti alle esigenze di politica keynesiana (con critiche che si sono quinte inasprite nell'ambito della crisi finanziaria)<sup>39</sup>. D'altra parte, e al contrario, al patto di stabilità e

---

<sup>37</sup> Cfr. in particolare *infra* il par. 6.1. in questo capitolo, sull'esperienza britannica degli anni '80 e primi anni '90.

<sup>38</sup> Particolarmente rilevante anche per l'ordinamento italiano, assecondando la tendenza al superamento della logica di controllo sugli atti (sottesa anche, a livello legislativo, all'idea di copertura finanziaria introdotta dall'art. 81, co. 4, Cost.), a favore di un'impostazione di controlli sui risultati, attenta alle performance e gli obiettivi sui saldi complessivi, il cui ultimo approdo può essere individuato nella costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e nelle disposizioni di revisione qualitativa della spesa. Per tutti questi profili, cfr. *infra* il cap. VI relativo all'esperienza italiana.

<sup>39</sup> Sulle prime critiche alle rigidità dei criteri di convergenza, cfr. J.V. LOUIS, *The Review of the Stability and Growth Pact*, in *Common Market Law Review*, vol. 43, issue 1, 2006, pp. 85 ss. e L. FINGLAND, S.J. BAILEY, *The EU's Stability and Growth Pact: Its Credibility and Sustainability*, in *Public Money and Management*, vol. 28, issue 4, 2008, pp. 223 ss. Osservazioni su opportunità ed efficienza delle regole di au-

crescita è stata talora rimproverata la scarsa effettività delle regole, munite di un insufficiente apparato di controllo e sanzione per garantirne un *enforcement* soddisfacente<sup>40</sup>; ciò anche a seguito delle riforme e dell'implementazione dei meccanismi previsti originariamente. L'evoluzione della normativa si accompagna infatti all'emersione delle citate criticità (in entrambe le direzioni indicate: rigidità e scarso *enforcement*), svolgendosi in numerosi interventi di ridefinizione delle regole di controllo della convergenza finanziaria.

Circa tale evoluzione della disciplina, le disposizioni dei Trattati citate in precedenza hanno trovato attuazione con un patto di stabilità e crescita la cui struttura normativa è stata codificata – in prima battuta – in due regolamenti del 1997<sup>41</sup>. In tale disciplina si richiamavano gli articoli 99 e 104 TUE (come modificati con il Trattato di Maastricht), riordinando in fasi più precise e controllabili la procedura per disavanzi

sterità, che con la crisi finanziaria hanno sollecitato ulteriori prospettive, cfr. M. HEIPERTZ, A. VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, 2010, pp. 128 ss. e 196 ss. Cfr. anche, per l'esame dei *pro* e dei *contra* delle politiche di convergenza apprestate dall'Unione, V.A. MUSCATELLI, P. NATALE, P. TIRELLI, *A Simple and Flexible Alternative to Stability and Growth Pact Deficit Ceilings. Is It at Hand?*, in *European Journal of Political Economy*, vol. 28, issue 1, 2012, pp. 14 ss. e J. CREEL, P. HUBERT, F. SARACENO, *An Assessment of the Stability and Growth Pact Reform in a Small-Scale Macro-Framework*, in *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 37, issue 8, 2013, pp. 1567 ss.

<sup>40</sup> Rilevava già in modo equilibrato tanto i profili positivi del patto, se correttamente applicato (adeguata flessibilità ed utile *moral suasion* esercitata sugli Stati), quanto i caratteri che possono portare ad effetti negativi indesiderati (con una tendenza a rendere progressivamente meno severi gli obiettivi finanziari, le incertezze sulla relativa applicabilità e l'emergere di divisioni e ingerenze di interessi particolari nella gestione "politica" del patto), ad esempio R. PEREZ, *Le conclusioni dell'Ecofin e la Corte di giustizia europea*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2004, pp. 409 ss. Ha rilevato la non ottimale effettività dell'applicazione del patto, specie dopo la sua riforma nel 2005, anche M. BARBERO, *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei falli: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 6, 2007, pp. 1315 ss.

<sup>41</sup> Cfr. il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e il regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

eccessivi. In questo senso, la giuridicità del nuovo meccanismo per saldi-obiettivo si è sostanziata in una proceduralizzazione di vincoli preesistenti, dove la dimensione politica del controllo sui c.d. disavanzi eccessivi ha ceduto gli originari spazi di discrezionalità a favore di un procedimento maggiormente controllabile. La limitazione della spesa si è articolata così in una prima fase di avvertimento, per cui se il deficit di uno Stato membro si avvicina al tetto del 3% sul PIL la Commissione europea propone, ed il Consiglio dei ministri europei in sede di Ecofin approva, un “avvertimento preventivo” (*early warning*), a cui eventualmente segue una seconda fase di raccomandazione.

Solo successivamente all’esaurimento di tali passaggi diveniva possibile aprire una terza fase di sanzione, in cui la penalità assume dapprima la forma di un deposito infruttifero (il cui importo è definito da due componenti, tali da rapportare l’entità della sanzione alla gravità dell’infrazione<sup>42</sup>), e solo eventualmente – se lo Stato sanzionato non sarà in grado di riallineare le proprie performance economiche ai parametri di convergenza nell’arco dei successivi due anni – tale deposito potrà essere incamerato dall’Unione, venendo riqualficato come multa. Tali conseguenze sanzionatorie si presentano così quale *extrema ratio* e sono, peraltro, soggette a un duplice ordine di eccezioni che operano in modo automatico (al ricorrere di una situazione di recessione<sup>43</sup>) o discrezionale (per i casi di congiuntura economica negativa<sup>44</sup>, al verificarsi della quale il Consiglio dell’Unione può – a maggioranza – comunque sospendere le sanzioni).

Alla luce di questo impianto, il modello di limitazione della sovranità finanziaria statale si caratterizza per il suo carattere semi automatico, particolarmente valorizzato – fin dalla risoluzione istitutiva del Consi-

---

<sup>42</sup> La sanzione è infatti strutturata in due parti: l’una fissa, pari allo 0,2% del PIL; l’altra variabile, pari allo 0,1% del PIL per ogni punto (o frazione di punto) di sfornamento del parametro del 3%.

<sup>43</sup> In particolare, al ricorrere di una riduzione del PIL reale superiore al 2% non verrà applicata alcuna sanzione.

<sup>44</sup> Se la caduta del PIL reale è inferiore alla soglia del 2% – e si trova più in particolare tra lo 0,75 ed il 2% – per evitare l’applicazione di sanzioni è necessario che lo Stato interessato dimostri il carattere eccezionale del suo deficit, la presunzione della eccezionalità della situazione di recessione divenendo in tale ipotesi relativa (e va quindi data prova del carattere non strutturale del deficit).

glio europeo di Amsterdam<sup>45</sup> – attraverso la proceduralizzazione dell'intero funzionamento del patto.

Le verifiche del rispetto degli obiettivi si sono così articolare in una fase preventiva e in una fase successiva. Sono state infatti previste non solo misure c.d. dissuasive<sup>46</sup> (tese cioè a sanzionare lo Stato posteriormente al superamento dei parametri di convergenza), ma anche misure dirette a scongiurare il verificarsi di disavanzi eccessivi, attraverso l'impiego di criteri di azione condivisi. Le misure preventive<sup>47</sup> (miranti a “porre in allarme” lo Stato che si accinge a svolgere condotte finanziarie a rischio) si sono infatti sostanziate in programmi annuali di stabilità (o di convergenza), che si affiancano alla c.d. sorveglianza multilaterale<sup>48</sup>, quali strumenti tutti diretti ad evitare che una situazione di cattiva gestione si protragga fino a determinare uno scostamento dai parametri (correggendo tale situazione preventivamente e in modo non autoritativo, concertando le modalità con lo Stato membro).

Vi sono quindi diversi meccanismi che possono essere utilizzati per evitare la formazione di disavanzi eccessivi, e tali strumenti sono in particolare stati apprestati prevedendo in capo al Consiglio il potere di attivare una procedura di allarme preventivo (*early warning*) e affidando alla Commissione il compito di adottare raccomandazioni di politica economica (*early policy advice*).

Se all'automatismo degli obiettivi e delle misure dissuasive si legano le critiche di eccessiva rigidità del patto, che sarebbe (stato) insensibile alle necessità di applicazione flessibile (considerando l'intero ciclo economico e non un singolo bilancio di esercizio), d'altra parte agli spazi di discrezionalità del patto – concentrati soprattutto nelle fasi preventive e nelle misure correlate – è correlata l'altra criticità, consistente in una scarsa effettività in concetto (posto il carattere del tutto eccezio-

---

<sup>45</sup> Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997) [Gazzetta ufficiale C 236 del 02.08.1997].

<sup>46</sup> Sostanziate nella procedura per disavanzi eccessivi già analizzata. Per la disciplina di dettaglio, cfr. il citato regolamento (CE) n. 1467/97, poi modificato dal regolamento (CE) n. 1056/2005.

<sup>47</sup> Cfr. il già citato regolamento (CE) n. 1466/97, poi modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005.

<sup>48</sup> Cfr. l'art. 121 TFUE.

nale di sanzioni reali). In tal modo, il patto non promuoverebbe né la crescita né la stabilità: tanto vincolando la spesa senza adeguata flessibilità, quanto non sanzionando in maniera efficace gli scostamenti anche persistenti (con un'inefficacia pericolosamente avallata da applicazioni troppo permissive, talora censurate dalla Corte di giustizia<sup>49</sup>).

In risposta a tali critiche, nel 2005 il Consiglio Ecofin decideva peraltro di ammorbidire le norme procedurali, rendendo più flessibile l'applicazione del patto<sup>50</sup>. Operando in questo senso veniva riaffermata comunque la validità dei valori di riferimento (del 3% per il rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% per il rapporto tra debito pubblico e PIL), ma contemporaneamente si rivedevano i percorsi di convergenza, considerando parametri di medio termine – solo “orientati” a una situazione di bilancio in pareggio – che ammettessero la possibilità di obiettivi differenziati tenendo conto delle peculiarità della situazione di ciascuno Stato membro<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Emblematica in tal senso la sentenza CGUE 13 luglio 2004, nella causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*. Sulla vicenda, relativa alle conseguenze della violazione del patto, e sulla non ammissibilità di applicazioni eccessivamente permissive da parte del Consiglio, cfr. R. PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2004, pp. 1073 ss.; I. MAHER, *Economic Policy Coordination and the European Court: Excessive Deficits and Ecofin Discretion*, in *European Law Review*, issue 6, 2004, pp. 831 ss.; P. DIMAN, M. SALERNO, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2004, pp. 1842 ss.; G. RIVOCCHI, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 5, 2005, pp. 899 ss.

<sup>50</sup> Cfr. la relazione del 22 marzo 2005 del Consiglio Ecofin intitolata “Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita”. Cfr. per commenti L. PATRUNO, *Il “nuovo” Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 2005, pp. 225 ss. e R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2005, pp. 777 ss.

<sup>51</sup> Cfr. i regolamenti (CE) 1055/2005 e 1056/2005, intesi a correggere l'eccessiva rigidità del patto. Si è notato come tuttavia questo intervento abbia peggiorato la già scarsa considerazione dello strumento di convergenza per i criteri di tipo qualitativo, concentrando tutta l'attenzione sugli elementi quantitativi, peraltro così ottenendo solo il risultato di indebolire le garanzie di rigore e la funzione di “vincolo esterno” propria della vigilanza dell'Unione sulle finanze nazionali, senza invece acquisire in compensazione un approccio più selettivo sul piano della qualità delle spese; in questo senso,



Tali tendenze alla flessibilizzazione venivano però ostacolate dall'emergere della recente crisi finanziaria, c.d. dei debiti sovrani, che nell'area euro ha portato a nuovi irrigidimenti delle regole di stabilità, e all'affermarsi di una nuova circolazione – nell'Unione europea – dei modelli di limitazione della spesa pubblica già sperimentati nel federalismo tedesco. Il modello del patto di stabilità, che come visto si è connotato per la sua forte proceduralizzazione ed aveva già condizionato i singoli sistemi nazionali, ha così assorbito esso stesso l'influenza di un modello a sua volta fortemente amministrativo e orientato alla responsabile (e austera) leale collaborazione istituzionalizzata (articolata in un costante “dialogo” costituzionale a livello di Stato-ordinamento)<sup>52</sup>.

In questo contesto, la proceduralizzazione che connotava già il modello UE di limitazione finanziaria a carico degli Stati membri (e nell'interesse dell'ordinamento composto sovranazionale) si è arricchita dell'idea di c.d. semestre europeo, nel quale svolgere un “dialogo economico” tra Stati membri e istituzioni dell'Unione; dialogo che porti a una condivisione delle scelte di bilancio nazionali prima della loro emanazione (in modo leale e mutualmente responsabilizzante tanto per la dimensione unitaria, quanto per quella statale)<sup>53</sup>.

In questo senso, le decisioni finanziarie nazionali vengono limitate non più solo in ragione del prescrivere loro il raggiungimento di un obiettivo verificato *ex post*, ma le stesse decisioni sono ora anche “concordate” *ex ante*; e ciò costituisce una forte innovazione del modello europeo di limitazione della spesa, a discapito della dimensione autonoma/sovrana statale. Più nel dettaglio, a partire dal gennaio di ogni anno il Governo del singolo Stato membro deve ora procedere all'analisi dell'indagine annuale sulla crescita presentata dalla Commissione e,

---

cfr. G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2005, pp. 668 ss.

<sup>52</sup> Cfr. *infra* i par. seguenti in questo capitolo per l'emergere degli strumenti di controllo della spesa territoriale, a livello nazionale, già prima delle sollecitazioni dell'Unione europea. In particolare, per l'esperienza tedesca cfr. *infra* il par. 4.1.

<sup>53</sup> Sul semestre europeo come strumento per indurre gli Stati membri ad affrontare contestualmente le politiche per la stabilità finanziaria e quelle per la crescita, influenzando la programmazione finanziaria in passato espressione esclusiva di sovranità statale, cfr. D. CABRAS, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2011, pp. 387 ss.

sulla base di tali documenti generali unitari, si avvia la progettazione della manovra che poi dovrà tenere conto anche – in febbraio/marzo – delle linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo. Su tali basi, di programmazione unitaria maturata collegialmente a inizio anno, a metà aprile gli Stati membri della zona euro sottopongono contestualmente i c.d. piani nazionali di riforma ed i c.d. programmi di stabilità<sup>54</sup>, così che a inizio giugno la Commissione possa elaborare le relative raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte individualmente ai singoli Stati membri. Infine, in giugno il Consiglio Ecofin approva le raccomandazioni della Commissione<sup>55</sup>, in modo che nella seconda metà dell'anno gli Stati membri possano adottare le rispettive leggi di bilancio in coerenza con il processo di condivisione svoltosi nella prima parte dell'anno<sup>56</sup>.

A fronte di questa significativa innovazione procedurale, che ha integrato una parzialmente nuova prospettiva *ex ante* nel controllo finanziario sovranazionale, anche il tessuto normativo del patto di stabilità e crescita è stato pesantemente modificato. In prima battuta con il c.d. *Six Pack*, ovvero una serie di misure di modifica al Patto di stabilità, intervenute sia per la parte preventiva<sup>57</sup> che per la parte correttiva<sup>58</sup>, oltre che per il rafforzamento delle sanzioni<sup>59</sup>; misure che inoltre hanno disposto l'armonizzazione dei quadri di bilancio nazionali<sup>60</sup>, oltre che la

<sup>54</sup> Ovvero “programmi di convergenza”, per i Paesi che non partecipano all'euro.

<sup>55</sup> Anche in base agli orientamenti espressi dal Consiglio europeo (a giugno).

<sup>56</sup> Inoltre, come passo successivo e a garantire un controllo ulteriore sull'effettiva leale collaborazione dello Stato nel recepire quanto concordato, nell'indagine annuale sulla crescita di inizio anno successivo la Commissione deve poi dare conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

<sup>57</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>58</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>59</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

<sup>60</sup> Cfr. la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011.

giuridicizzazione del sistema di sorveglianza economica<sup>61</sup>, venendo quindi tutte accomunate da una unitaria *ratio* di irrigidimento dei meccanismi di limitazione della sovranità finanziaria e di normazione delle relazioni tra livelli di governo all'interno dell'Unione.

Dal complesso di tali riforme emergono in particolare regole più severe sull'indebitamento, in base alle quali i paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60% sono tenuti a ridurre progressivamente la parte eccedente tale quota al ritmo di 1/20 per anno<sup>62</sup>. Nella stessa ottica di stretta sull'*enforcement* delle regole del patto, si sono inoltre approntati strumenti sanzionatori più efficaci, semi-automatici, contro gli Stati inadempienti che – dopo l'accertamento dell'infrazione – non dovessero seguire le raccomandazioni correttive<sup>63</sup>.

La crisi finanziaria (e la conseguente adozione di un modello limitativo di impronta meno politica e più automatica e “amministrativa”) hanno quindi determinato una risposta alle criticità del patto di stabilità e crescita orientate all'irrigidimento e a un più stringente *enforcement*, optando per la responsabilizzazione e l'austerità (quale tendenza parallela a meccanismi di solidarietà comunque apprestati, in ambito europeo, tramite da ultimo il c.d. meccanismo di stabilità<sup>64</sup>).

Questa opzione è stata a sua volta criticata. Con essa si è voluto rendere l'Unione una comunità non più solo di vantaggi, ma anche di rischi, nello spirito di lealtà e responsabilità istituzionale che connota anche l'esperienza delle *Foederalismus Reform I e II*. Tale austerità

---

<sup>61</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, e il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

<sup>62</sup> E la Commissione può avviare una procedura d'infrazione se il ritmo di riduzione del debito non viene rispettato; per la disciplina dell'indebitamento nell'ordinamento italiano, e il suo impatto sulle autonomie territoriali alla luce degli impegni assunti in sede europea, cfr. *infra* il par. 2.2. nel cap. VI.

<sup>63</sup> Sanzionati con il trasferimento dello 0,1% del PIL in un deposito infruttifero.

<sup>64</sup> Cfr. il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012. In sua preparazione il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo aveva adottato la decisione 2011/199/UE che modifica l'art. 136 TFUE, introducendo un apposito paragrafo.

sottesa ai nuovi meccanismi di convergenza non ha però portato a un'immediata ripresa, e la finalità delle politiche sottese a tali strumenti normativi (orientati alla tenuta monetaria di lungo periodo) rischiano di indebolire la coesione sociale e le dinamiche economiche di crescita maggiormente esposte a fattori non strutturali. D'altro lato, la solidità finanziaria e la stabilità di lungo periodo costituiscono un valore sotteso alla creazione di un'Unione economica e monetaria, e la strumentalità delle misure maggiormente rigorose alla tenuta dell'area euro può integrare un elemento positivo di coesione per l'emergere dell'Europa come area (anche) monetaria appetibile per la sua stabilità.

Questi obiettivi di austerità/stabilità sono stati perseguiti già con il recepimento nel *Six Pack* di meccanismi di controllo della spesa in base ai quali l'aumento degli impegni finanziari degli Stati membri deve essere legato al tasso di crescita a medio termine o trovare una copertura specifica (mediante tagli in altri settori o con l'aumento delle entrate); misure alle quali sono stati affiancati requisiti formali di bilancio comuni per tutti gli Stati membri e strumenti di prevenzione degli squilibri macroeconomici (mediante misure di natura simmetrica che valutano non solo i deficit ma anche i surplus, al fine di prevenire squilibri all'interno dell'Unione europea)<sup>65</sup>.

Tutte queste tendenze di riforma del modello sovranazionale di limitazione della spesa pubblica sono state poi consolidate – al di fuori del sistema dell'Unione – con un Trattato autonomo, definito *Fiscal Compact*<sup>66</sup>, che ha dato base primaria alle nuove scelte.

Le nuove misure non sono quindi state inserite organicamente nel quadro UE, ma il *Fiscal Compact* ha sostanzialmente confermato le scelte contenute nel *Six Pack* e, pur collocandosi provvisoriamente fuori dal sistema del TUE e del TFUE, nondimeno il suo art. 16 prospetta entro un quinquennio la valutazione dell'incorporazione delle nuove previsioni nella cornice giuridica dell'Unione, sulla base esperienza

---

<sup>65</sup> Cfr. in particolare i regolamenti (UE) n. 1173/2011, 1175/2011 e 1177/2011.

<sup>66</sup> Cfr. il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012. Tra l'ampia letteratura cfr. a commento F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2012, pp. 434 ss. e R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2012, pp. 469 ss.

attuativa; inoltre, l'art. 2 dispone per un'applicazione alle Parti contraenti, di tale nuovo corpo normativo, che sia comunque conforme al TUE e al TFUE (in particolare, con il rispetto del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4.3 TUE).

Nel merito, il percorso di avvicinamento del modello UE di limitazione della spesa pubblica a quello tedesco è stato confermato dalle disposizioni di tale ultimo Trattato, in particolare dall'art. 3 che impegna gli stessi Stati membri (con una circolazione del modello dal *Grundgesetz* all'Unione europea e poi di nuovo, verso il basso, dalla dimensione sovranazionale a quella statale) ad introdurre – mediante disposizioni “preferibilmente” costituzionali<sup>67</sup> – una serie di nuove regole di limitazione finanziaria, in aggiunta e senza pregiudizio per gli obblighi già derivanti dal diritto dell'Unione<sup>68</sup>.

In particolare, riprendendo la nuova formulazione degli art. 109 e 109a del *GG*, il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo<sup>69</sup>. Tale principio si considera rispettato se il disavanzo strutturale dello Stato (disavanzo annuale aggiustato per il ciclo e calcolato al netto delle misure temporanee di correzione) è conforme all'obiettivo a

---

<sup>67</sup> Peraltro, la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali era già stata contemplata quale impegno non giuridicamente vincolante nell'ambito del Patto *Europlus* e nella proposta della Commissione COM(2011)821 del 23 novembre 2011.

<sup>68</sup> A commento dell'impegno assunto in sede europea di costituzionalizzare le regole di gestione (in pareggio) del bilancio cfr., per i primi commenti sul vincolo europeo di revisione della Costituzione, ad esempio A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2011; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2011; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. 4, 2012; F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, fasc. 14, 2012. Per una visione più complessiva sulla portata costituzionale delle misure europee di contrasto alla crisi finanziaria, cfr. da ultimo P. CRAIG, *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, pp. 19 ss.

<sup>69</sup> Per l'esame del modello tedesco cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo.

medio termine specifico per Paese come stabilito dal *Six Pack*<sup>70</sup>, con un deficit annuo che non superi lo 0,5% del PIL nominale<sup>71</sup>. Va notato comunque che, proprio come nel modello tedesco di *Schuldenbremse*, gli Stati contraenti possono deviare temporaneamente dall'obiettivo di medio termine (o dal percorso di aggiustamento) al ricorrere di circostanze eccezionali, per eventi imprevedibili o in caso di grave recessione; inoltre, ogni ordinamento nazionale dovrà prevedere un meccanismo di correzione automatica, ancora ricalcato sull'esperienza tedesca e in coerenza con l'impostazione che era già propria del modello proprio dell'Unione (tecnico-automatico, più che politico-negoziato)<sup>72</sup>.

Le ulteriori disposizioni del *Fiscal Compact* confermano tendenze verso l'irrigidimento delle procedure che erano già in atto. Così l'art. 4 ribadisce la misura di un ventesimo l'anno per la prevista riduzione dell'eccedenza di debito; l'art. 5 onera le Parti contraenti oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo a concordare con la Commissione un programma di rientro e di riforme strutturali; l'art. 6 prevede la concertazione dei piani di emissione del debito, in coerenza con la lealtà istituzionale e il "dialogo" sulle questioni finanziarie; l'art. 8 si occupa dell'attuazione agli obblighi, anche con una relazione della Commissione. A quest'ultimo riguardo, in particolare, il meccanismo di *enforcement* è stato rafforzato non solo sul piano istituzionale (con il dialogo leale tra Stati e Unione, obbligatorio – *ex ante*, nella fase di elaborazione delle politiche di bilancio – a monte del raggiungimento degli obiettivi)<sup>73</sup>, ma anche con la giuridicizzazione delle conseguenze in caso di

---

<sup>70</sup> Cfr. ancora il regolamento (UE) n. 1175/2011.

<sup>71</sup> Al riguardo va notato che con la modifica alla parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, di cui al citato regolamento (UE) n. 1175/2011, gli obiettivi di bilancio a medio termine degli Stati dell'eurozona sono specificati (in modo differenziato per ciascuno Stato) in una forcilla stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*; il calendario per raggiungere questo obiettivo è predisposto dalla Commissione tenendo conto per ciascuno Stato degli specifici rischi per la sostenibilità e dei precedenti progressi.

<sup>72</sup> Entrambi i contenuti – relativi agli scostamenti ammessi e al meccanismo di correzione automatica – sono stati introdotti in Italia con la legge 243/2012, in particolare all'art. 6 e agli artt. 7 e 8. Cfr. anche *infra* i par. *sub* 2. del cap. VI.

<sup>73</sup> Altre disposizioni di carattere istituzionale/collaborativo contenute nel *Fiscal Compact* sono rappresentate in particolare dall'art. 9, sull'operare congiuntamente per

inottemperanza statale; infatti il ricorso alla Corte di giustizia assume ora forza vincolante in quanto, definendo i profili di giurisdizione, nel nuovo Trattato si precisa che lo stesso *Fiscal Compact* costituisce – a tal fine – accordo speciale tra le parti contraenti, *ex art. 273 TFUE*<sup>74</sup>.

La forte tendenza alla giuridicizzazione dei meccanismi costituisce peraltro il tratto caratterizzante della risposta europea alla crisi finanziaria, alla ricerca di una maggiore effettività delle regole limitative, per garantire le diverse sfere interessate: sia preservando l'interesse alla stabilità finanziaria proprio della dimensione unitaria sovranazionale, sia assicurando il rispetto della lealtà istituzionale – proceduralizzata e biunivoca – necessaria per operare limitazioni condivise, nell'interesse della sfera statale di governo. Accogliere il diverso indirizzo, prospettabile nel senso di una maggiore flessibilizzazione delle regole di convergenza, avrebbe invece implicato un approccio negoziale (anziché proceduralizzato) del tutto diverso: la negozialità è infatti sì sottesa a tutti gli ordinamenti, come visto anche per il profilo della garanzia, ma connota in modo strutturale i soli modelli sforniti di una tendenza di fondo istituzionale, e a minor grado di formalizzazione dei rapporti tra livelli di governo; tendenza a qualificare l'integrazione come fenomeno “di diritto” che è invece il tratto caratterizzante l'apparato delle relazioni europee, in coerenza con la quale le riforme si sono quindi articolate.

Nell'Unione europea intesa come “comunità di rischi”, e non solo “di vantaggi”, la tendenza verso una giuridicizzazione di più rigorosi limiti è stata chiara, legandosi strettamente ad una risposta istituzionale – prima che politica – alla crisi. E questa peraltro è una tendenza configurabile a tutti i livelli di governo – nazionali, sovranazionali e internazionali – dove si può affermare una certa propensione ad affrontare le situazioni di instabilità finanziaria (ri)trovando la stabilità in meccani-

---

una politica economica che promuova il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria e la crescita attraverso una convergenza rafforzata e la competitività, l'art. 10, sulle cooperazioni rafforzate, l'art. 12, sul c.d. *euro summit*, nonché l'art. 13, relativo alla conferenza dei presidenti delle commissioni parlamentari.

<sup>74</sup> Disposizione che introduce la competenza della Corte di giustizia a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei Trattati quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso, quale sarebbe appunto il nuovo accordo in materia fiscale.

smi precettivi certi e a carattere semi-automatico, che garantiscano la prevedibilità necessaria alla fiducia dei mercati (approccio di contrasto alla crisi antitetico ad una gestione invece “politica” della stessa, che può sfruttare la leva della piena flessibilità delle risposte, difettando però di affidabilità sul lungo periodo). Per quanto implementato a livello di Unione europea, in ogni caso, va osservato come la tendenza alla “amministrativizzazione” della crisi naturalmente si traduca poi – rigidamente – anche in meccanismi di controllo sulla spesa degli enti territoriali, con un trasferimento dei limiti e degli obiettivi di risanamento dallo Stato (obbligato verso l’esterno) alle sue componenti interne.

È allora però essenziale che anche le garanzie di prevedibilità e lealtà sottese alla normazione delle relazioni finanziarie siano replicate nel trasferimento – dal livello sovranazionale a quello territoriale – di un approccio procedurale al controllo della spesa; ciò perché pure la dimensione interna allo Stato (e cioè i relativi enti territoriali) possa valersi sia dei vantaggi di effettività di un modello di limitazione e controllo giuridicizzato, sia della garanzia dell’autonomia che vi è sottesa.

Più in particolare, a fronte del fatto che sul piano internazionale gli accordi limitativi della spesa sono assunti dallo Stato-persona, ma successivamente gli effetti indiretti di tali limiti si ripercuotono sull’intero Stato-ordinamento, emerge il problema della partecipazione delle autonomie territoriali ad una leale condivisione dei limiti e dei vincoli. Partecipazione, se possibile, da svolgersi anche nell’ambito del livello sovra-statale, ma che va soprattutto assicurata nelle dinamiche di coordinamento interne allo Stato (con adeguate garanzie giuridiche orientate a consentire una limitazione della spesa che sia sì espressione della sovranità, ma che al contempo rispetti l’autonomia).

Un coordinamento della finanza pubblica sensibile all’autonomia, oltre che alla dimensione di impegno sovranazionale e alla consistenza di fatto delle risorse, costituisce pertanto un tratto comune per i diversi modelli e le varie tradizioni giuridiche, che articolano con modalità tecniche anche sensibilmente diverse tra loro – ma spesso intrecciate – le risposte ad una comune esigenza di conciliazione di tali tre dimensioni: di sovranità/unitarietà, di autonomia e di considerazione dei (limitati) volumi delle risorse disponibili. Comune esigenza per la quale il dato tecnico-contabile “oggettivo” di partenza pone un quadro maggiormen-



te uniforme rispetto a quanto riscontrato in materia di garanzie quantitative, tale per cui la convergenza dei modelli di regolazione dei limiti alla spesa territoriale si presenta più accentuata.

*2. Il modello dell'auto-responsabilizzazione finanziaria. L'effetto limitativo delle regole sulla separazione dei sistemi tributari e le automatiche costrizioni "di fatto" conseguenti alla competizione fiscale*

All'approccio competitivo nell'allocazione delle risorse a livello territoriale, proprio degli ordinamenti composti che né pongono limiti alla potestà fiscale dei diversi livelli di governo né apprestano sedi di coordinamento o negoziazione formali, si accompagna – sul piano della limitazione della spesa – un approccio che si pone di conseguenza come (necessariamente) ad esclusiva auto-responsabilizzazione finanziaria. Nell'assenza di strumenti di direzione, posti al di sopra di scelte impositive e di prelievo che sono quindi invece completamente autonome e concorrenti (con cui Stati membri e Federazione provvedono in piena libertà al reperimento delle risorse necessarie per le proprie funzioni), l'unica limitazione a volumi eccessivi di spesa territoriale è legata all'interesse dell'ente sub-statale stesso a limitare le proprie uscite<sup>75</sup>.

In questo contesto ordinamentale, l'effetto limitativo è ottenuto solo in forza delle conseguenze negative "di fatto" che un prelievo eccessivo può determinare sulla competitività del singolo ente sub-statale, e gli interventi autoritativamente limitativi sono del tutto eccezionali<sup>76</sup>. La

---

<sup>75</sup> Per una trattazione sotto più profili del ruolo della responsabilità per le scelte finanziarie svolte a livello territoriale, e del suo diverso atteggiarsi in un sistema competitivo (maggiormente auto-responsabilizzante) piuttosto che in un modello fondato su forti interventi perequativi (più solidaristico), cfr. i contributi raccolti nella parte D, tema III, di R. BLINDENBACHER, A. KOLLER (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from each Other*, Baskerville, 2003, pp. 349 ss., in particolare i saggi introduttivo e conclusivo su *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*, e i contributi sulla competizione fiscale e il relativo sfondo politico.

<sup>76</sup> Così ad esempio per la proibizione di regimi di prelievo regressivi, introdotta anche in un federalismo fiscale per altro competitivo come quello svizzero; cfr. *infra* al par. 2.2. in questo capitolo, la sentenza del Tribunale federale del 1° giugno 2007 (2P.43/2006) causa Halter-Durrer e controinteressati c. Cantone Obvaldo.

radicale separazione dei sistemi tributari e delle potestà di spesa (legata a funzioni organizzate in federalismi duali) fa infatti sì che non sussista un interesse superiore e unitario a limitare condizioni di sovra-impegno finanziario, ma che il contingentamento del volume delle uscite (nei limiti di quanto necessario per prestare i servizi affidati) consegua ad esigenze di competitività fiscale. Tale dinamica caratterizza così un modello a finanza propria puro, nel quale la competitività territoriale deriva dal fatto che il territorio diviene attrattivo anche per il livello di pressione fiscale che sviluppa e, quindi, eccedere nel prelievo costituirebbe un disincentivo per le attività produttive<sup>77</sup>.

Sebbene allora entro i propri confini solo il singolo Stato membro venga ad essere giuridicamente responsabile delle scelte finanziarie effettuate, e sebbene non ci possa pertanto essere una limitazione della spesa (e, a monte, del prelievo) etero-determinata dal centro (neppure al fine di evitare la doppia imposizione, e quindi per mere esigenze di armonizzazione e razionalità del sistema tributario complessivo)<sup>78</sup>, nondimeno – d'altro lato – ogni decisione finanziaria presenta degli effetti di fatto, che la rendono rilevante anche sul piano del diritto qualora tali effetti fattuali abbiano una qualche ripercussione transfrontaliera. Così, ogni decisione finanziaria che sviluppi un qualche effetto oltre confine diviene giuridicamente inammissibile (in ragione di un'illegitimità che si presenta quale corollario di un approccio nettamente separatista, che individua l'unico limite normativo al potere finanziario autonomo nel

---

<sup>77</sup> Per lo studio classico in materia di equilibrio nelle politiche fiscali locali (assunte in ottica di attrattività dei capitali sul territorio, con bassa pressione fiscale e alto livello dei servizi), cfr. J.D. WILSON, *A Theory of Interregional Tax Competition*, in *Journal of Urban Economics*, vol. 19, issue 3, 1986, pp. 296 ss. e, per una trattazione della letteratura sviluppatasi successivamente sul tema della competizione fiscale tra governi locali, cfr. anche ID., *Theories of Tax Competition*, cit., pp. 269 ss.

<sup>78</sup> Sulla piena competizione fiscale nel federalismo fiscale statunitense, e sui limiti invece introdotti in un sistema di imposizione comunque competitivo come quello svizzero (dove però la doppia imposizione è tendenzialmente evitata), dalla prospettiva dell'autonomia – considerando tali profili di libera competizione come garanzie quantitative di possibilità di prelievo – cfr. *supra* i par. 2.1. e 2.2 nel cap. II.

carattere meramente interno degli effetti finanziari producibili, anche se in modo esclusivamente indiretto)<sup>79</sup>.

La sovranità federale si sostanzia pertanto nella limitazione delle scelte finanziarie che presentino ricadute (dirette o indirette) non legate al singolo territorio, e solo di queste. In tal caso è la sovranità – come dimensione unitaria – a intervenire, ma l'ipotesi si presenta come intervento del tutto eccezionale e coerente con la generale impostazione separatista (non venendo comunque perseguita – in tali casi – una finalità di armonizzazione, tale limitazione dell'autonomia delle scelte impositive o di spesa dovendo invece essere ricondotta esclusivamente alla rigida garanzia del carattere duale dell'ordinamento)<sup>80</sup>.

Di norma, invece, unicamente l'interesse alla competitività del proprio territorio porta all'autolimitazione delle scelte finanziarie dell'ente autonomo, che si vincola solo “internamente” al fine del raggiungimento di un equilibrio ottimale tra entrate, spese e funzioni; ed infatti la responsabilità (politica) per la performance realizzata in relazione alle risorse investite ricade interamente sugli amministratori della comunità che beneficia delle prestazioni dell'autonomia, con sviluppo di un controllo sull'allocazione delle risorse legato al consenso elettorale<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Per uno studio sugli effetti transfrontalieri e indiretti della politica impositiva territoriale, nel settore peculiare delle accise, cfr. M.P. DEVEREUX, B. LOCKWOOD, M. REDOANO, *Horizontal and Vertical Indirect Tax Competition: Theory and some Evidence from the USA*, in *Journal of Public Economics*, vol. 91, issue 3, 2007, pp. 451 ss.

<sup>80</sup> Sull'approccio classico dell'economia politica che sottolinea gli effetti distorsivi delle politiche di armonizzazione fiscale, alla base delle scelte competitive dei federalismi duali, e sull'approccio neoclassico alla base delle scelte economiche nei federalismi collaborativi, che evidenzia le distorsioni create da un sistema di tassazione territorialmente differenziato e quindi consiglia l'opzione per pervasivi interventi di armonizzazione (per sottolinearne comunque l'insufficienza posta l'esigenza di garantire – anche con armonizzazione – gli incentivi ad un certo livello di competizione territoriale nell'imposizione fiscale, altrimenti non efficiente), cfr. B.S. FREY, R. EICHENBERGER, *To Harmonize or to Compete? That's not the Question*, in *Journal of Public Economics*, vol. 60, issue 3, 1996, pp. 335 ss.

<sup>81</sup> Per un'analisi politico/economica delle connessioni tra consenso e caratteri dell'imposizione fiscale, fondata sull'analisi del contesto normativo statunitense prima e dopo i tagli alla pressione fiscale della presidenza Reagan, cfr. J.T. SCHOLZ, B. DAN WOOD, *Efficiency, Equity, and Politics: Democratic Controls over the Tax Collector*, in *American Journal of Political Science*, vol. 43, issue 4, 1999, pp. 1166 ss.

*2.1. Gli Stati Uniti: i limiti impliciti al potere impositivo nelle Clauses federali e i limiti espressi di pareggio di bilancio nelle Costituzioni statali, operando in schemi di competizione fiscale circoscritta “dai fatti”*

Anche nell’esperienza del federalismo fiscale statunitense, che ha realizzato il modello duale e competitivo per antonomasia, le limitazioni alla finanza territoriale degli Stati membri si manifestano in limiti di natura giuridica del tutto eccezionali e strettamente connessi al carattere separatista dei sistemi tributari (valorizzando le *Clauses* che implicano non ingerenza reciproca degli Stati tra loro e con la Federazione)<sup>82</sup>; d’altra parte, il maggior numero di limitazioni si è espresso in vincoli di fatto legati alla responsabilità esclusiva del singolo Stato membro per le scelte di spesa e prelievo operate (con conseguente tendenza a non eccedere nell’imposizione, pena la perdita di attrattività nella circolazione dei fattori di produzione sul territorio federale)<sup>83</sup>.

Tali limiti di fatto, peraltro, si sono talora sostanziati anche in un riconoscimento normativo espresso; ciò non a livello federale, bensì – appunto – con un’auto-imposizione da parte del singolo ordinamento

---

<sup>82</sup> Anche negli Stati Uniti il tema della limitazione della spesa pubblica, nei rapporti tra Stati membri e propri enti locali, assume invece caratteri più simili a quelli conosciuti nelle esperienze europee di razionalizzazione della spesa territoriale mediante tetti o obiettivi sui saldi contenuti in patti di stabilità e regole di convergenza. In questa analisi il modello statunitense viene considerato per la sua specifica originalità nei porsì come duale anche nei profili di limitazione della spesa, nelle relazioni tra Federazione e Stati, ma va notato che a livello statale è stato invece sviluppato un variegato sistema di c.d. *Tax and Expenditure Limits* (TEs) che limitano – con tetti agli impegni e obiettivi indicizzanti – la spesa degli enti sub-statali. Cfr. B. WAIANEN, *State Tax and Expenditure Limits 2008*, Washington, 2008; T. GORDON, *The Calculus of Constraint: A Critical Review of State Fiscal Institutions*, in E. GARRETT, E. GRADY, H. JACKSON (eds.), *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, New York, 2008, pp. 271 ss.; D.R. MULLINS, B.A. WALLIN, *Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Overview*, in *Public Budgeting and Finance*, vol. 24, 2004, pp. 2 ss. Nella letteratura italiana cfr. G. DI PLINIO, *Federalismo e Costituzione fiscale negli Stati Uniti d’America*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 271 ss. e, per questo particolare tema, pp. 341 ss.

<sup>83</sup> Per riferimenti generali a tale effetto responsabilizzante come conseguenza della competizione fiscale tra Stati (e con la Federazione, anche alla luce del XVI emendamento), cfr. *supra* quanto riportato al par. 2.1. nel cap. II.

autonomo, interessato a regolamentare il proprio potere di spesa e di entrata per renderne economicamente ottimale l'esercizio. Così, molte Costituzioni degli Stati membri hanno previsto vincoli di pareggio di bilancio, al fine di arginare le tendenze alla sovra-spesa pregiudizievoli in ottica di esclusiva responsabilità interna al singolo ente autonomo (la presenza di bilanci in deficit traducendosi in instabilità dei propri conti e, quindi, in un fattore di debolezza del sistema economico locale)<sup>84</sup>.

Per quanto riguarda i vincoli "esterni" propriamente giuridici, definibili come tali in quanto imposti normativamente dal livello sovrano di governo mediante una norma costituzionale, essi si presentano invece come eccezionali. Se da un lato la potestà tributaria centrale è sì talvolta gravata da limiti espliciti<sup>85</sup>, al contrario – nel federalismo duale statunitense – per gli Stati membri non si rinvengono clausole costituzionali appositamente limitative, ad eccezione della c.d. *federal immunity* dalla imposizione fiscale statale. Infatti, nei federalismi classici è frequente la previsione in Costituzione di una reciproca non sottoponibilità a tributi delle posizioni soggettive direttamente riconducibili agli Stati e alla Federazione, quale garanzia di rispetto delle relative sfere di sovranità (nell'assoggettare ad imposta sostanziandosi una delle principali modalità di espressione del potere originario e supremo)<sup>86</sup>; anche nell'ordina-

---

<sup>84</sup> Quasi tutte le Costituzioni statali prevedono obblighi di equilibrio di bilancio e limiti all'indebitamento, dalla più risalente *Constitution of the Commonwealth of Massachusetts* (del 1780; art. LXII), fino alla più recente Costituzione della Georgia (del 1983; art. VII, sec. IV). Sull'inammissibilità di un intervento di *bailout* federale a sostegno dei bilanci statali, va ricordato tuttavia l'eccezionale intervento di "salvataggio" a favore del *District of Columbia* nel 1990.

<sup>85</sup> Cfr. in particolare, all'art. I, la sec. 2, co. 3; la sec. 9 co. 4, 5 e 6; e la sec. 8, co. 1 ultima parte. Tali limiti sono però da intendere come garanzie per il livello statale o per i cittadini: si tratta infatti di limiti posti alla Federazione, e non di vincoli che si impongono invece nell'ambito di un rapporto di supremazia tra sovranità ed autonomia. Per quel che riguarda la sovranità finanziaria federale, quindi, essa stessa incontra delle limitazioni costituzionali; in primo luogo, peraltro, in quanto il Congresso ha sì il potere di istituire tributi, ma solo al fine di usare il ricavato "per perseguire il benessere dei suoi cittadini" (art. 1 sec. 8).

<sup>86</sup> Sul tema – di specifica attualità nella giurisprudenza statunitense specie a partire dall'inizio degli anni '40 – cfr. T.R. POWELL, *The Waning of Intergovernmental Tax Immunities*, in *Harvard Law Review*, vol. 58, issue 5, 1945, pp. 633 ss., ID., *The Remnant of Intergovernmental Tax Immunities*, in *Harvard Law Review*, vol. 58, issue 6,

mento statunitense tali spazi di immunità dal prelievo fiscale hanno così assunto consistenza di limiti espliciti, tanto a beneficio della Federazione<sup>87</sup> quanto degli Stati (sebbene per questi ultimi siano poi state previste numerose deroghe)<sup>88</sup>.

Fuori di tali ipotesi, gli Stati membri, quali enti originari la cui autonomia non è etero-determinata, si trovano ad essere assoggettati unicamente a vincoli impliciti con i quali si preserva fondamentalmente la separatezza dei sistemi di finanza pubblica, limitando ogni possibile ripercussione (anche indiretta) delle scelte impositive o di spesa statali oltre i confini del relativo territorio o – in modo asimmetrico e discriminatorio – sui cittadini residenti in un diverso Stato membro.

Al fine di fondare tali limiti minimi e indiretti è stato considerato come rilevante un numero esiguo di disposizioni costituzionali, che possono legittimare un intervento di coordinamento federale delle fi-

---

1945, pp. 757 ss. e ID., *Intergovernmental Tax Immunities*, in *George Washington Law Review*, vol. 8, 1939, pp. 1213 ss. Sullo stesso tema, cfr. anche B.U. RATCHFORD, *Intergovernmental Tax Immunities in the United States*, in *National Tax Journal*, vol. 4, issue 4, 1953, pp. 305 ss.

<sup>87</sup> Per i casi in materia di imposizione statale su attività federali, cfr. in particolare: *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 4 Wheat. 316 316 (1819); *Graves v. Texas Co.*, 298 U.S. 393 (1936); *James v. Dravo Contracting Co.*, 302 U.S. 134 (1937); *Graves v. New York ex rel. O'Keefe*, 306 U.S. 466 (1939); *Alabama v. King & Boozer*, 314 U.S. 1 (1941); *Kern Limerick, Inc. v. Scurlock*, 347 U.S. 110 (1954); *United States v. City of Detroit*, 355 U.S. 466 (1958); *Osborn v. United States*, 385 U.S. 323 (1966); *Agricultural Bank v. Tax Comm'n*, 392 U.S. 339 (1968).

<sup>88</sup> Per i casi in materia di imposizione federale su attività statali, spesso con interpretazioni comunque – per ragioni di tutela unitaria – permissive, cfr. *Hill v. Wallace*, 259 U.S. 44 (1922), dove si era invece riscontrato un eccesso di potere federale, e – successivamente al *New Deal* – i casi *Steward Mach. Co. v. Collector*, 301 U.S. 548 (1937) e *United States v. Kahriger*, 345 U.S. 22 (1953), nei quali si è riconosciuto il venir meno del limite dell'immunità tributaria statale al fine di perseguire interessi sovrani, quali in particolare quelli genericamente riconducibili alla *Proper and Necessary Clause* (con fini di tutela dell'unità dell'ordinamento quindi molto ampi, a legittimazione della tassazione federale). Per altre sentenze sugli spazi di immunità statale dall'imposizione fiscale federale, cfr.: *Helvering v. Gerhardt*, 304 U.S. 405 (1938); *Helvering v. Mountain Producers Corp.*, 303 U.S. 376 (1938); *South Carolina v. Baker*, 485 U.S. 505 (1988).

nanze pubbliche statali<sup>89</sup>. In particolare, per sfruttare i pur ristretti margini di armonizzazione, la giurisprudenza della Corte suprema ha fatto riferimento alla *Import-Export Clause*<sup>90</sup> e al XXIV emendamento<sup>91</sup>; inoltre, la *Equal Protection Clause* (XIV emendamento) è stata usata anche in materia finanziaria<sup>92</sup>, così come la *Privileges and Immunities Clause* che ha trovato impiego a fini di prescrizione di standard di non-discriminazione fiscale<sup>93</sup>, mentre è principalmente sulla base della *Due Process* e della *Commerce Clause* che sono state sviluppate – in via pretoria – le limitazioni più generali alle politiche fiscali statali<sup>94</sup>; limitazioni comunque sempre legate a un approccio per cui la sovranità centrale vincola solo eccezionalmente e “in negativo” (disponendo divieti per gli Stati, più che prescrivendo loro azioni obbligate) i poteri impositivi o di spesa, con precetti il cui campo di applicazione viene attivato unicamente se mediante disposizioni fiscali statali si discriminano i cittadini della Federazione o si interviene – oltre i propri confini – sui cittadini (o le imprese) di un altro Stato membro<sup>95</sup>.

---

<sup>89</sup> Intervento svolto allora in negativo, mediante divieti impliciti relativi alle politiche fiscali piuttosto che con prescrizioni in positivo sull'esercizio dei poteri di entrata e di spesa. A fronte di tale struttura, fondata su regole tendenzialmente esclusive di stampo liberale (del tipo, è permesso tutto ciò che non è vietato per i suoi effetti limitativi di altrui potestà fiscali), il soggetto protagonista dell'esercizio della sovranità finanziaria è da individuare in primo luogo nella Corte suprema, che ha individuato le basi legittimanti (spesso implicite) per gli interventi limitativi del Congresso o del Presidente.

<sup>90</sup> Cfr. l'art. I, sec. 10. Cfr. anche i casi *Michelin Tire Corp. v. Wages*, 423 U.S. 276 (1976) e *Woodruff v. Parham*, 75 U.S. 8 Wall. 123 123 (1868).

<sup>91</sup> Sull'inammissibilità del diniego del diritto di voto in caso di omesso versamento delle imposte, statali o federali.

<sup>92</sup> Cfr. *Fitzgerald v. Racing Assn. of Central Iowa*, 539 U.S. 103 (2003).

<sup>93</sup> Cfr. *Lunding v. New York Tax Appeals Tribunal*, 522 U.S. 287 (1998).

<sup>94</sup> Tra i numerosi casi in materia, si ricordano ad esempio *Allied-Signal, Inc. v. Director, Div. of Taxation*, 504 U.S. 768 (1992) e *Complete Auto Transit, Inc. v. Brady*, 430 U.S. 274 (1977). Per l'impiego di tali clausole anche in sinergia con la *Supremacy Clause* (art. VI, sec. 2), cfr. ancora fin dal citato caso *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 4 Wheat. 316 316 (1819).

<sup>95</sup> Sulla discriminazione impositiva nel federalismo fiscale statunitense, cfr. P.M. TATAROWICZ, R.F. MIMS-VELARDE, *An Analytical Approach to State Tax Discrimination under the Commerce Clause*, in *Vanderbilt Law Review*, vol. 39, issue 4, 1986, pp. 879 ss. Per considerazioni generali, e un'analisi più recente, cfr. anche T.A. KAYE, *Tax*

La limitazione di tipo giuridico deriva quindi dalla connessione del potere fiscale con il territorio, con conseguente impossibilità di incidere sui cittadini di altri Stati colpendoli o discriminandoli fiscalmente; e in ciò si sostanziano i limiti impliciti e indiretti che la giurisprudenza ha declinato in termini di principi di eccezionale uniformità (per evitare la competizione negativa<sup>96</sup>), territorialità, non-discriminazione e proporzionalità, assicurando una tutela in giudizio dei confini finanziari<sup>97</sup>.

Tali limiti impliciti si pongono allora come l'unico criterio di razionalizzazione e armonizzazione del sistema, intervenendo in un contesto non limitato da un divieto di doppia imposizione<sup>98</sup>; vista tale struttura di concorrenza sulle medesime basi imponibili, si è infatti rivelato praticabile il solo uso di strumenti di armonizzazione che potessero rinvenire – come ragione giustificante di fondo – un qualche aggancio nelle *Clauses* costituzionali citate, o il cui intervento si svolgesse in modo indiretto (non operando un coordinamento autoritativo delle potestà tributarie statali). Così, ad esempio, l'ordinamento federale ha talvolta ammesso la deduzione di tributi statali o locali dall'imposizione federale, per mezzo di tale prassi la Federazione mirando a trasformare in un beneficio per gli Stati (come un trasferimento) una sua propria, libera, scelta impositiva; in tal modo, però, viene introdotto dal livello centrale di governo un surrettizio divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto di imposta, sebbene ciò sia ottenuto solo rinunciando al

---

*Discrimination: A Comparative Analysis of US and EU Approaches*, in *Florida Tax Review*, vol. 7, issue 2, 2005, pp. 47 ss.

<sup>96</sup> Differenziazioni ragionevoli nell'imposizione sono peraltro ammesse, come sui carburanti nel caso dell'Alaska: sentenza *United States v. Ptasynski*, 462 U.S. 74 (1983). Lo scopo della Corte, in questi casi, non è che l'imposta produca gli stessi effetti in tutti gli Stati, ma che essa si possa applicare a tutti evitando una competizione negativa con disomogeneità di prelievo che scoraggino politiche impositive. Sul tema è particolarmente emblematico il caso *Fernandez v. Wiener*, 326 U.S. 340 (1945) in materia di imposta di successione per il regime di comunione dei beni (non previsto in tutti gli Stati, senza però che tale disomogeneità debba incidere sulla possibilità impositiva).

<sup>97</sup> Cfr. per giurisprudenza su proporzionalità e non discriminazione nei sistemi impositivi statali, fondata sulla *Privileges and Immunities Clause*: *Ward v. Maryland*, 79 U.S. 12 Wall. 418 418 (1870); *Shaffer v. Carter*, 252 U.S. 37 (1920); *Travis v. Yale & Towne Mfg Co.*, 252 U.S. 60 (1920); *Toomer v. Witsel*, 334 U.S. 371 (1978).

<sup>98</sup> Cfr. ancora il *Federalist* n. 36 (*Concerning the General Power of Taxation*).



gettito qualora lo Stato membro decidesse di istituire il tributo deducibile (il *ne bis in idem* introdotto in modo indiretto non potendosi sostanzialmente in un divieto positivo, per gli Stati, di tassare).

L'eccezionale limitabilità sul fronte delle entrate si accompagna infine all'inesistenza di regimi vincolistici anche rispetto ai volumi della spesa territoriale, gli Stati membri non venendo in nessun caso onerati dalla Federazione alla realizzazione di un risparmio di bilancio. Al di fuori dei limiti indiretti al reperimento delle risorse, la spendita delle stesse è infatti poi completamente libera e discrezionale, il singolo Stato non dovendo concorrere né alle politiche di risanamento federali, né – coerentemente con un modello competitivo puro – a meccanismi di perequazione orizzontale<sup>99</sup>; tratti minimi di perequazione si sono così sviluppati unicamente sul piano verticale, attraverso il sistema dei *grants*<sup>100</sup>, e l'auto-responsabilizzazione anche sul fronte della spesa – in conseguenza di ciò – si è pertanto affermata in modo ancora una volta spontaneo (data l'assenza di interventi di sostegno solidali in caso di difficoltà finanziarie dovute ad un impiego di risorse non già disponibili nel bilancio del singolo Stato membro, ed il conseguente forte incentivo a svolgere politiche di spesa munite di sicura copertura).

---

<sup>99</sup> Per una trattazione sistematica dei rapporti orizzontali nel federalismo, da cui emerge anche la tendenziale competitività dell'approccio assunto negli Stati Uniti (cfr. in particolare p. 525), cfr. A. ERBSEN, *Horizontal Federalism*, in *Minnesota Law Review*, vol. 93, 2008, pp. 493 ss.

<sup>100</sup> Per una ricostruzione più puntuale dell'evoluzione storica del sistema dei trasferimenti federale, cfr. P. STUDENSKI, H.E. KROOSS, *Financial History of the United States*, cit., pp. 102 (presidenza Jackson), 265 (esercizi 1900-1914), 308 (esercizi 1914-1930), 355, 358-359 e 415-416 (anni '30), 464 e 486 (per la gestione successiva alla seconda guerra mondiale). Per una trattazione dello *spending power* federale negli Stati Uniti, e per l'evoluzione del sistema dei *grants* anche successiva all'immediato dopoguerra, cfr. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., pp. 49 ss., i riferimenti dottrinali ulteriori *ivi* citati e la giurisprudenza significativa riportata *supra* al par. 2.1. del cap. II.

*2.2. La Svizzera: i limiti alla diversificabilità dei sistemi tributari (separati) e delle politiche di spesa (autonome), connessi a norme costituzionali (minime) di armonizzazione fiscale e di pareggio di bilancio*

Lo stesso separatismo forte tipico del federalismo fiscale competitivo opera in Svizzera, dove quindi di regola le limitazioni emergono internamente agli ordinamenti dei singoli Cantoni, nella forma di meccanismi introdotti spontaneamente per evitare o la propria – piena e inderogabile – responsabilità per livelli di spesa eccessivi, o le conseguenze negative sull'economia di un eccessivo livello di pressione fiscale. I limiti alla diversificabilità dei sistemi tributari (separati) e all'autonomia delle politiche di spesa (autonome) sono quindi del tutto residuali, e connessi a prescrizioni costituzionali minime in materia di armonizzazione fiscale e di pareggio di bilancio<sup>101</sup>.

In questo senso, nell'ordinamento elvetico la separatezza si accompagna comunque anche a profili di armonizzazione formalizzati, rinvenibili non solo implicitamente nelle clausole della Costituzione (come invece negli Stati Uniti); profili che comunque – anche in questo ordinamento, in coerenza con un'impostazione duale e competitiva molto marcata – mirano non tanto a realizzare un'armonizzazione della finanza pubblica *tout court*, quanto piuttosto a preservare l'effettiva separatezza e territorialità del prelievo, evitando interferenze scorrette.

In questo senso sono rilevanti innanzi tutto gli artt. 128, cpv. 2, e 129, cpv. 1, della Costituzione che – come negli Stati Uniti – concentrano gran parte dei vincoli espliciti sul livello federale più che sulla limitazione di quello statale: la Confederazione, in particolare, nel decidere la propria politica fiscale deve tenere conto delle imposte già esistenti dei Cantoni, oltre che dei loro sforzi di armonizzazione, tutelandone quindi i livelli quantitativi ed evitando doppie imposizioni (quale

---

<sup>101</sup> Per il quadro generale del federalismo fiscale svizzero, cfr. *supra* il par. 2.2. del cap. II. Con un'attenzione specifica ai profili rilevanti in ottica limitativa, cfr. anche B. DAFFLON, *Fiscal Federalism in Switzerland: a Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation*, in A. FOSSATI, G. PANELLA (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*, London, 1999, pp. 252 ss.

garanzia comunque minima di armonizzazione, che presenta quella svizzera come un'esperienza non radicale di finanza c.d. propria)<sup>102</sup>.

Il federalismo fiscale svizzero, tramite gli artt. 134 e 127, cpv. 3, della Costituzione, applica infatti un principio di *ne bis in idem* tributario che, appunto, legittima una – seppur minima – disciplina di armonizzazione e limitazione; disciplina comunque eccezionale e gravante principalmente sul livello centrale di governo (non libero di imporre tributi colpendo qualunque presupposto di imposta), ma in parte estesa anche ai Cantoni<sup>103</sup>. In attuazione di tali limiti, in particolare, la legge sull'armonizzazione del 1990 ha perseguito un coordinamento dei sistemi tributari che, a differenza dell'esperienza statunitense, ha portato ad esplicitare un quadro di regole che hanno assunto così consistenza non giurisprudenziale (come nelle interpretazioni della Corte suprema americana) ma di norma positiva, espressiva di precise scelte politiche (la legge essendo stata peraltro anche suffragata da referendum)<sup>104</sup>.

L'ordinamento svizzero rimane quindi un sistema a forte concorrenza fiscale, ma questa è svolta su sfere separate di imponibile e con vincoli alle possibilità di prelievo non solo dettati dai confini territoriali (come anche nell'esperienza statunitense) e di presupposto d'imposta

---

<sup>102</sup> L'art. 128 sulle imposte dirette dispone che “nella determinazione delle aliquote la Confederazione prende in considerazione l'onere causato dalle imposte dirette cantonali e comunali”; l'art. 129 sull'armonizzazione fiscale dispone che “la Confederazione emana principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali; prende in considerazione gli sforzi d'armonizzazione dei Cantoni”. Per ulteriori riferimenti sul regime di federalismo tributario svizzero cfr. *supra* al par. 2.2. del cap. II.

<sup>103</sup> In generale – sui caratteri tradizionalmente prevalentemente competitivi, e gli spazi di armonizzazione, nell'ordinamento tributario elvetico – cfr. G. KIRCHGÄSSNER, W.W. POMMERHNE, *Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland*, in *Journal of Public Economics*, vol. 60, issue 3, 1996, pp. 351 ss. e L.P. FELD, G. KIRCHGÄSSNER, *Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland*, in *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, issue 2, 2001, pp. 181 ss.

<sup>104</sup> Cfr. la Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), del 14 dicembre 1990. Circa il funzionamento di tale legge di armonizzazione, va poi notato come la codificazione positiva dei principi che essa comporta lasci comunque ampia libertà di attuazione; così D.P. RENTZSCH, *The Swiss Confederation*, in G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (eds.), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, Amsterdam, 2011, pp. 221 ss. (e in particolare p. 252).

assegnato (come peculiare dell'esperienza elvetica), ma anche derivanti da valori costituzionali che limitano il merito delle scelte tributarie cantonali. Più in particolare, se la divisione dei presupposti e la conseguente armonizzazione in Svizzera è stata operata su base positiva, con legge, la limitazione delle modalità concrete del prelievo può invece avere origine giurisprudenziale, sussistendo un potere di controllo del Tribunale federale elvetico sulla coerenza delle scelte di prelievo cantonali con la normativa costituzionale<sup>105</sup>.

In particolare, un'importante limitazione dell'autonomia di entrata cantonale, posta in via giurisprudenziale a beneficio dell'interesse sovrano alla coerenza del sistema, è costituita dal divieto di introduzione di imposte regressive<sup>106</sup>; imposte istituibili con l'intento di operare una concorrenza territoriale, diretta a rendere più attrattivo il sistema economico del singolo Cantone, ma ciò a discapito del rispetto di valori di equità considerati comunque fondativi della dimensione federale<sup>107</sup>. Il Tribunale federale ha infatti deciso per l'incostituzionalità delle tariffe fiscali regressive, allegando a tal fine il principio della preminenza del diritto federale anche a fronte dell'autonomia dei cantoni nella fissazione dei tributi<sup>108</sup>; ciò in particolare sancendo l'efficacia trasversale del principio dell'imposizione secondo la capacità economica<sup>109</sup>, quale con-

---

<sup>105</sup> Sul piano rimediabile manca invece una sindacabilità delle disposizioni di coordinamento federali, l'art. 190 Cost. precludendo al Tribunale – in tutti i casi – un effettivo giudizio di costituzionalità sulle leggi approvate dalla (Con)federazione. Sugli spazi di sindacato delle opzioni di coordinamento finanziario introdotte per legge, cfr. *infra* i par. *sub* 1. del cap. VIII.

<sup>106</sup> Imposta il cui ammontare aumenta in misura meno che proporzionale all'aumentare della base imponibile, essendo decrescente l'aliquota all'aumentare della base stessa.

<sup>107</sup> Cfr. la sentenza del Tribunale federale del 1° giugno 2007 (2P.43/2006) causa Halter-Durrer e controinteressati contro cantone Obvaldo, su questione di costituzionalità delle tariffe fiscali degressive del Cantone di Obvaldo (parametri, gli artt. 8 cpv. 1, 49 cpv. 1, 127 cpv. 2 Cost., e l'art. 88 OG).

<sup>108</sup> Cfr. l'art. 49, cpv. 1, Cost., oltre che i considerato 4 e 5 della sentenza; cfr. anche i principi impositivi previsti all'art. 127, cpv., 2 Cost. per il cui significato rispetto ai Cantoni si rinvia al considerato 6 della sentenza.

<sup>109</sup> Cfr. l'art. 127, cpv. 2, Cost.: “per quanto compatibile con il tipo di imposta, in tale ambito vanno osservati in particolare i principi della generalità e dell'uniformità

cetto generale che necessita di essere concretizzato in tariffe fiscali cantonali non contrarie al precetto generale di uguaglianza.

I limiti di armonizzazione tributaria, che negli Stati Uniti si sono affermati su basi implicite e indirette, in Svizzera invece – in un ordinamento pur sempre federale e competitivo, ma caratterizzato da un approccio “a diritto amministrativo” – sono stati in gran parte formalizzati esplicitamente in legge, solo in singoli casi i limiti alle modalità impositive avendo trovato affermazione in via interpretativa (in sede rimediale, dove il giudice ha valorizzato clausole costituzionali non direttamente orientate a vincolare il potere finanziario cantonale).

Per quanto poi riguarda i limiti legati all’auto-responsabilizzazione, le relative dinamiche si presentano in termini analoghi a quelli già analizzati<sup>110</sup>, l’esigenza di scongiurare ricadute (necessariamente ed integralmente) locali di una cattiva gestione – e di una spesa superiore alle disponibilità – determinando condotte di impegno delle risorse tendenzialmente responsabili. Vi è tuttavia, nell’esperienza elvetica, un principio positivizzato di pareggio di bilancio, formalizzato in Costituzione per tutti i livelli di governo (con anche una proceduralizzazione definita di c.d. freno all’indebitamento)<sup>111</sup>, che evidenzia la diversità di approccio rispetto all’esperienza statunitense, di *common law* (con – quindi – un più elevato grado di formalizzazione delle regole contabili, sebbene nell’ambito di un federalismo comunque duale); la regolazione esplicita del pareggio di bilancio rende così rilevante l’auto-responsabilizzazione

---

dell’imposizione, come pure il principio dell’imposizione secondo la capacità economica”.

<sup>110</sup> Cfr. *supra* il par. 2. in questo capitolo.

<sup>111</sup> Cfr. in particolare il cpv. 1 dell’art. 126 Cost., a sottolineare il carattere tendenziale dell’equilibrio: “la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate”; cfr. i cpv. successivi per gli ulteriori dettagli. Va notato come in particolare dal 2001 in Svizzera sia stato implementato un sistema di c.d. freno all’indebitamento, per il livello confederale, che ha poi costituito un modello anche per la razionalizzazione del debito pubblico in ottica federale in altre esperienze nazionali (cfr. il *Schuldenbremse* tedesco). Per l’esame del funzionamento di tale istituto normativo a carattere semi-automatico, cfr. B. REGAZZONI, *Dieci anni di “freno all’indebitamento” in Svizzera*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell’amministrazione), Milano, 2013, pp. 333 ss.

come esigenza che sorge non solo “di fatto” – a fini di competitività del territorio (a fronte di una perequazione che comunque non snatura la tendenza di fondo del sistema, lasciando in gran parte ricadere sul territorio stesso le fragilità finanziarie del singolo cantone<sup>112</sup>) – ma che assume anche la consistenza di obbligo giuridico.

*3. Il modello di responsabilizzazione finanziaria consensuale. Le regole limitative della capacità di spesa come mutua rinuncia a spazi finanziari, pur se costituzionalmente previsti*

All’opposto dell’esperienza competitiva, dove gli spazi di armonizzazione autoritativa sono minimi e le limitazioni si affermano spontaneamente a fini di competitività territoriale (come scelta unilaterale del singolo ente), si pongono invece le esperienze di federalismo cooperativo, in cui la limitazione emerge come scelta consensualmente accettata da tutti i livelli di governo. Vi è cioè una mutua accettazione dei vincoli finanziari che presuppone la convenienza degli stessi per tutti i livelli di governo; le ragioni delle regole limitative sono anche in questo caso fattuali e pre-giuridiche (fondate su interessi alla stabilità finanziaria), ma tuttavia assumono veste multilaterale e – nelle esperienze di *common law*, a basso grado di istituzionalizzazione – rivestono un rilievo comunque solo parzialmente formale, attraverso canali pattizi spesso non istituzionalizzati e strumenti di *soft law*.

I modelli di federalismo fiscale di Canada e Australia rappresentano in questo senso i casi emblematici di limitazione della spesa territoriale mediante accordi tra Federazione ed enti costituenti, sebbene poi tratti

---

<sup>112</sup> Per una descrizione dettagliata del sistema perequativo svizzero, come derivante dalle riforme avviate negli anni '90, cfr. G. BIAGGINI, *Il federalismo fiscale in Svizzera*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, pp. 117 ss. (e in particolare pp. 122 ss.) e G. MARTINICO, *La perequazione finanziaria in Svizzera*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2007, pp. 628 ss.

di negozialità siano comuni a tutti i sistemi di relazione finanziaria tra livelli di governo<sup>113</sup>.

L'elemento pattizio sotteso alla definizione dei volumi di spesa territoriale integra infatti un profilo di positivo riconoscimento degli spazi di autonomia che caratterizza, in diversa estensione, tutti gli ordinamenti composti di enti politici (e non scomposti in mere articolazioni amministrative, che non si rapportano mai con il centro su base negoziale/paritaria, ma solo su base gerarchica). L'autonomia, come alterità dal livello di governo centrale, pone infatti in tutte le esperienze statuali un'esigenza di condivisione della limitazione del proprio potere di spesa (che – anche quando imposta dal coordinamento centrale – in certa misura va quindi accettata)<sup>114</sup>, e ciò è particolarmente evidente nell'esperienza sovranazionale, dove – nel caso del patto di stabilità e crescita – il metodo negoziale nel definire i criteri di convergenza è sintomatico del perdurare della sovranità statale.

Una componente consensuale nel definire i limiti alla spesa territoriale, in questo senso, è sottesa a tutti gli ordinamenti composti, ma nelle esperienze di federalismo cooperativo assume un ruolo costitutivo e sistematico. Negli ordinamenti canadese e australiano, ad esempio, è proprio il modello di responsabilizzazione finanziaria a porsi – esso stesso – come consensuale, e il negoziare non si presenta solo come strumento per definire il contenuto e le modalità di un coordinamento che interviene quando la necessità di vincolare la spesa – per raggiungere determinati obiettivi di stabilità finanziaria – è comunque già etero-posta (come nei modelli regionali o accentrati); al contrario, nei federalismi cooperativi anche la decisione sul se limitare è oggetto di definizione condivisa, la stessa essendo oggetto di mutue concessioni.

In questo senso, il modello propriamente negoziale presenta – più degli altri – una forte omogeneità (applicativa e di disciplina) tra garanzie e limiti; le due prospettive sono infatti equivalenti e simmetriche, ad ogni garanzia concessa a controparte corrispondendo un limite assunto in proprio, e viceversa. Con la medesima scelta negoziale – in altri termini – si definiscono gli spazi di spesa e i loro limiti, e ciò per mutuo

---

<sup>113</sup> Sulla negozialità come categoria generale, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, cit., pp. 131 ss.

<sup>114</sup> Cfr. *infra* il par. 6. del cap. VII.

consenso su tale opzione allocativa (che è frutto di reciproche concessioni di tutela e assunzioni di vincoli).

Tra le esperienze negoziali, più nel dettaglio, esistono poi approcci diversificati all'implementazione del principio pattizio; in particolare, per quanto concerne i limiti alla spesa le disomogeneità applicative tra Canada e Australia corrispondono specularmente alle differenze già viste sul piano delle garanzie<sup>115</sup>. Come nella tutela quantitativa del volume di risorse territoriale il tratto differenziale era dato dalla plurinazionalità canadese (quale fattore che accentuava l'autonomia del livello provinciale nel negoziato con una Federazione percepita quale entità "altra" rispetto alla comunità locale), lo stesso avviene per i limiti: anche in questo senso, l'omogeneità statale al livello centrale di governo accresce la forza contrattuale del *Commonwealth* australiano nell'imporre vincoli di spesa<sup>116</sup>.

Sul punto, va notato come quindi – in generale (anche per i profili pattizi presenti in tutte le altre esperienze) – i fattori che determinano la forza negoziale di un livello di governo sull'altro si articolano in un duplice ordine di elementi rilevanti: il punto di partenza per le negoziazioni, costituzionale (con maggiori o minori garanzie o limiti già formalizzati a beneficio del centro o della periferia), e il modello di negoziazione, fondato su relazioni intergovernative deformalizzate o istituzionalizzate (con diverse gradazioni dell'equiordinazione – quanto a capacità soggettiva – dei diversi enti centrale e periferici, e maggiore o minore formalizzazione delle procedure e dell'accordo finale)<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Cfr. *supra* il par. 3. del cap. II.

<sup>116</sup> Cfr. ancora P. BOOTHE (ed.), *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition: A Canada-Australia Comparison*, cit., e in particolare pp. 59 ss. sulle spiegazioni per i diversi gradi di centralizzazione sperimentati nelle due esperienze federali (tra cui anche la maggiore eterogeneità etnica dell'ordinamento canadese, assieme a ulteriori fattori), esposte all'interno del contributo di S.L. WINER, A.M. MASLOVE, *Fiscal Federalism in Australia and Canada: A Brief Comparison of Constitutional Frameworks, Structural Features of Existing Fiscal Systems and Fiscal Institutions*, pp. 45 ss.

<sup>117</sup> Per un'analisi degli accordi impiegati nei modelli strutturati su relazioni finanziarie negoziate meno formalizzate, e le relative problematiche, cfr. N. BANKES, *Co-operative Federalism: Third Parties and Intergovernmental Agreements and Arrangements in Canada and Australia*, in *Alberta Law Review*, vol. 29, 1991, pp. 792 ss.



Rispetto al primo elemento, come visto sia il Canada che l’Australia conoscevano un assetto costituzionale di distribuzione del potere di spesa sufficientemente definito (e orientato a favore del livello territoriale), che è stato però di fatto superato negozialmente per rispondere alle esigenze di costruzione del *welfare state* (con un processo che per il solo Canada ha poi visto un ritorno di spazi di spesa al livello provinciale). D’altro lato, per quel che invece riguarda il secondo profilo – dell’istituzionalizzazione delle procedure e della formalizzazione degli accordi – va notato che le due esperienze sono accomunate proprio dal fatto che (diversamente dal sistema tedesco) le modalità collaborative del federalismo fiscale sono fortemente intergovernative (quindi paritarie e deformalizzate), e non si svolgono invece in canali istituzionalizzati (nei quali i rapporti pur paritari tra diversi livelli di governo sono però proceduralizzati)<sup>118</sup>. A fronte di ciò, posta la prevalenza degli strumenti di *soft law* nella negoziazione dell’allocazione, la forza limitativa deriva dal grado di dipendenza finanziaria dalle risorse del centro che emerge nella relazione intergovernativa bilaterale (più che in una sede concertativa istituzionale unica e costituita a garanzia del sistema delle autonomie nel suo complesso)<sup>119</sup>; e tale dipendenza si è rivelata – ancora una volta – più marcata nell’esperienza australiana.

---

<sup>118</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 4. in questo capitolo.

<sup>119</sup> Per le sedi di concertazione intergovernative, a carattere più politico o maggiormente tecnico, che si sono sviluppate nei federalismi canadese e australiano (nell’assenza di un quadro istituzionale centrale strutturato invece nelle forme di un *Bundesrat*), cfr. ad esempio la *Federal-Provincial First Ministers Conference* canadese (su cui si veda D. CAMERON, R. SIMEON, *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*, cit., pp. 49 ss.) e la *Commonwealth Grants Commission* australiana (su cui si veda N. WARREN, *Reform of the Commonwealth Grants Commission: It’s All in the Detail*, cit., pp. 530 ss.); la prima di dimensione marcatamente politica, la seconda strutturata come un’authority tecnica propriamente indipendente. In queste sedi di raccordo prevale quindi una dinamica maggiormente intergovernativa alla risoluzione delle questioni finanziarie, piuttosto che l’applicazione di un metodo propriamente “comunitario”.

*3.1. Il Canada: la necessità di equilibrio complessivo sottesa al carattere negoziale dei regimi finanziari e le tendenze verso la condivisione delle responsabilità per mezzo di shared taxes o collection agreements*

La negoziazione fiscale in un modello di federalismo cooperativo muove quindi dalla questione della forza negoziale originaria dei diversi livelli di governo, che in Canada deriva da un assetto costituzionale preciso che attribuisce determinati spazi di reperimento delle risorse al livello provinciale; risorse di cui le Province hanno poi disposto con accordi non istituzionalizzati, ma fondati su relazioni intergovernative. Nell'ambito di tali accordi, è emerso quindi il regime concreto di limitazione di una potestà tributaria e di spesa in principio – invece – non vincolata se non a disposizioni costituzionali minime<sup>120</sup>; disposizioni che avrebbero potuto orientare gli svolgimenti concreti dell'esperienza canadese anche verso un modello competitivo se la prassi si fosse affermata secondo modalità diverse.

L'assetto allocativo di partenza (come prefigurato dalla normativa costituzionale), determinava peraltro – a premessa del carattere cooperativo del federalismo canadese – una forte esigenza di armonizzazione. Per risolvere le problematiche connesse alle numerose occasioni di intreccio tra le competenze e tra le potestà finanziarie correlate si imponeva, infatti, la necessità di far operare il federalismo fiscale in modo maggiormente coordinato. A tal fine, l'ordinamento si è orientato nel senso di un sistema di vincoli a spesa e prelievo sorti spontaneamente, per esigenze di coordinamento; vincoli con i quali, per comune accordo, i diversi livelli di governo hanno limitato la capacità fiscale ricono-

---

<sup>120</sup> Sulle politiche di limitazione della spesa pubblica in Canada, con particolare attenzione alle prescrizioni di austerità per il livello provinciale, cfr. T.J. COURCHENE, *Subnational Budgetary and Stabilization Policies in Canada and Australia*, in J.M. POTERBA, J. VON HAGEN (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago-London, 1999, pp. 301 ss. e L.M. IMBEAU, *Guardians and Advocates in Deficit Elimination: Government Intervention in the Budgetary Process in Three Canadian Provinces*, in J. KLEIST, S. HUFFMAN (eds.), *Canada Observed: Perspectives from Abroad and from Within*, New York, 2000, pp. 145 ss.

sciuta loro dalla normativa costituzionale, per armonizzarne – ai fini di una condivisa esigenza di stabilità – gli esiti concreti<sup>121</sup>.

Le Province sono così state costrette – per conferire razionalità al sistema – a negoziare i propri spazi finanziari; ciò a differenza dell’esperienza degli Stati Uniti – con un federalismo fiscale davvero competitivo – dove gli Stati membri non sono mai stati obbligati a concordare ambiti di prelievo, l’imposizione tributaria essendo di per sé normalmente libera e ben distinta, come tale non portando quindi all’emersione di esigenze – nemmeno fattuali – di coordinamento<sup>122</sup>. Per le Province canadesi invece – in un regime che già prospettava una più ampia armonizzazione, cercando di scongiurare situazioni di doppia imposizione<sup>123</sup> – si è posta la questione di come stabilire se un’imposta sia o meno da considerare provinciale. Il semplice fatto di disporre il prelievo non legittima infatti le amministrazioni territoriali canadesi ad allocare presso sé stesse le risorse (come avviene invece in regime competitivo<sup>124</sup>), ma si richiede il rispetto di un principio di connessione con le funzioni che – in un regime collaborativo sul piano delle competenze sostanziali (nella gestione delle funzioni stesse) – impone la cooperazione anche nelle politiche di finanziamento dei servizi.

In questo senso, già la norma costituzionale canadese ha posto – a fini di armonizzazione – tre limiti alla potestà tributaria esclusiva delle

---

<sup>121</sup> Il funzionamento del modello di federalismo fiscale astrattamente disegnato dalla normativa costituzionale (sec. 102-126 del *Constitution Act 1867*) avrebbe invece potuto operare anche in senso maggiormente separatista, ma la prassi della gestione finanziaria – specie a seguito del *Dominion Provincial Tax Rental Agreement 1947* – ha portato il sistema canadese a porsi come invece marcatamente collaborativo, anche nella gestione finanziaria. Sul carattere collaborativo del federalismo in Canada, cfr. ancora D. CAMERON, R. SIMEON, *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*, cit., pp. 49 ss.

<sup>122</sup> Cfr. *supra* il par. 2.1. nel cap. II.

<sup>123</sup> In particolare, il punto 2 dell’art. 92 del BNA, già riservava alle Province – in via esclusiva, e quindi garantendo tale potere da inferenze federali – le *Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes*. Cfr. P. BERG-DICK, M. CARREAU, D. FIELD, M. ÉTHIER, *Tax Coordination under the Canadian Tax System*, cit., pp. 169 ss.

<sup>124</sup> Cfr. anche l’ordinamento tedesco per la scissione tra competenza impositiva e fruizione del gettito, ripartito secondo diversi parametri e con previsione in Costituzione di un esplicito principio di connessione; cfr. *supra* par. 4.1. del cap. II.

Province, fissati nell'art. 92, n. 2 del *British North America Act 1867*<sup>125</sup>: per essere provinciale, l'imposta deve infatti essere diretta (e nel qualificarla in questi termini si segue una nozione prettamente economicistica)<sup>126</sup>, deve svolgere la sua efficacia interamente all'interno del territorio<sup>127</sup> e, infine, il suo gettito deve essere orientato in modo immediato alla copertura di spese di interesse per la Provincia<sup>128</sup>. Entro questi spazi la potestà tributaria è stata così assicurata al livello provinciale, che gode pertanto di un ambito di entrate proprie di natura esclusiva (senza concorrenza fiscale della Federazione)<sup>129</sup>.

A premessa dello sviluppo di un federalismo fiscale cooperativo si rinviene quindi una competenza esclusiva sulle imposte provinciali affiancata da un sistema di limiti generali al potere di tassazione<sup>130</sup>; potere esclusivo ma limitato, che ha garantito una forza contrattuale specifica ad entrambi i livelli di governo. Al governo federale, in quanto le Province sono state costrette a cooperare con il livello superiore, anche in tema fiscale, per introdurre tributi propri armonizzati (dato che la normativa costituzionale non ne ammette l'istituzione in regime di pie-

---

<sup>125</sup> *Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes*. Su questo cfr. quanto già esposto *supra* al par. 3.1. del cap. II.

<sup>126</sup> Nozione di scienza delle finanze che guarda cioè al trasferimento del carico fiscale effettivo, per valutare l'effettiva incidenza diretta sul contribuente, in modo che sia trasparente il soggetto su cui grava economicamente l'onere (teoria ricondotta a J.S. MILL, *Principles of Political Economy*, London, 1848); per questa accezione, cfr. *A.G. Quebec v. Reed*, (1884) 10 A.C. e *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 AC 575 (PC), con pronuncia del *Privy Council*; cfr. anche la sentenza della *Supreme Court* canadese in *Reference re Quebec Sales Tax*, [1994] 2 S.C.R. 715.

<sup>127</sup> Cfr. in questo senso *The Queen (Man.) v. Air Canada*, [1980] 2 S.C.R. 303 e *Alworth v. Minister of Finance*, [1978] 1 S.C.R. 447.

<sup>128</sup> Cfr. su questo profilo *Dow v. Black* [1875] UKPC 17 e *Winterhaven Stables Ltd. v. Canada* (1988), 53 D.L.R. (4th) 413.

<sup>129</sup> Cfr. quanto esposto *supra* in questo paragrafo e nel par. 3.1. del cap. II sul riparto costituzionale della potestà tributaria e sulla gestione pattizia della stessa.

<sup>130</sup> Cfr. sec. 121 e 125 del *British North America Act 1867*; la prima per precludere imposte che pregiudicano il commercio interno, la seconda che dispone la reciproca immunità da tassazione di Province e Federazione. Su queste disposizioni come limiti (non assoluti) al potere di tassazione, cfr. in giurisprudenza *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134 e *Gold Seal Ltd. v. Alberta (Attorney General)*, (1921), 62 S.C.R. 424.

na libertà<sup>131</sup>); al livello provinciale, in quanto la Federazione – per attuare politiche sociali costose incidendo trasversalmente su materie sostanziali non proprie – ha avuto bisogno della collaborazione (volontaria) delle Province, anche per poter disporre di risorse adeguate (oltre quanto disponibile al centro in base alla normativa costituzionale<sup>132</sup>).

Tuttavia, nonostante tali interrelazioni, il modello rimane – per l'impostazione costituzionale – fortemente federale, e non diviene per nessun profilo un sistema accentrato. L'esistenza di spazi tributari provinciali costituzionalmente garantiti ha infatti fatto sì che le Province godessero di una posizione forte nel negoziare con il centro, in quanto – rispettando i limiti dell'art. 92, n. 2 – le possibilità di prelievo lasciate ai territori erano molto ampie; e proprio tale garanzia quantitativa ha quindi costretto la Federazione a cercare accordi di gestione coordinata con le Province (per non lasciare a queste ultime – in quanto enti muniti dei mezzi necessari – l'iniziativa nella costruzione dello Stato sociale e nella realizzazione dei più significativi interventi economici).

Su queste basi si è sviluppata una prassi di negoziazione a limitazione di tale potestà provinciale di prelievo e spesa, che ha coinvolto l'esercizio dei poteri fiscali costituzionalmente riconosciuti e che si è svolta in modo collaborativo anche con l'introduzione di *shared taxes*; ipotesi, quest'ultima, di imposte condivise dai due livelli di governo, estranea al modello duale-competitivo<sup>133</sup>. Questa prassi di limitazione e

---

<sup>131</sup> Come avviene invece tendenzialmente nel regime separatista, di federalismo competitivo, sebbene come visto tratti di armonizzazione fiscale di fatto esistano anche negli Stati Uniti e, di diritto (tramite apposita legge del 1990), in Svizzera.

<sup>132</sup> Nel sistema costituzionale canadese il gettito federale non poteva infatti strutturalmente crescere oltre un certo limite e, pertanto, con la negoziazione di maggiori entrate dirette per la Federazione, da riallocare successivamente presso le Province secondo i diversi accordi successivi al 1947, si è verificata una dinamica opposta a quella statunitense (dove con il venir meno dell'*apportionment* le finanze federali si sono invece poi espanse liberamente).

<sup>133</sup> Per un caso di competenza sia federale che provinciale sul prelievo si può fare riferimento, ad esempio, alla disciplina relativa alla tassazione delle società commerciali; cfr. M. HAYASHI, R. BOADWAY, *An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: the Case of Business Income Taxes in Canada*, in *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, vol. 34, issue 2, 2001, pp. 481 ss., per uno studio sulle interazioni dell'imposizione provinciale e federale.

armonizzazione della potestà finanziaria provinciale si è così sostanziata in una serie di cessioni al centro – pattizamente concordate – di spazi tributari territoriali (anche se costituzionalmente garantiti); cessioni che sono state effettuate – in un primo tempo – nella forma di un “affitto” alla Federazione del potere di prelievo (*Tax Rental Agreement 1947*), in corrispettivo di trasferimenti erariali per il finanziamento delle politiche concordate (introducendo un modello di finanza derivata estraneo al disegno costituzionale, ma negozialmente accettato dalle Province)<sup>134</sup>. Successivamente, questa rinuncia ampia all'autonomia finanziaria è stata temperata mediante il ritorno a negoziazioni più complesse, che hanno determinato un modello finanziario misto (con trasferimenti e finanza propria); ciò a partire dal *Tax Collection Agreement 1962*, con il quale l'autonomia di entrata è stata sì ancora limitata, ma con consistenti spazi di opzione per il ritorno a tributi provinciali in luogo della gestione coordinata di programmi finanziati dal centro<sup>135</sup>.

Queste cessioni si sono in ogni caso svolte sulla premessa che entrambi i livelli di governo avevano un mutuo interesse a tale condivisione. Ciò tanto per le Province, le quali sarebbero altrimenti soggette alle incertezze di una necessaria armonizzazione finanziaria, prescritta dai tratti non competitivi-separatisti del modello federale canadese (che ingenera numerosi intrecci tra le competenze), quanto per la Federazione, la stessa essendo interessata ad acquisire – in via negoziale, limitando le finanze provinciali – maggior potere rispetto a quanto la normativa costituzionale le riconosce direttamente (anche per creare un *welfare state* centrale o armonizzato, bisognoso di elevati livelli di spesa).

---

<sup>134</sup> Per un commento dell'epoca sull'impiego dello strumento dell'accordo in materia fiscale, cfr. F.R. SCOTT, *The Constitutional Background of Taxation Agreements*, in *McGill Law Journal*, vol. 2, issue 1, 1955, pp. 1 ss. Sul medesimo tema, cfr. anche A.M. MOORE, J.H. PERRY, *Financing Canadian Federation: the Federal-Provincial Tax Agreements*, n. 6, Canadian Tax Foundation, 1953.

<sup>135</sup> L'origine dei meccanismi citati va ricercata nel rapporto della Commissione Rowell-Sirois (1937-1940), poi non recepito nel 1941, anno in cui venne sperimentato un sistema analogo. L'accordo del 1947 venne rinnovato nel 1957, per poi essere sostituito nel 1962 dal citato *Tax Collection Agreement*, più favorevole all'autonomia provinciale. Cfr. per lo sviluppo di questo assetto di relazioni, D.V. SMILEY, *The Rowell-Sirois Report, Provincial Autonomy, and Post-War Canadian Federalism*, in *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 28, issue 1, 1962, pp. 54 ss.

La limitazione del potere di entrata e di spesa provinciale è così derivata da accordi, conclusi in sedi non formali e fuori da un quadro istituzionale centrale di governo espressivo dello Stato-ordinamento; la gestione del federalismo fiscale canadese è stata di conseguenza articolata essenzialmente secondo gli schemi delle relazioni intergovernative, senza una forte giuridicizzazione della fase precedente gli accordi limitativi<sup>136</sup>. I vincoli, nondimeno, assumono poi forza precettiva quando dagli stessi si trae il contenuto – giuridicamente rilevante – delle disposizioni federali o provinciali attuative degli impegni presi, con le quali si fissa in concreto l’equilibrio federale del sistema canadese<sup>137</sup>; ciò con interpretazioni che hanno però riconosciuto come lo stesso equilibrio federale – in un contesto di *common law*, a relazioni tra livelli di governo non fortemente proceduralizzate – rimanga delegato al sistema dei rapporti paritari, e non istituzionalmente necessari, tra esecutivi.

La limitazione del volume quantitativo della spesa territoriale è così frutto di una responsabilizzazione pattizia, ovvero della mutua accettazione dei limiti (o meglio, dei livelli) di spesa, condivisi da Federazione e Province. Ciò vincolando il prelievo e gli impegni anche con meccanismi di carattere dinamico, e non solo definendo in modo statico l’ammontare annuo della spesa pubblica o dei gettiti trattenuti o ceduti. La negoziazione coinvolge infatti anche poteri di reperimento risorse più flessibili, come la possibilità di indebitamento, che viene anch’essa disciplinata negozialmente a livello di relazioni intergovernative (mentre solo alcune Province hanno introdotto regole positive di pareggio di bilancio)<sup>138</sup>, o la recente disciplina di contrasto alla crisi finanziaria (per

---

<sup>136</sup> Si tratta infatti di accordi di *soft law* tra esecutivi, e la Corte suprema canadese ha a riguardo confermato che tali atti, pur centrali nella gestione della spesa e delle entrate, non hanno valore legislativo; cfr. *Re Canada Assistance Plan* (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525.

<sup>137</sup> L’equilibrio tra Federazione e Province sottende infatti anche la definizione di un punto di equilibrio nell’esercizio del potere tributario, oltre che nelle politiche di spesa (anche per la relativa sostenibilità in ottica di finanza pubblica allargata), coesenziale al funzionamento di un “principio federale” (sul quale, per riferimenti generali, cfr. *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217).

<sup>138</sup> Cfr. R.M. BIRD, A. TASSONYI, *Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?*, in J.A. RODDEN, G.S. ESKELAND,

la quale è stato apprestato – previa negoziazione con le Province – un *Canada's Economic Action Plan* che tra l'altro potenzia il ruolo federale nella regolamentazione del debito pubblico)<sup>139</sup>.

### 3.2. L'Australia: il potenziamento del controllo centrale conseguente allo svuotamento dei profili di finanza propria e la conservazione del carattere autonomo nella negoziazione delle regole di limitazione

Se in Canada la limitazione dei poteri finanziari provinciali, pur costituzionalmente riconosciuti, è stata mutualmente accettata per costruire – nel comune interesse – un equilibrio stabile e complessivo (che, in ottica cooperativa, miri a una condivisione delle responsabilità per mezzo di *shared taxes* o *collection agreements*), la stessa comune convenienza a un controllo fiscale condiviso si è affermata in Australia, ma in un contesto a più forte peso negoziale del livello federale di governo e caratterizzato da un più accentuato ruolo della componente tecnica della decisione contabile, nelle sedi indipendenti di concertazione<sup>140</sup>.

Nell'ordinamento australiano, infatti, il potenziamento del controllo centrale è conseguente a un accentuato svuotamento dei profili di finanza propria previsti nella normativa costituzionale, cui ha corrisposto una generalizzazione della finanza da trasferimento legata a schemi perequativi<sup>141</sup>; ciò a beneficio della dimensione unitaria della Federazione, culturalmente omogenea a un sistema di Stati membri meno differenziato (e che richiedeva una dimensione di *welfare* comune). A fronte

J. LITVACK (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, 2003, pp. 85 ss.

<sup>139</sup> Per i testi dei piani di azione condivisi con le Province, cfr. Bill C-60: *Economic Action Plan 2013 Act*, No. 1 e Bill C-31: *Economic Action Plan 2014 Act*, No. 1.

<sup>140</sup> Sulle politiche di contenimento della spesa e riduzione del debito (anche) degli enti territoriali in Australia, con una specifica comparazione delle politiche impiegate per il medesimo fine nell'ordinamento canadese, cfr. J. KELLY, J. WANNA, *Once more into Surplus: Reforming Expenditure Management in Australia and Canada*, in *International Public Management Journal*, vol. 2, issue 1, 1999, pp. 127 ss., dove si evidenzia come strumenti simili di limitazione delle uscite abbiano portato a risultati diversi nei due ordinamenti, in dipendenza del diverso pluralismo politico e della differente cultura dell'amministrazione.

<sup>141</sup> Cfr. *supra* quanto già trattato nel par. 3.2. del cap. II.



di questo contesto, il sistema statale ha però comunque conservato – anche in punto di limiti ai volumi di spesa – un carattere autonomo (coerente con la natura federale dell’ordinamento); ed il preservarsi dell’autonomia, pur a fronte di forti tendenze centripete, si è realizzato attraverso la negoziazione delle regole di limitazione della spesa territoriale e la tecnicizzazione della loro gestione (così che le regole limitative non sono direttamente imposte dal centro, anche se per mezzo di accordi o riserva di basi imponibili il *Commonwealth* australiano ha assunto – di fatto – il controllo di gran parte delle leve di entrata).

Peraltro, per quanto riguarda la forza negoziale degli Stati membri rispetto a interventi limitativi da concordare con la Federazione, va ricordato che nel caso australiano – più ancora che in quello canadese – la normativa costituzionale stessa non solo non è orientata a modelli separatisti (come quello statunitense, che non rendono necessaria la negoziazione per ritagliarsi uno spazio di entrate concreto), ma richiede maggiore armonizzazione, anche attraverso disposizioni costituzionali che contengono limiti pregnanti al potere impositivo (esigendo una stretta territorialità, oltre che vietando con clausola generale ogni interferenza fiscale nel commercio interno)<sup>142</sup>.

Coerentemente con questa base costituzionale, non è stata solo la Federazione a premere per una limitazione dell’autonomia finanziaria statale (cui gli Stati stessi accedessero, accettandola negozialmente), ma anche la giurisprudenza ha perseguito lo stesso disegno, adottando una nozione estensiva della territorialità<sup>143</sup> e rendendo così più debole la posizione contrattuale degli enti costitutivi del *Commonwealth* (anche per l’interpretazione data alla natura concorrente della materia fiscale, che – come visto in precedenza – è stata svuotata di effettiva rilevanza).

Peraltro, sebbene un elemento di potenziale rafforzamento del separatismo dei sistemi tributari sia individuabile nell’assenza di un chiaro divieto di doppia imposizione assunto come limite (tendenziale assenza

---

<sup>142</sup> Il generale divieto di ostacolare il commercio interno – anche con misure fiscali – è ricondotto all’art. 92 del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*; per la sua interpretazione estensiva, cfr. *supra* il par. 3.2. del cap. II.

<sup>143</sup> In questa accezione, la territorialità deriva da qualunque fatto, avvenimento o circostanza – rilevante per l’imposta – che sia comunque localizzabile geograficamente. Cfr. *Broken Hill South Ltd. v. Commissioner Of Taxation*, (1936-37) 56 CLR 337.

di *ne bis in idem* che – come negli Stati Uniti – sarebbe teoricamente idonea a determinare una libera competizione fiscale), nondimeno il funzionamento concreto dell’ordinamento non ha valorizzato tale profilo, anche per la presenza di settori comunque – invece – riservati esclusivamente alla sfera sovrana<sup>144</sup> (con un divieto di doppia imposizione che quindi si pone formalmente a senso unico)<sup>145</sup>. Quanto a una possibile concorrenza della Federazione su tributi statali, peraltro, se nella normativa costituzionale australiana è presente solo un principio di reciproca immunità a limitazione della capacità impositiva<sup>146</sup>, tuttavia la prassi del sistema delle relazioni tra livelli di governo non ha mai valorizzato in concreto, neppure su tale fronte, una libertà di imposizione; così postulando, quindi, la necessità di fatto di un’armonizzazione, in ragione dell’appartenenza unitaria ad un *Commonwealth* (e nonostante la natura concorrente della competenza fiscale intesa quale materia)<sup>147</sup>.

Infine, oltre che nel momento statico di ripartizione del potere di entrata (con appropriazione di gran parte delle imposte alla Federazione) e di allocazione delle risorse (con istituzione di un sistema in gran parte fondato su trasferimenti erariali, a perequazione generalizzata e c.d. neutrale), in Australia la negoziazione del regime limitativo delle uscite

---

<sup>144</sup> Sulla ripartizione del gettito tra Federazione e Stati, cfr. R. MATHEWS, *Revenue Sharing and Australian Federalism*, in *Politics*, vol. 12, issue 2, 1977, pp. 43 ss.

<sup>145</sup> Cfr. l’art. 90 del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

<sup>146</sup> Cfr. l’art. 114 del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*: “Uno Stato non potrà, senza il consenso del Parlamento del *Commonwealth*, [...] imporre alcun tributo su diritti proprietari di qualunque tipo appartenenti al *Commonwealth*, né potrà il *Commonwealth* imporre alcun tributo su diritti proprietari di qualunque tipo appartenenti ad uno Stato”. Sul principio di reciproca immunità fiscale degli Stati e della Federazione, già visto in precedenza nell’esperienza statunitense, per una comparazione di quest’ultima con il caso australiano cfr. in particolare W. POND, *Intergovernmental Immunity: A Comparative Study of the Federal System*, in *Iowa Law Review*, vol. 26, 1940, pp. 272 ss.

<sup>147</sup> Sul sistema fiscale federale australiano e l’idea di *Commonwealth* sottesa, cfr. R.M. HAIG, *Amalgamated Federal-State Tax Administration in Australia*, in *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, Baltimore, 1937, pp. 370 ss. e A. FENNA, *Commonwealth fiscal power and Australian federalism*, in *UNSW Law Journal*, vol. 31, 2008, pp. 509 ss. Cfr. anche S. REINHARDT, L. STEEL, *A Brief History of Australia’s Tax System*, in *Economic Round-up*, issue 4, 2006, pp. 1 ss.

finanziarie è intervenuta anche su profili più dinamici – come visto già anche in Canada – disciplinando la spesa territoriale anche mediante limiti all’indebitamento, fin dal 1928<sup>148</sup>. In questo caso si riscontra ancora – quale tutela dell’autonomia rispetto al regime vincolistico – tanto un forte approccio pattizio, quanto una tecnicizzazione con ricorso ad amministrazioni indipendenti, in particolare con specifiche competenze consultive e di controllo affidate ad un organo terzo quale il *Loan Council*<sup>149</sup>. Inoltre, a chiusura del sistema, alla limitazione che la sovranità finanziaria impone così in materia fa da contrappeso anche una garanzia per l’autonomia, con possibile subentro nella posizione debitoria da parte della Federazione<sup>150</sup>; surroga nel debito che rende evidente come l’accedere mediante accordo – e quindi con mutuo consenso – a un regime di limiti comporti anche vantaggi corrispettivi, che giustificano l’incontro delle volontà (vantaggi che in questo caso sono costituiti – per gli Stati membri – da un più agevole, e meno costoso, ricorso al credito, in quanto garantito dal livello federale)<sup>151</sup>.

#### 4. Il modello della responsabilizzazione finanziaria secondo “lealtà” contabile. Il fondamento delle regole di stabilità e convergenza su idee istituzionali di austerità e solidarietà

Anche nelle esperienze che si sono ricondotte in precedenza ad un modello “amministrativo”, che caratterizza l’approccio di federalismo

---

<sup>148</sup> Cfr. il *Constitution Alteration (State Debts) Act 1928*, approvato con referendum il 13 febbraio 1929. Mediante tale provvedimento il testo costituzionale australiano è stato integrato con l’art. 105A, frutto dell’accordo tra Federazione e Stati raggiunto nel 1927 sostitutivo del sistema di pagamenti pro-capite in vigore dal 1910 e restrittivo della capacità di indebitamento degli Stati (soggetta a un controllo del *Loan Council*).

<sup>149</sup> Oggi regolato dal *Financial Agreement Act 1994*.

<sup>150</sup> Garanzia costituzionalizzata nel 1929; cfr. ancora l’art. 105a del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, che fa rinvio per l’attuazione – tanto dei limiti all’indebitamento, quanto delle garanzie federali sul debito – a specifici *agreements* tra Federazione e Stati.

<sup>151</sup> Per una descrizione più dettagliata dell’art. 105a e della disciplina ulteriore, cfr. C.A. SAUNDERS, *Government Borrowing in Australia*, in *Publius*, vol. 20, issue 4, 1990, pp. 35 ss. (già in *Melbourne University Law Review*, vol. 17, 1989, pp. 187 ss.).

(di esecuzione) cooperativo germanico con un'istituzionalizzazione della collaborazione tra livelli di governo, il problema della limitazione dei volumi della spesa territoriale si pone nei termini di una mutua partecipazione a obiettivi e vincoli finanziari condivisi (accettati e assunti sia dai *Länder* che dal *Bund*). Anche in queste esperienze vi è quindi una negozialità, che si manifesta in un approccio pattizio nella definizione dei limiti; tuttavia – come visto già per quanto riguarda il profilo delle garanzie quantitative – tale negozialità viene proceduralizzata, in coerenza con un generale approccio di giuridicizzazione delle relazioni interne all'ordinamento statale (così che gli accordi non sono concretizzati a livello di sistema intergovernativo, senza formalizzazione delle fasi di incontro delle volontà, ma si sostanziano in istituzioni centrali di partecipazione paritaria dei diversi livelli di governo alla formazione della volontà dello Stato-ordinamento).

A fronte di ciò, il modello dell'austerità deriva da un'impostazione dei rapporti intersoggettivi orientata alla lealtà istituzionale, che si presenta come un'esperienza di leale collaborazione istituzionalizzata, anziché di *soft law*; approccio al concetto di lealtà che caratterizza il federalismo tedesco, secondo tratti distintivi rispetto al federalismo (pure esso cooperativo) di *common law*, conosciuto in Canada e Australia.

Le ripercussioni di questa tendenza generale sul modello di federalismo fiscale sono allora nel senso di una più forte proceduralizzazione del sistema dei limiti alla spesa pubblica, con partecipazione formalizzata di entrambi i livelli di governo alla gestione (leale) dei vincoli finanziari entro un patto federale<sup>152</sup>. In tali termini, è la categoria giuridica della *Bundestreue* che si pone come base normativa del sistema delle relazioni finanziarie tra *Bund* e *Länder*, a garanzia contemporaneamente tanto della dimensione sovrana e unitaria, quanto di quella autonoma<sup>153</sup>; le procedure partecipative che garantiscono l'emersione di en-

---

<sup>152</sup> Cfr. P. SELMER, L. HUMMEL, *Das "föderative Gleichbehandlungsgebot" in der bundesstaatlichen Finanz- und Haushaltsverfassung*, in M. JUNKERNHEINRICH, S. KORIOH, T. LENK, H. SCHELLER, M. WOISIN (eds.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012*, Berlin, 2012, pp. 385 ss.

<sup>153</sup> Fin dalla sentenza BVerfGE 1,117 la *Bundestreue* è stata utilizzata come parametro connesso alle questioni di relazione finanziaria tra *Bund* e *Länder*, secondo un

trambe le esigenze, infatti, sono orientate a indurre scelte responsabili di austerità e solidarietà (equamente e razionalmente distribuite). Come sul fronte delle tutele l'istituzionalizzazione della cooperazione tipica del federalismo germanico aveva fondato un approccio bilaterale – tra *Bund* e *Länder* – di parallele convergenze tra attribuzioni sostanziali e finanziarie (secondo un principio di connessione formalizzato in procedure e parametri amministrativi), allo stesso modo la limitazione della spesa territoriale interviene su basi di lealtà – condivise dai diversi livelli istituzionali – a siglare uno stretto nesso di correlazione tra comune interesse alla stabilità finanziaria e paritario concorso di tutti gli attori a obiettivi comuni di risanamento e perequazione (tramite parametri rigidi di spesa pubblica e regole certe di solidarietà tra territori).

La solidarietà finanziaria e l'austerità di spesa vengono così tradotte in valori formali, applicabili secondo procedure istituzionali (spesso automatiche e fondate su parametri e criteri misurabili) e non per negoziazione politica intergovernativa<sup>154</sup>. Proprio tale formalizzazione rende questo modello particolarmente forte, sostanziandolo in un tentativo di proceduralizzare e depoliticizzare la gestione dei vincoli di spesa, rapportandosi ad una dimensione tecnico-contabile che aspira ad una certa oggettività (in quanto lega le decisioni alla realtà delle risorse)<sup>155</sup>.

Il modello è infatti particolarmente adatto ad esprimere la dimensione istituzionale e tecnica (prima che politica) dei vincoli legati alla scarsità delle risorse, responsabilizzando gli attori politici anche nella loro veste di soggetti amministrativi; soggetti quindi non deresponsabilizzati dalla discrezionalità allocativa, ma onerati di obblighi di rendiconto in quanto gestori di mezzi finanziari pubblici (e perché collocati in una compagine istituzionale lealmente integrata). A fronte di ciò, la giuridicizzazione delle relazioni tra livelli di governo in materia di vincoli finanziari ha reso particolarmente forte l'approccio tedesco di

---

indirizzo interpretativo successivamente confermato, ad es. in BVerfGE 72, 330; BVerfGE 86,148; BVerfGE 101, 158.

<sup>154</sup> Sui caratteri strutturati delle relazioni intergovernative in Germania, più formalizzati di altre esperienze, cfr. A. BENZ, *Two Types of Multi-Level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 10, issue 3, 2000, pp. 21 ss.

<sup>155</sup> Cfr. *infra* il par. 5. nel cap. VII e il par. 1.2. nel cap. VIII.

“lealtà contabile”; approccio assumibile quale modello giuridico originale e coerente (anche in ottica di circolazione<sup>156</sup>), in quanto razionalmente orientato alla tenuta – statica – della stabilità finanziaria in contesti di crisi (mentre si può porre la questione dell’adeguatezza di tale modello in ottica dinamica, per sollecitare una ripresa economica, la dimensione amministrativa dell’approccio – se non adeguatamente corretta – potendo tradursi in rigidità)<sup>157</sup>.

Austerità e responsabilità nella spesa pubblica, assunte come impegno di lealtà e solidarietà all’interno dello Stato-ordinamento, sono quindi proceduralizzate per garantire la mutua condivisione sia “dei vantaggi” della stabilità, così come “dei rischi” e della responsabilità per eventuali situazioni di instabilità finanziaria. Tanto la dimensione sovrana (centrale), quanto quella autonoma (costituente assieme alla prima l’ordinamento composto), concorrono quindi paritariamente a tale stabilità, vincolandosi mutualmente all’interno di un contesto istituzionale di relazioni tra livelli di governo formalizzate; relazioni che si traducono in una gestione dei limiti di spesa secondo procedure e parametri fissati in modo definito e prevedibile, non lasciati alla negoziazione politica. Ciò tanto nelle esperienze nazionali dove si è sviluppato tale approccio, così come nell’ambito più ampio dell’Unione europea (quale comunità che – nel contesto della crisi finanziaria – ha generalizzato l’uso di istituti che valorizzino non solo la comunanza dei vantaggi, ma anche quella dei rischi comuni legati all’instabilità).

---

<sup>156</sup> In particolare nell’ambito delle scelte di “austerità” seguite dall’Unione europea nell’adozione degli strumenti di contrasto alla crisi finanziaria; cfr. *supra* il par. 1.1. in questo capitolo.

<sup>157</sup> Peraltro va notato come in realtà il modello tedesco (come anche quello dell’Unione europea) tenga conto di elementi di necessaria flessibilità in funzione anticiclica (da valutare semmai nella loro effettività, in quanto spazi sufficienti o insufficienti per consentire un effettivo contrasto alle fasi negative). Così, in particolare, cfr. l’art. 115, co. 2, GG, che nella sua attuale formulazione rinvia a una legge speciale che disciplini nel dettaglio le situazioni eccezionali in cui sia possibile derogare al rigore, articolando il freno al debito pubblico (*Schuldenbremse*) in modalità operative sensibili alle esigenze di sviluppo economico.

*4.1. La Germania: la sostenibilità finanziaria come responsabilità collettiva e come parte del patto federale, lealmente condiviso da tutte le componenti del Bund (e rinnovato nella Föderalismusreform I e II)*

Nel modello tedesco di limitazione quantitativa della spesa la base di partenza, come nei federalismi cooperativi di *common law*, è data dal contesto costituzionale di non netto separatismo fiscale. L'assenza di sfere tributarie nettamente distinte costituisce infatti l'elemento fondante dal quale sorge l'esigenza di "negoziare" (o meglio, di collaborare) per definire i limiti del prelievo delle risorse e l'allocazione delle stesse (oltre che, guardando in prospettiva *ex post*, per fissare il contingentamento dei volumi delle spese)<sup>158</sup>.

In tale ordinamento, caratterizzato dall'assenza di competizione fiscale e dall'impossibilità di uso locale e centrale dei medesimi presupposti (con duplicazione d'imposta), si afferma quindi un'esigenza di armonizzazione finanziaria tra *Bund* e *Länder*; esigenza che si qualifica giuridicamente tramite procedure partecipative o divieti posti nell'ambito del sistema istituzionale centrale (la cui precettività è riconosciuta anche dalla giurisprudenza tedesca, in linea con l'elevato grado di giustiziabilità del sistema che caratterizzava anche le garanzie quantitative)<sup>159</sup>. Solo nei vuoti lasciati dall'intervento federale, infatti, i *Länder* possono istituire tributi, che devono essere dissimili dalle imposte federali e che non possono colpire fatti rivelatori di capacità contributiva che il *Bund* ha espressamente deciso di sottrarre a imposizione (con

---

<sup>158</sup> Sui riferimenti costituzionali dai quali dedurre le regole di solo parziale separatismo delle sfere fiscali nell'ordinamento composto tedesco, cfr. in particolare l'art. 104a GG sul fronte della spesa, e l'art. 106 GG per il profilo delle entrate.

<sup>159</sup> Tra i numerosi casi in materia di delimitazione degli spazi tributari tra *Bund* e *Länder* (e quindi per la giustiziabilità della delimitazione del confine), cfr. per gli interventi limitativi dell'autonomia dei *Länder*: BVerfGE 7, 244 - *Badische Weinabgabe*; BVerfGE 13, 181 - *Schankerlaubnissteuer*; BVerfGE 14, 76 - *Vergnügungssteuer auf Glücksspielgeräte*; BVerfGE 16, 64 - *Einwohnersteuer*; BVerfGE 49, 343 - *Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse*; BVerfGE 65, 325 - *Zweitwohnungsteuer I*; BVerfGE 109, 190 - *Nachträgliche Sicherungsverwahrung*. Sono invece intervenute a limitare il potere del *Bund* in materia tributaria, offrendo quindi un rimedio giurisdizionale alla sfera dell'autonomia impositiva dei *Länder*, ad esempio BVerfGE 32, 333 - *Ergänzungsabgabe* e BVerfGE 106, 62 - *Altenpflegegesetz*.

conseguente limitata manovrabilità della leva tributaria quando il livello territoriale di governo non interviene in sinergia con la Federazione)<sup>160</sup>. D'altro lato, la maggior parte delle leggi federali istitutive di imposte necessitano del voto favorevole del *Bundesrat*, con conseguente necessità per il livello centrale di governo di raccogliere il consenso prevalente dei *Länder* per poter procedere a prelievo (con conseguente limitata capacità impositiva unilaterale a livello centrale)<sup>161</sup>.

Pur a partire da un assetto delle potestà finanziarie quindi comune anche alle altre esperienze di federalismo cooperativo (quale impianto del potere fiscale che impone collaborazione, contrapponendosi ai modelli duali e competitivi nel non aver optato per il separatismo), l'ordinamento tedesco ha nondimeno sviluppato un sistema originale in punto di relazioni finanziarie limitative tra livelli di governo; ciò in quanto i moduli della negozialità in cui si è articolata quella necessaria cooperazione sono stati – come già analizzato – ampiamente formalizzati, con forti ripercussioni sulla giuridificazione della gestione dei vincoli di spesa (affidati a procedure semi-automatiche e a parametri certi).

La limitazione della spesa tramite richiami a criteri di austerità che si traducono in vincoli all'eccessivo impiego di risorse precettivi e gestiti con procedure formalizzate (in una visione normativa della *Bundesstreue*, con leale collaborazione istituzionalizzata), connotava peraltro già il modello originario del *Grundgesetz* dove si riscontravano – fin dalle prime formulazioni – alcune clausole limitative<sup>162</sup>, e dove già si prospettava il principio del pareggio di bilancio (menzionato all'art.

---

<sup>160</sup> Si è così stimato che la quasi totalità dell'imposizione è comunque influenzata da leggi federali, in quanto i *Länder* possono sì istituire autonomamente imposte, ma senza l'avvallo della legge federale tali imposte non possono toccare settori di prelievo già sfruttati dal *Bund*, né incidere su ambiti che il *Bund* ha voluto esplicitamente fare slavi da imposta. Per il rilievo empirico del fatto che il prelievo fiscale in Germania è comunque interamente coperto anche da legislazione federale, cfr. J. ENGLISH, H. TAPPE, *The Federal Republic of Germany*, in G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (eds.), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, Amsterdam, 2011, pp. 298 ss.

<sup>161</sup> Cfr. l'art. 105, co. 3, GG: "Le leggi federali sulle imposte, i cui proventi spettano in tutto o in parte ai *Länder* o ai Comuni (o ai Consorzi di Comuni), necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*".

<sup>162</sup> Cfr. in particolare la prima formulazione dell'art. 115 GG, in unico comma, dove già si prevedeva la limitazione dell'accesso al credito rinviando a una legge federale.



110, co. 1, del GG, con la semplice previsione che – nel bilancio preventivo – entrate e spese dovessero essere paregiate).

È tuttavia in particolare con le revisioni costituzionali del 2006 e del 2009 (*Foederalismus Reform I e II*) che l'esperienza tedesca in ambito di limitazione della spesa si è affermata come modello, per la coerenza e la forza delle regole vincolistiche.

Tali riforme hanno infatti accentuato – sistematizzando l'esperienza precedente – i tratti maggiormente obiettivi della gestione tecnica dei limiti, affrontando specificamente la compressione dei volumi di spesa pubblica (anche) territoriale in chiave di riduzione e controllo dell'indebitamento; ciò fissando parametri misurabili e prevedendo conseguenze semi-automatiche in caso di sfioramento, sia attraverso un meccanismo di freno per il debito pubblico (*Schuldenbremse*), sia più in generale con regole fortemente tecniche di relazione finanziaria tra *Bund* e *Länder*<sup>163</sup>. Il tutto, operato sotto la copertura della costituzionalizzazione del principio – responsabilizzante – del pareggio di bilancio, il quale è

---

<sup>163</sup> Sulla disciplina tedesca di contenimento – con procedure di controllo semi automatiche – del debito pubblico, e relativa efficacia e criticità, cfr. H. TAPPE, *Die neue "Schuldenbremse" im Grundgesetz - Defizite (in) der Föderalismusreform II*, in *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, vol. 62, n. 21, 2009, pp. 881 ss.; L.P. FELD, *Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse*, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 11, n. 3, 2010, pp. 226 ss.; C. MAGIN, *Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 90, n. 4, 2010, pp. 262 ss.; il tutto nell'ottica della riforma del federalismo tedesco del 2006-2009, precedente l'impiego di analogo modello di contenimento del debito pubblico da parte dell'Unione europea nell'ambito della crisi finanziaria. Sottolinea invece – nella seconda prospettiva citata – il "tasso tecnico" delle regole finanziarie del GG (connotate da una logica di misurabilità e semi-automaticità tratta dalle regole europee di stabilità e crescita sviluppate nell'integrazione economica e monetaria), molto elevato per un testo costituzionale, ad esempio F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2011, pp. 391 ss. Per una ricostruzione più generale del sistema tedesco di contrasto alla crisi finanziaria, nel suo complesso, cfr. nella letteratura italiana in particolare E. D'ORLANDO, *Crisi economica-finanziaria e intervento dello Stato. Il caso tedesco*, in G. CERRINA FERONI (cur.), *Crisi economica-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, pp. 265 ss.

stato posto come regola di (corretta) amministrazione sottesa agli artt. 109, 109a e 115 GG<sup>164</sup>.

Tale esperienza di positivizzazione in regole amministrative dell'articolazione della responsabilità finanziaria nell'ordinamento composto ha poi assunto la citata rilevanza sovranazionale per i suoi condizionamenti culturali sul modello europeo, con una costituzionalizzazione di regole di bilancio comuni in tutta l'Unione che è andata orientandosi nella stessa direzione dell'approccio automatico e procedurale del modello tedesco<sup>165</sup>.

Per quanto riguarda più nel dettaglio le disposizioni limitative della spesa territoriale in Germania, con la *Föderalismusreform I* è stato inserito nell'art. 109 un nuovo co. 5 con il quale si è affidata una responsabilità congiunta a Federazione e *Länder* nel garantire il rispetto degli obblighi previsti dal Patto di stabilità e crescita; onere comune che è stato accompagnato anche da un preciso riparto delle eventuali sanzioni comminate sulla base della procedura per *deficit* eccessivo, di cui all'art. 126 del TFUE<sup>166</sup>. La condivisione delle responsabilità internamente alla compagine federale è quindi un connotato della comune apparte-

---

<sup>164</sup> Cfr. H. TAPPE, *Haushaltsrechtliche Umsetzung der Artikel 109 und Artikel 115 GG n.F. in Bund und Ländern*, in C. KASTROP, G. MEISTER-SCHEUFELN, M. SUDHOF (eds.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Berlin, 2010, pp. 432 ss. e S. KORIOTH, *Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020*, in M. JUNKERNHEINRICH, S. KORIOTH, T. LENK, M. WOISIN (eds.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*, Berlin, 2009, pp. 389 ss. Nella letteratura italiana, cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit. e R. PEREZ, *La nuova disciplina del Bilancio in Germania*, cit., pp. 95 ss.

<sup>165</sup> Cfr. ancora L. BESSELINK, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, cit., pp. 1 ss.

<sup>166</sup> Le eventuali sanzioni europee per violazione delle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio saranno sostenute al 65% dalla Federazione e al 35% dai *Länder* (tale quota è ulteriormente ripartita in due fasce: tutti i *Länder* contribuirebbero solidalmente al 35% – in rapporto alla rispettiva popolazione – ed il residuo 65% graverebbe sui *Länder* che con le loro politiche hanno causato la sanzione, in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva).

nenza all'Unione, lo sfioramento costituendo onere che va lealmente assunto in proprio dal soggetto responsabile<sup>167</sup>.

Con la seconda revisione costituzionale, nel 2009, la c.d. *golden rule* – ossia il divieto di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese di parte corrente<sup>168</sup> – è stata sostituita da regole più rigide per l'accesso al credito. A questo riguardo il nuovo co. 3 dell'art. 109 e l'art. 115 pongono un “freno all'indebitamento” (*Schuldenbremse*), prescrivendo alla Federazione e ai *Länder* il raggiungimento del pareggio del bilancio senza ricorrere al credito<sup>169</sup>. Peraltro, tale nozione di “pareggio” va intesa nel senso che un ragionevolmente contenuto ricorso al mercato per finanziare la spesa è comunque consentito, ma alla sola Federazione e per un massimo dello 0,35% del PIL. Inoltre, deroghe al principio generale sono contemplate – salva la predisposizione contestuale di un piano di rientro – per situazioni di eccezionale emergenza o calamità naturali<sup>170</sup>, in quanto esulino dal controllo dello Stato e compromettano la capacità di manovra finanziaria.

A tutela di tali nuove regole, è stato inoltre introdotto un meccanismo automatico di *early warning*. Il nuovo art. 109a, al fine di evitare una c.d. emergenza di bilancio, prevede l'emanazione di una legge federale bicamerale (*Zustimmungsgesetz*<sup>171</sup>) istitutiva di un Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*), quale organo comune – sempre in ottica di Sta-

---

<sup>167</sup> Cfr. in generale il concetto tedesco di comune “responsabilità per l'integrazione” (*Integrationsverantwortung*), quale idea generale che va oltre l'ordinaria responsabilità in caso di procedure di infrazione. Cfr. la sentenza BVerfGE 123, 267 - *Lissabon Urteil*, che ha riservato la funzione di integrazione al *Bundestag*, ma assieme al *Bundesrat* quando sono coinvolti poteri dei livelli territoriali di governo.

<sup>168</sup> Precedentemente prevista dall'art. 115 del *GG* e nelle Costituzioni di numerosi *Länder*.

<sup>169</sup> Per i dati statistici relativi al debito pubblico tedesco, cfr. l'*Aktueller Begriff “Die Schuldenbremse des Grundgesetzes”* n. 79/09 del 5 ottobre 2009 e l'*Aktueller Begriff “Der Stabilitätsrat und Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen des Bundes und der Länder”* n. 92/09 del 9 novembre 2009. Nei 40 anni precedenti la revisione costituzionale tedesca il rapporto tra debito pubblico e PIL era passato dal 20% al 60%.

<sup>170</sup> Nelle situazioni derivanti da disastri naturali o emergenze straordinarie, la deroga dovrà essere autorizzata con una decisione adottata dal *Bundestag*.

<sup>171</sup> Fonte di diritto per l'emanazione della quale si richiede necessariamente anche il consenso da parte del *Bundesrat*.

to-ordinamento – a Federazione e *Länder*, deputato al costante controllo della gestione dei bilanci<sup>172</sup>. Nella stessa fonte si deve poi definire la situazione di emergenza di bilancio ed i parametri di riferimento della stessa, nonché le procedure di contrasto, anche per quanto concerne l'elaborazione di programmi di risanamento o di prevenzione delle emergenze stesse. In attuazione di ciò è stata approvata la specifica legge federale di esecuzione<sup>173</sup>, istitutiva del Consiglio di stabilità<sup>174</sup>, già così in vigore da inizio 2010.

È evidente quindi la tendenza verso l'amministrativizzazione delle regole limitative (con parametri oggettivi di riferimento e procedure ad attivazione semi-automatica in caso di violazione degli stessi), che si inquadra nella generale propensione alla giuridicizzazione delle relazioni tra livelli di governo che caratterizza l'esperienza tedesca. La coerenza con le premesse valoriali di unità istituzionale e lealtà tra soggetti federati e federale, viste nel capitolo precedente, sono quindi confermate anche per i profili vincolistici; ciò anche per l'ampia giustiziabilità delle regole di mutua responsabilità, a fronte della quale è il giudice a farsi ultimo garante del rispetto dei parametri di lealtà tra livelli di governo, in quanto standard giuridicamente rilevanti (provvisi di un'azionabilità che si pone quale conseguenza della combinazione – nel fede-

---

<sup>172</sup> Sulla riforma e il ruolo di tale organo, cfr. J. RAGNITZ, *Föderalismusreform II: Zur Frage des Controlling der Konsolidierungshilfen*, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 11, issue 3, 2011, pp. 260 ss. e J. VON HAGEN, *Stabilität und Wachstum in Euroland: Plädoyer für einen Stabilitätsrat*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 84, issue 1, pp. 11 ss. Oltre all'Italia, con il capo VII della legge 243/2012 (istitutivo dell'Ufficio parlamentare di bilancio), anche altri ordinamenti europei hanno introdotto analoghi organismi; il Regno Unito ad esempio impiega fin dal 17 maggio 2010 un *Office for Budget Responsibility* quale organo indipendente di controllo delle finanze pubbliche, ora disciplinato dal *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*.

<sup>173</sup> *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*, del 10 agosto 2009, in vigore dal 1° gennaio 2010.

<sup>174</sup> Sulla base di tale disciplina, per quanto riguarda la composizione del Consiglio ne fanno parte il Ministro federale delle finanze, il Ministro federale dell'economia e dell'innovazione tecnologica e i ministri finanziari dei singoli *Länder*; la cadenza delle riunioni è almeno semestrale e – in punto di funzioni – il neo istituito *Stabilitätsrat* ha assorbito anche le competenze del disciolto Consiglio di pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*), di monitoraggio della situazione economica della Federazione e dei *Länder* (con controllo di gestione).

ralismo tedesco – tra approccio collaborativo negoziale e contesto ordinamentale “a diritto amministrativo”).

*4.2. L’Austria: la sostenibilità finanziaria come condotta richiesta dal centro, appellandosi alla lealtà dei Länder con prescrizione delle modalità di concorso collettivo e solidale agli obiettivi del Bund*

Anche in Austria l’esigenza di concordare un quadro limitativo della capacità di entrata e di spesa territoriale dei *Länder* poggia su un modello tributario non separatista, che impone l’attivazione di canali di armonizzazione (nell’interesse unitario, svolgendo il coordinamento secondo canoni di lealtà istituzionale).

La disciplina austriaca preclude infatti soluzioni tributarie non armonizzate in quanto prevede un espresso divieto di doppia imposizione<sup>175</sup>, riconosciuto con un’estensione particolarmente ampia anche dalla giurisprudenza<sup>176</sup>, ed impone quindi un uso delle risorse che sia coordinato e – in una certa misura – limitato. Anche in Austria pertanto, non operando quell’auto-responsabilizzazione che deriva da sistemi tributari separati e in competizione tra loro sulle basi imponibili, si sono resi necessari altri canali di responsabilizzazione finanziaria.

In particolare, anche in questa esperienza non si è comunque affermata una vera e propria etero-imposizione di livelli responsabili di spesa (come riscontrabile invece per i modelli regionali<sup>177</sup>), ma – in assenza di un soddisfacente sistema di incentivi all’auto-responsabilizzazione – si sono affermati moduli di coordinamento del prelievo e di contingentamento della spesa dettati per mutua convenienza tra i diversi livelli di governo, con leale condivisione degli obiettivi di stabilità finanziaria complessiva. E, più in particolare, anche nell’esperienza austriaca tale mutua responsabilizzazione non è stata conseguita mediante strumenti intergovernativi di *soft law* (come in Canada e Australia), ma con leale collaborazione istituzionalizzata (come in Germania); ciò nondimeno, il grado di istituzionalizzazione del regime di condivisione della gestione dei vincoli e degli obiettivi di contenimento della spesa si

<sup>175</sup> Cfr. il par. 7 *F-VG*.

<sup>176</sup> Cfr. ad esempio la sentenza VfSLg 9804/1983.

<sup>177</sup> Cfr. *infra* il par. 5. in questo capitolo.

svolge – nell’ordinamento austriaco – attraverso una presenza istituzionale dell’autonomia al centro che, di fatto (anche quando non giuridicamente), è meno forte rispetto a quanto riscontrabile nella disciplina tedesca, il che rende il federalismo austriaco più prossimo ai modelli regionali di quanto non avvenga in Germania.

Infatti, posta la comunanza di impostazione del regime vincolistico (per quanto riguarda federalismo, esperienza “a diritto amministrativo” e lealtà istituzionalizzata al servizio di un’economia di mercato ma sociale<sup>178</sup>), alcuni tratti caratteristici differenziano i sistemi giuridici di Austria e Germania in punto di gestione dei limiti alla spesa territoriale: in parallelo con la questione del diverso approccio alle garanzie<sup>179</sup>, infatti, anche per il regime vincolistico dei volumi di spesa (e di prelievo) si riscontra nell’esperienza austriaca una minore giuridicizzazione. Ciò, in particolare, con un impiego meno esteso degli automatismi procedurali e dei parametri standardizzati di riferimento nella gestione dei livelli di spesa, e con più ampi spazi per la discrezionalità politica del livello centrale di governo (fondati sulla circostanza per cui il ruolo del sistema politico – unitario e maggiormente accentrato – nell’esperienza austriaca spesso prevale, di fatto, sul momento istituzionale).

Anche i riferimenti normativi sono di conseguenza meno garantisti, e in particolare lo stesso assetto delle fonti di diritto preposte a disegnare il federalismo fiscale sottolinea la rilevanza del sistema politico unitario, che fa funzionare in maniera meno garantista anche il sistema di apposizione di vincoli e obiettivi di spesa. E infatti la disciplina, oltre alle previsioni minime della *Bundes-Verfassungsgesetz*, è rinviata in gran parte alla legislazione costituzionale speciale o, a un grado gerarchico inferiore, alla legge ordinaria (sulla perequazione)<sup>180</sup>. Così l’art.

---

<sup>178</sup> Per questi tre elementi (ordinamento liberale o sociale, federale o regionale, “a diritto amministrativo” o maggiormente deformalizzato), quali tratti che definiscono i caratteri di fondo a cui il sistema di disciplina della finanza pubblica territoriale deve rispondere, cfr. *supra* il par. 3.2. nel cap. I.

<sup>179</sup> Cfr. *supra* il par. 4.2. nel cap. II.

<sup>180</sup> Per un inquadramento del sistema delle fonti di disciplina della finanza pubblica austriaco, oltre a quanto già citato in precedenza, cfr. anche P. BUBJÄGER, *Das System der österreichischen Finanzverfassung und seine Reformoptionen*, in R.T. BAUS, T. FISCHER, R. HRBEK (eds.), *Föderalismusreform II, Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, Baden-Baden, 2007, pp. 165 ss.

13, co. 2, *B-VG* (novella del 2008, che ha introdotto il nuovo comma sulla sostenibilità finanziaria)<sup>181</sup>, parla di equilibrio globale come dovere di tutti i livelli di governo, ma ponendosi quale norma solo di principio, la cui specificazione con regimi vincolistici e limitativi di dettaglio è lasciata – in più ampia misura rispetto all’esperienza tedesca – a fonti centrali: si riscontra pertanto un patto di stabilità interno interamente delegato alla fonte legislativa ordinaria<sup>182</sup> e, quindi, in gran parte frutto delle decisioni del sistema politico centrale (come è più tipico del coordinamento finanziario dei sistemi regionali).

Sebbene allora il sistema rimanga federale, e così i regimi limitativi e vincolistici comunque mantengano un alto grado di rispetto per l’autonomia, per taluni profili la limitazione dei volumi delle risorse territoriali raggiunge nondimeno un’intensità tale da avvicinare l’esperienza austriaca a quella dei modelli a etero-responsabilizzazione della spesa (comunque tutelata come spesa autonoma).

Anche in Austria la regola è così nel senso della non ammissibilità di vincoli di destinazione specifica gravanti sulle risorse dei *Länder*, ma le eccezioni presentano un’incidenza maggiore di quella conosciuta in altri ordinamenti (anche regionali peraltro, come nel caso italiano<sup>183</sup>). In particolare, l’ordinamento austriaco contempla una categoria di trasferimenti erariali di scopo, certamente costringenti dell’autonomia nelle materie sostanziali così finanziate, la cui ammissibilità è stata tuttavia

---

<sup>181</sup> “Per il proprio governo interno *Bund*, *Länder* e Comuni devono garantire l’equilibrio macroeconomico e bilanci sostenibili e ordinati. Alla luce di questi obiettivi essi coordinano la propria attività di governo”.

<sup>182</sup> Peraltro nei fatti comunque preceduta da accordo; per la normativa più recente, cfr. *Österreichischer Stabilitätspakt 2008*, BGBl. I, n. 128/2008.

<sup>183</sup> Per gli indirizzi interpretativi marcatamente autonomistici affermatasi specie dopo il 2001, cfr. R. ROMBOLI, *In tema di fondi a destinazione vincolata*, in *Il Foro italiano*, fasc. 10, pt. 1, 2008, pp. 2755 ss. e la giurisprudenza ivi citata, da cui emerge come proprio in materia di non vincolabilità delle risorse si rinviene nell’ordinamento italiano uno dei pochi profili di superamento di un mero regionalismo fiscale (cfr. *infra* il cap. V per il rilievo di come la novella del 2001 all’art. 119 Cost. italiana sia stata ritenuta autoapplicante solo per quanto riguarda il profilo delle spese, portando ad un’effettiva autonomia finanziaria di impegno, e non invece per il profilo delle entrate che – in assenza di legge statale di armonizzazione – ha condotto ad uno scarso sviluppo dell’autonomia finanziaria di prelievo).

fondata sul par. 3 co. 1, *F-VG* che le identifica come sovvenzioni per fini specifici (*Zuschüsse für bestimmte Zwecke*); disposizione che il *Verfassungsgerichtshof* (*VfGH*) ha appunto interpretato come legittimante anche questa tipologia di restrizione alla libertà di spesa<sup>184</sup>.

Il modello germanico di lealtà e pari partecipazione istituzionale di *Bund* e *Länder* alla definizione di limiti condivisi, peraltro, perdura sul piano astratto, nelle strutture istituzionali di gestione centrale di questi limiti; livello istituzionale dove però il *Bundesrat* austriaco non riesce a svolgere – a causa del funzionamento del sistema politico – un ruolo sufficientemente determinante, posta la centralità delle dinamiche di partito a filtro della rappresentanza degli interessi dei *Länder*.

Peraltro, la centralità degli elementi “oggettivi” di amministrazione del rapporto tra livelli di governo ha invece trovato nuove occasioni di emersione tramite l’esigenza di conformità agli impegni di risanamento e – successivamente – contrasto alla crisi assunti in sede europea. Infatti, lo strumento del patto di stabilità interno nell’esperienza austriaca ha avuto anch’esso un’implementazione che – nella prassi – è stata in un primo tempo centralista, ma a seguito della crisi ha consentito anche di valorizzare i tratti automatici delle procedure di raccordo e i parametri quantitativi oggettivi su cui riportare lealmente le performance di centro e periferia; ciò, riducendo così di conseguenza la discrezionalità del sistema politico nel delineare il quadro dell’allocazione finanziaria – di risorse e obiettivi di risanamento – tra livelli di governo<sup>185</sup>.

In particolare, nell’esperienza austriaca il meccanismo del patto è stato approntato a partire dal 1999 e, fino al 2008, ha visto un ruolo comunque dominante del *Bund* (che negoziava la possibilità di spese in deficit a suo favore, da compensarsi in parte con sacrifici degli enti territoriali minori<sup>186</sup>); peraltro, se con la crisi dell’eurozona il rispetto delle

---

<sup>184</sup> Cfr. VfSlg n. 7720, 16 dicembre 1975.

<sup>185</sup> Sull’esperienza austriaca di allocazione a livello locale degli spazi finanziari lasciati dai parametri europei, cfr. E. THÖNI, S. GARBISLANDER, D.J. HAAS, *Local Budgeting and Local Borrowing in Austria*, in B. DAFFLON (ed.), *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham/Northampton, 2002, pp. 45 ss., e in particolare su questo tema pp. 57 ss.

<sup>186</sup> Cfr. E. D’ORLANDO, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo e le antinomie del modello federale austriaco*, cit., p. 54.



sue prescrizioni si è fatto sempre più difficoltoso, d'altro lato la riforma costituzionale in materia di "equilibrio di bilancio" ha tendenzialmente soppresso gli spazi in precedenza utilizzati per riprodurre nel patto di stabilità lo squilibrio di forza politica esistente tra *Bund* e *Länder*, rendendo più difficoltoso lo spostamento al centro degli spazi di deficit<sup>187</sup>.

Sempre in ottica di contrasto alla crisi, inoltre, una riforma costituzionale del 2008 ha novellato l'art. 51 *B-VG* introducendo limiti all'indebitamento<sup>188</sup>, che si dovranno coordinare con la prescrizione dell'art. 13, co. 2, *B-VG* (anch'esso riformato con l'inserimento di un esplicito riferimento all'equilibrio di bilancio) al fine di definire il contributo degli enti territoriali minori al rigore finanziario necessario per affrontare la crisi; ciò, comunque, senza prescindere dal principio pattizio, che anche nell'ordinamento austriaco riveste un ruolo centrale (sebbene sia stato integrato in canali meno istituzionali rispetto all'esperienza della Germania)<sup>189</sup>.

Pur con un concorso meno proceduralizzato di *Bund* e *Länder* nel definire e gestire il sistema dei limiti, l'esperienza austriaca è quindi comunque riconducibile al modello di responsabilizzazione finanziaria operante secondo moduli di lealtà istituzionale. Anche per l'Austria si conferma infatti un'impostazione di fondo a federalismo collaborativo ma svolta secondo schemi ordinamentali "a diritto amministrativo", dove la leale collaborazione assume un ruolo potenzialmente (e in astratto) centrale, non in sedi intergovernative ma nell'ambito delle istituzioni. Infatti, le scelte di stabilità in ogni caso passano per un organo particolare come il *Bundesrat* o attraverso procedure di concerto formali; ciò – quindi – con una tendenza alla condivisione ufficializzata delle scelte di stabilità, che conferma come le strutture fondamentali di regolazione della spesa rimangano federali, e non dello Stato-persona, anche se l'incidenza di un sistema politico più centralizzato comprova – pure nella gestione dei limiti alla spesa – una tendenza alla traslazione del-

---

<sup>187</sup> In quanto – con le misure di contrasto alla crisi – il trasferimento del deficit sugli enti territoriali non è più possibile.

<sup>188</sup> Cfr. K. STÖGER, *Art. 51 B-VG*, in *Rill/Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien, 2010.

<sup>189</sup> Cfr. per riflessioni sul punto E. D'ORLANDO, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo e le antinomie del modello federale austriaco*, cit., pp. 60 ss.

l'esperienza austriaca verso modelli di fatto a regionalismo avanzato (ai quali si accosta per il suo concreto funzionamento nella prassi).

*5. Il modello di etero-responsabilizzazione della spesa. Il governo unitario degli spazi della finanza pubblica orientato alla gestione coordinata (dal centro) dei limiti all'autonomia*

Sebbene federale, l'esperienza austriaca già si segnala per un maggior peso – nelle relazioni tra livelli di governo – della dimensione politica su quella istituzionale. I meccanismi di rapporto non intergovernativi ma proceduralizzati, pur se presenti, vengono infatti dequotati dal funzionamento concreto del sistema partitico, che lega l'autonomia alla forza politica dei territori, in un impianto costituzionale non orientato alla tutela degli enti costituenti (anche) mediante parametri prevedibili e procedure certe di limitazione della spesa.

Tale profilo, di predominanza della dinamica politica, è ancora più marcato nell'ordinamento di tipo regionale, dove invece manca in radice un'amministrativizzazione delle relazioni tra livelli di governo: i parametri di limitazione della spesa non sono costituzionalizzati o affidati a procedure certe e condivise, ma sono invece definiti dalle fonti del livello centrale di governo (ai cui contenuti le autonomie territoriali possono contribuire in sedi e con modalità scarsamente formalizzate, mediante leale collaborazione più che con vera condivisione). Nei sistemi regionali, quindi, le norme di livello costituzionale garantiscono sì l'autonomia, ma con disposizioni di principio: tendenzialmente senza normativa procedurale di dettaglio e affidando in ampia parte alle fonti politiche centrali la precisazione delle regole vincolistiche<sup>190</sup>.

Il diverso approccio alla tutela e alla limitazione dell'autonomia si riflette quindi in primo luogo sull'assetto delle fonti. Nel modello regionale è infatti il riparto delle competenze tra fonti statali e regionali

---

<sup>190</sup> Sia per il coordinamento finanziario dinamico, dove un certo grado di decostituzionalizzazione delle regole è fisiologico, sia per le scelte fondamentali di coordinamento statico (anche nell'ordinamento italiano in gran parte riconducibili alla fonte legislativa – con la delega della legge 42/2009 – piuttosto che alle disposizioni dell'art. 119 Cost.; cfr. *infra* il cap. V).

che determina (anche) gli spazi di auto ed etero-determinazione dei livelli di spesa, il coordinamento della capacità di spesa venendo solitamente affidato ad una pervasiva competenza delle fonti di diritto centrali (con una scarna disciplina costituzionale che lascia alle dinamiche politiche contingenti – secondo i rapporti di forza determinatisi nel momento di approvazione delle leggi di coordinamento statico e dinamico – la definizione degli spazi dell'autonomia finanziaria)<sup>191</sup>.

L'affidamento del coordinamento della finanza pubblica alla legislazione dello Stato-persona è allora un tratto caratterizzante delle esperienze che possono essere qualificate come a federalismo debole ovvero a quelle regionali, quali l'Italia (dove il patto di stabilità interno e la normativa vincolistica sono frutto di scelte parlamentari, solo eventualmente concordate in sedi concertative<sup>192</sup>) o ancora la Spagna e il Belgio (caratterizzati sul piano delle fonti dalla comune tendenza al ricorso a leggi organiche, a materia riservata)<sup>193</sup>.

Nella sostanza, in questi ordinamenti la scelta limitativa dei volumi di spesa territoriale è frutto di una decisione centrale, e la responsabilizzazione è imposta dallo Stato (inteso come ente con sua soggettività e non come “ordinamento”, nel quale concorrerebbe invece anche la volontà dei territori)<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Cfr. ancora A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., in particolare sulla tendenza dell'esperienza regionale italiana ad accentrare l'intera funzione di coordinamento anche mediante un uso promiscuo dei profili statici e dinamici, affrontando i problemi congiunturali con norme ordinamentali (in legge ordinaria, scarsamente “negoziata” vista l'emergenzialità delle esigenze cui risponde), e dando così un'impronta dinamica – in quanto tale anche instabile nel tempo (con una facile revisione delle leggi ordinarie che operano il coordinamento) – alle scelte ordinamentali di c.d. federalismo fiscale.

<sup>192</sup> Cfr. *infra* il par. 7. nel cap. VII per una distinzione del ruolo del coordinamento e della negoziazione negli ordinamenti regionali e in quelli federali.

<sup>193</sup> Sulla legislazione organica, per uno studio comparato in esperienze regionali (Italia e Spagna), oltre che nell'ordinamento francese, cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990.

<sup>194</sup> Nel regionalismo il ruolo dello Stato-persona nel coordinamento è più marcato, come già evidenziato, ma rimane comunque ferma la natura composta e non accentrata dell'ordinamento (che secondo le diverse interpretazioni può essere variamente valorizzata anche nelle esperienze regionali). Ciò non solo per il coordinamento delle spese, ma pure sul lato delle entrate, dove è possibile riscontrare la presenza di tesi paritarie

Non vi è quindi né un'auto-responsabilizzazione totale come nel modello competitivo, né una responsabilità mutualmente definita tra centro e periferia (in modo negoziato o istituzionale) come nei due modelli di federalismo cooperativo (rispettivamente di *common law* o germanici); nei sistemi regionali, invece, si afferma una responsabilizzazione imposta dall'alto mediante attività di coordinamento che lo Stato-persona svolge tendenzialmente in proprio.

Lo Stato, nell'esercitare una pervasiva funzione di coordinamento finanziario, assume quindi la veste di soggetto garante dell'unità dell'ordinamento, ma senza una vera e propria dissociazione dall'ordinario apparato statale delle strutture istituzionali preposte ad esprimere tale funzione sovrana. Ciò diversamente dalle esperienze giuridiche viste in precedenza: in Germania, infatti, quando il *Bund* assume decisioni in veste di Stato-ordinamento opera secondo procedure formalizzate diverse da quelle ordinarie, con sedi apposite finalizzate all'esprimersi di una lealtà istituzionale; nei federalismi cooperativi di *common law*, d'altra parte, la stessa dissociazione tra funzioni federali e coordinamento invece proprio dello Stato-ordinamento è ancora più radicale, essendovi una negoziazione intergovernativa paritaria delle scelte limitative (e quindi una dualità dei soggetti che concorrono a definire – tramite l'incontro delle loro volontà – l'indirizzo finanziario dell'ordinamento complessivo)<sup>195</sup>.

Nei sistemi regionali, pertanto, vi è un'esigenza meno strutturale di scindere la volontà unitaria, che definisce i limiti di spesa all'autono-

---

anche relativamente alla collocazione delle Regioni nell'ordinamento fiscale complessivo; ad esempio in G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2002, pp. 977 ss. si osserva come "le Regioni, che derivano i loro poteri direttamente dall'ordinamento generale repubblicano, sono indipendenti rispetto allo Stato-persona e quindi godono di una potestà d'imposizione primaria e non secondaria. In virtù del riparto di competenza legislativa operato dall'art. 117 lo Stato e la Regione sono, ciascuno per proprio conto, «ordinamenti particolari» con propria competenza finanziaria e quindi con propria potestà normativa di imposizione da esercitare nell'ambito delle rispettive competenze sostanziali" (p. 984). Cfr. in questo senso anche F. GALLO, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo art. 119*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, pp. 141 ss.

<sup>195</sup> Cfr. *supra* il par. 3. in questo capitolo.

mia, da quella politica propria dello Stato-persona. La Costituzione non sviluppa infatti la forma di Stato e la forma di governo nel senso di una valorizzazione della dimensione federale davvero depositaria di sovranità “composta”, cui partecipano anche le autonomie; al contrario, la potestà di coordinamento finanziario – diretta a tutelare la dimensione unitaria – è assunta dal quadro costituzionale come tendenzialmente centrale (con una parziale sovrapposizione, specie nella prassi, delle nozioni di unitarietà e centralismo).

Nello Stato regionale è così la dimensione statale stessa che esprime la sovranità finanziaria, limitando gli enti autonomi nella loro capacità di spesa senza il loro mutuo consenso, fermo comunque lo sviluppo nella prassi – anche di questi ordinamenti – di sedi concertative deboli (in quanto cedevoli a fronte di esigenze unitarie e recessive in caso di mancato raggiungimento delle intese eventualmente previste).

*5.1. La Spagna: principi costituzionali con obblighi di risultato e disposizioni legislative di dettaglio sul controllo della spesa territoriale, da generici vincoli “pattizi” a verifiche ex ante puntuali e accentrate*

Anche nel modello regionale di limitazione della spesa la premessa del regime vincolistico va ricercata nell’assetto della potestà tributaria, che in assenza di separatismo (e competizione) impone di apprestare meccanismi responsabilizzanti alternativi. In questo senso, il modello regionale di distribuzione del potere tributario si caratterizza per la pervasività della funzione statale di armonizzazione, che preclude lo sviluppo di incentivi nel senso dell’auto-contenimento del prelievo e della spesa<sup>196</sup>. Nel modello spagnolo, in particolare, sebbene le Comunità autonome (CCAA) siano abilitate all’istituzione di tributi, nei settori non già occupati dal potere impositivo statale (con conseguente divieto di doppia imposizione<sup>197</sup>), nondimeno il grado di condizionamento che la potestà centrale in materia tributaria esercita su tale potere autonomo è molto più elevato di quello riscontrato nelle esperienze federali (anche “a diritto amministrativo”). Dalle disposizioni della Costituzione

<sup>196</sup> Come invece visto nell’esperienza statunitense, sulla quale cfr. *supra* il par. 2.1. in questo capitolo.

<sup>197</sup> Cfr. il *Tribunal Constitucional* nella sentenza 37/1987.

(art. 133) emerge infatti come in primo luogo il potere originario – e generale – di imporre prelievo fiscale spetti esclusivamente allo Stato, mediante legge (co. 1), mentre le CCAA e gli enti locali possono – quale potere eccezionale, e quindi tipico – istituire ed esigere tributi solo conformemente alla Costituzione e alle leggi (rispettando pertanto un principio di legalità – almeno formale<sup>198</sup> – in materia di potestà impositiva, che rende la capacità fiscale delle CCAA un potere non originario ma derivato, in un’ottica di “cessione” delle imposte dal centro)<sup>199</sup>.

A fronte di tale situazione rispetto alle entrate (che rende necessaria un’etero-responsabilizzazione da parte dell’ente che determina il potere di prelievo), nonché a fronte di un conseguente forte potere di coordinamento dell’autonomia finanziaria anche per quanto riguarda le spese (che come visto, per il principio di connessione alle funzioni, sono anch’esse determinate<sup>200</sup>), l’esperienza spagnola ha sviluppato una serie di specifici strumenti di controllo e indirizzo della finanza territoriale.

---

<sup>198</sup> Cfr. il par. 4.7 del cap. III, su *la reserva de ley formal en el terreno de la financiación autonómica*, in J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMP, J. ZORNOZA PÉREZ, *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, 1998, pp. 103 ss.

<sup>199</sup> Per un quadro generale delle basi normative della capacità impositiva delle CCAA sviluppatasi nell’ambito del regionalismo spagnolo, cfr. A. AGULLÓ AGÜERO, *La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas: significado y repercusiones sobre el sistema tributario (la ampliación del concepto de impuesto cedido)*, in AA.VV., *Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal*, Barcelona, 1999, pp. 36 ss. Sulle origini derivate dal centro degli spazi tributari sulle cui basi si è sviluppato il potere di entrata territoriale, cfr. F.X. CORS MEYA, *Los recargos y los impuestos propios de la Comunidades Autónomas*, in *Civitas: Revista Española de Derecho Financiero*, vol. 59, 1988, pp. 411 ss.; J. ZORNOZA PÉREZ, *Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas*, in *Documentación administrativa (Instituto Nacional de Administración Pública)*, n. 232-233, 1993, pp. 477 ss.; P. VICENTE-ARCHE COLOMA, *Algunas reflexiones sobre los impuestos propios de las Comunidades Autónomas*, in *Revista valenciana de hacienda pública*, vol. 23, 1994, pp. 5 ss.; G. CASADO OLLERO (ed.), *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Granada, 1997. Per il quadro della continuità del sistema, anche successivamente alle modifiche apportate alle leggi organiche e con la nuova stagione degli Statuti, e sull’evoluzione dell’impatto dell’esercizio concreto della capacità impositiva da parte delle CCAA, cfr. J. LÓPEZ LABORDA, *Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas*, in *Mediterráneo económico*, vol. 10, 2006, pp. 197 ss.

<sup>200</sup> Cfr. l’art. 158, co. 1, della Costituzione spagnola.

Strumenti diretti a vigilare sui volumi della spesa che da ultimo – recependo il modello dell’equilibrio posto alla base della risposta europea alla crisi finanziaria – hanno conosciuto una positivizzazione anche a livello costituzionale, con la regola di pareggio del bilancio; la nuova disposizione dell’art. 135, infatti, è previsione che vincola anche le CCAA<sup>201</sup>, in particolare prevedendo oneri a loro carico circa l’attuazione delle regole contabili di stabilità e pareggio<sup>202</sup>.

Al di là di questo elemento, frutto di circolazione dei modelli, la disciplina spagnola della stabilità finanziaria è in gran parte contenuta – come caratteristico dell’approccio regionale – in legislazione statale; il coordinamento statico e dinamico è cioè delegato a fonti in cui si esprimono le scelte politiche del centro, più o meno sensibili alle esigenze dell’autonomia a seconda della forza con cui le CCAA stesse si impongono nelle sedi centrali di governo.

Le disposizioni statali che, in questo quadro, hanno impostato il sistema spagnolo di finanza regionale, sono contenute così in legge ordinaria; è stata infatti la *ley general de estabilidad presupuestaria* 18/2001 (poi riformata dalla legge 15/2006) a fissare la disciplina di stabilità dell’intero apparato pubblico, comprensivo delle autonomie

---

<sup>201</sup> Sulla riforma della Costituzione spagnola del 27 settembre 2011, in ottica di pareggio di bilancio, per quanto di specifico interesse anche per le CCAA cfr. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, in *Teoría y realidad constitucional*, vol. 29, 2012, pp. 131 ss. e J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, M.Á. GARCÍA DÍAZ, *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica*, in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, vol. 15, 2012, pp. 124 ss. Sempre sul tema dell’impatto della riforma dell’art. 135 Cost. sull’autonomia territoriale, cfr. anche F. ADAME, *Federalismo fiscal y sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: la experiencia española*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, fasc. 4, 2012, pp. 823 ss. (e in particolare il par. VI); A. GARCÍA ESTANISLAO, *La reforma de la constitución para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria como medida estructural de lucha contra la crisis económica en España*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. 1, 2012, pp. 125 ss.; G. RUIZ-RICO RUIZ, *La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2013, pp. 229 ss.

<sup>202</sup> Cfr. il co. 6: “le Comunità autonome, in conformità con i rispettivi Statuti ed entro i limiti a cui si riferisce questo articolo, adotteranno le disposizioni opportune per l’applicazione effettiva del principio di stabilità nei propri atti normativi e nelle decisioni di bilancio”.

locali<sup>203</sup>. Tale normativa ha perseguito il raggiungimento dell'obiettivo di stabilità di bilancio attraverso la fissazione di un regime vincolistico e limitativo con il quale i rapporti finanziari tra livelli di governo statale e municipale sono stati istituzionalizzati mediante proceduralizzazione<sup>204</sup> (anche questa esperienza di Stato composto collocandosi tra le esperienze "a diritto amministrativo"), ma la potestà di definire standard e procedure è stata assunta dallo Stato-persona, alla cui volontà allocativa e di limitazione della spesa gli enti locali concorrono in un'ottica principalmente istruttoria.

Accanto a questa disciplina legislativa, ordinaria e generale, per gli effetti più specifici estesi alle CCAA va peraltro ricordata anche la legge organica 5/2001<sup>205</sup> (poi riformata dalla legge organica 3/2006), con la quale – più in particolare – si è dettata la normativa per la cooperazione in materia finanziaria tra Stato e *Comunidades Autónomas*: per far partecipare il livello territoriale di governo alla definizione del regime vincolistico si è infatti optato per l'impiego di una fonte rinforzata, con la quale conferire maggiore stabilità all'autonomia relativamente alle procedure con cui concorrere a limitare la spesa pubblica<sup>206</sup>.

Un'idea di negoziazione dei vincoli e limiti è presente quindi anche negli ordinamenti regionali; l'effettività di tale principio pattizio, tuttavia, deriva più dalla forza politica delle CCAA (e dal confluire della

<sup>203</sup> Cfr. in particolare il cap. III, *estabilidad presupuestaria de las entidades locales*, della Ley 18/2001, artt. 19-25.

<sup>204</sup> Cfr. in particolare, per le disposizioni che fondano i meccanismi procedurali di gestione della stabilità finanziaria locale, gli artt. 21 (*suministro de información*), 22 (*corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad*), 23 (*autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda*) e 24 (*central de información*).

<sup>205</sup> *Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. Per un commento aggiornato alle modifiche del 2006, cfr. L.E. MONCALVILLO, *La nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria*, in *Revista española de control externo*, vol. 8, n. 24, 2006, pp. 13 ss.

<sup>206</sup> Per i profili di proceduralizzazione, cfr. in particolare l'art. 8 sulla *corrección de las situaciones de desequilibrio*. È poi prevista una rete di relazioni tra livello statale e CCAA (anche con la specifica disciplina del *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*, ex art. 5), che ricalca quanto già visto per gli enti locali nella Ley 18/2001: art. 7 (*suministro de información*), art. 9 (*autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda*), art. 10 (*central de información*), che vanno ad integrare il già menzionato art. 8.



loro volontà in strumenti di gestione e controllo centrali), che non dal carattere costituzionale delle procedure partecipative (e da strumenti appositi di convergenza finanziaria, distinti dallo Stato-persona).

Con tali strumenti, a Costituzione invariata, si è comunque operata una parziale istituzionalizzazione dei principi che regolano le esigenze comuni dell'ordinamento (declinate quali principi di stabilità, di pluriennalità, di trasparenza e di efficienza)<sup>207</sup>; principi che – in linea con il recepimento dei tratti del modello tedesco sottesi alle soluzioni europee contro la crisi finanziaria – hanno poi assunto rango costituzionale. Il modello originario si è infatti arricchito con tratti di maggiore giuridificazione delle problematiche finanziarie, mediante il recepimento del principio di pareggio di bilancio e l'adozione di una disciplina procedurale dettagliata di rango sovra-primario, che ha parzialmente rafforzato la dimensione tecnica dei rapporti intersoggettivi (rispetto a quella politica che – nel regionalismo – fa dipendere l'autonomia dal carattere più o meno territoriale del sistema partitico).

L'impostazione seguita dai primi strumenti normativi statali di coordinamento delle spese a fini di stabilità finanziaria, citati in precedenza, è stata infatti fortemente integrata – in attuazione degli impegni connessi al nuovo obbligo di pareggio di bilancio – in particolare con la *Ley Orgánica 2/2012*, in materia di *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*<sup>208</sup>. Impostazione che ha portato a un parziale raffor-

---

<sup>207</sup> Per una lettura dell'evoluzione della disciplina spagnola della finanza territoriale nell'ottica di questi tre principi, cfr. C. MONASTERIO ESCUDERO, R. FERNÁNDEZ LLERA, *Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria*, in *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 51, 2008, pp. 83 ss. Cfr anche J.M. GONZÁLEZ PÁRAMO, *El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria*, in *Revista de estudios regionales*, vol. 66, 2003, pp. 19 ss.

<sup>208</sup> Disciplina che ha dato attuazione – per il sistema delle CCAA – al nuovo art. 135 Cost., come modificato nel 2011. A commento dell'impianto della legge, cfr. F.A. GARCÍA PRATS, *Stability Pact and Multi-Level Governance. European Constraints and Local Public Finance: the Spanish Experience*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, fasc. 2, 2012, pp. 323 ss. Sempre sulla riforma del sistema di finanza territoriale spagnolo a fronte della normativa europea di contrasto alla crisi finanziaria, cfr. anche F. BALAGUER CALLEJÓN, *Autonomía financiera e pluralismo territorial in Spagna nel contesto della crisi economica*, in S. GAMBINO (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, pp. 73 ss.

zarsi delle logiche “ordinamentali” su quelle connesse al coordinamento inteso come funzione dello Stato centrale.

Più nel dettaglio, il *Capítulo I* della legge è dedicato all’ambito soggettivo di applicazione, e individua subito come soggetti delle procedure di definizione delle regole di stabilità anche le autonomie territoriali<sup>209</sup>; la questione della definizione dei limiti alla spesa viene quindi riconosciuta come vicenda in cui si deve operare un incontro delle volontà centrali e territoriali, vincolate entrambe a esigenze tecniche e a impegni esterni. Nel *Capítulo II* sono invece fissati i principi generali, tra i quali – oltre a *plurianualidad*, *transparencia*, *eficiencia* nell’assegnazione/allocazione delle risorse pubbliche, *sostenibilidad financiera*, *responsabilidad* (anche per le infrazioni UE provocate dal singolo ente che violi i tetti di spesa<sup>210</sup>) e *estabilidad presupuestaria* (equilibrio) – figura in particolare la *lealtad institucional*, quale parametro di rapporto tra livelli di governo che (anche) in materia finanziaria deve caratterizzare giuridicamente, prima che politicamente, l’esercizio delle potestà statali e territoriali (evitando condotte di abuso del diritto alla spesa)<sup>211</sup>. Infine, il *Capítulo III* fissa il principio dell’equilibrio e i meccanismi per il suo raggiungimento, fondandoli su parametri certi e precostituiti alle dinamiche di negoziazione politica e coordinamento discrezionale centrale: si definisce infatti il livello di deficit rapportato al ciclo economico, con possibilità di deroghe per *situaciones excepcionales* tassative<sup>212</sup>, e si attribuisce al sistema delle CCAA una quota del 13% del possibile debito pubblico<sup>213</sup>.

---

<sup>209</sup> Nell’individuazione degli enti appartenenti al settore pubblico, in quanto tali soggetti agli obblighi di convergenza economica secondo le regole UE, si è infatti operato un generale rinvio al regolamento (CE) 2223/96, dal quale emerge l’esigenza di ricomprendere nelle nuove regole di stabilità anche gli enti territoriali.

<sup>210</sup> Per questo specifico profilo cfr. però l’art. 4 (*responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria*) della *Ley Orgánica 5/2001*.

<sup>211</sup> Sulla lealtà istituzionale nelle relazioni finanziarie tra livelli di governo nell’ordinamento spagnolo, cfr. J. GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*, in *Presupuesto y gasto público*, vol. 28, 2002, pp. 95 ss., e in particolare il par. 6.

<sup>212</sup> Cfr. art. 11, co. 3: “eccezionalmente lo Stato e le Comunità autonome potranno realizzare un deficit strutturale nei casi di catastrofi naturali, gravi recessioni economi-

Il modello accolto è quindi quello visto nel sistema tedesco, circolato tramite gli impegni assunti dagli Stati membri in sede europea. L'amministrativizzazione delle regole e delle procedure che governano i rapporti finanziari tra livelli di governo in Spagna è così molto più marcata di quanto prospettabile seguendo l'impostazione originaria e la prassi consolidata, ed è evidente specie nei tratti di rafforzamento della giuridicità dei meccanismi a fini di una loro migliore effettività.

A questo riguardo, funzionale a un maggior grado di istituzionalizzazione dei rapporti tra livelli di governo, va evidenziata in particolare la disciplina del *Capítulo IV*, che si presenta come innovativa rispetto alla sistematica precedente (più di altre parti accessorie della normativa della legge organica 2/2012<sup>214</sup>). Con tali disposizioni si sono infatti apprestate le misure preventive, correttive e coercitive – applicabili anche alle CCAA<sup>215</sup> – fondandole su automatismi che riducono sensibilmente lo spazio della discrezionalità politica nella gestione dei limiti di spesa (in precedenza affidata allo Stato-persona)<sup>216</sup>; mediante tale nuovo approccio, quindi, si è tentato di prevenire scostamenti dai parametri di convergenza rendendo maggiormente tecnica la gestione della finanza sia statale che territoriale, anche mediante un sistema *ex ante* di blocco delle spese (automatico e con meccanismo di allerta preventivo)<sup>217</sup> e – *ex post* – con *medidas correctivas* anch'esse automatiche. Inoltre, nell'ambito del nuovo modello, l'effettività delle limitazioni è raggiunta

---

che o in situazioni di emergenza straordinaria che sfuggono al controllo dell'amministrazione pubblica e pregiudicano sensibilmente la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale, secondo l'apprezzamento della maggioranza assoluta dei membri del Congresso dei Deputati”.

<sup>213</sup> Si tratta quindi di un 13% dello spazio del 60% di debito pubblico rispetto al PIL ammesso dai parametri di convergenza europei.

<sup>214</sup> Cfr. cap. V (sul principio di trasparenza, rafforzato rispetto alla previsione degli artt. 7 e 10 della *Ley Orgánica* 5/2001) e il cap. VI (sulla *gestión presupuestaria*, che ha esteso l'obbligazione di presentare un *límite de gasto no financiero*, in precedenza gravante solo sullo Stato, anche a tutti gli enti territoriali).

<sup>215</sup> Cfr. l'art. 2 della *Ley Orgánica* 2/2012.

<sup>216</sup> Cfr. in particolare gli artt. 18 e 20 della *Ley Orgánica* 2/2012, che disciplinano i meccanismi automatici, sia di carattere preventivo che correttivo.

<sup>217</sup> Cfr. per una comparazione con l'esperienza italiana, il c.d. decreto taglia spese (d.l. 194/2002), su cui *infra* il par. 2 nel cap. V.

sia con misure collaborative e partecipative delle volontà dei diversi livelli di governo, orientate alla logica dello Stato-ordinamento (proceduralizzando una gestione pianificata e complessiva degli interessi, centrali e territoriali)<sup>218</sup>, sia con strumenti di sanzione e vigilanza posti in capo all'ente (Stato-persona) centrale<sup>219</sup>.

Il modello di regionalismo spagnolo (come in generale tutti gli ordinamenti statali facenti parte dell'Unione europea) è stato quindi condizionato da tratti di maggiore "amministrativizzazione" della gestione delle regole di stabilità finanziaria. Questo sistema di controllo, parzialmente automatizzato (anziché lasciato a decisioni da far confluire in fonti centrali e negoziate, affidando ampi spazi alle forze politiche), presenta però dei potenziali problemi di effettività; ciò a causa della sua decontestualizzazione una volta introdotto nel sistema regionale spagnolo, nel quale è assente un apparato ordinamentale federale "a diritto amministrativo" come quello tedesco. Nel regionalismo, in difetto di sedi centrali partecipative costitutive della forma di governo, i sistemi di garanzia e vigilanza a cui affidare i meccanismi di limitazione della spesa apparentemente auto-applicanti lasciano infatti comunque spazi di gestione allo Stato, con il pericolo che in tali ambiti – sotto la copertura di decisioni formalmente predefinite sul piano tecnico – possa risandersi una funzione di controllo centrale (per di più di impronta non ordinamentale, con opportuna fusione degli interessi centrali e territoriali, ma direttamente propria invece dell'apparato dell'ente statale).

Mentre infatti in Germania il sistema è fondato sulla lealtà istituzionale e su una forte condivisione delle decisioni limitative nell'ambito di strutture federali (così che gli spazi di decisione sono trasparenti, e partecipati), in Spagna al contrario l'esperienza regionale vede – in tema di coordinamento della finanza pubblica – la centralità della dimensione statale di governo, alla quale le autonomie partecipano mediante sedi politiche conciliative di raccordo (non pensate per un ordinario e generalizzato concorrere paritario alla definizione dell'indirizzo

---

<sup>218</sup> Cfr. per questa logica di pianificazione, per riconduzione ad unità della pluralità degli interessi, l'art. 21 sul piano economico-finanziario, e – parzialmente – l'art. 22 sul piano di riequilibrio (oltre che gli artt. 23 e 24 sulla relativa gestione).

<sup>219</sup> Cfr. in particolare l'art. 25, sulle *medidas coercitivas*, e l'art. 26, sulle *medidas de cumplimiento forzoso*.

vincolistico e del relativo controllo), dalle quali rimangono escluse le regole di stabilità che pretendono di porsi come a carattere automatico.

A causa di tale diversità di impianto, la circolazione del modello limitativo fondato su parametri standardizzati e procedure automatiche (di impronta europea e tedesca) si è così accompagnata ad un diverso approccio all'effettività dei limiti finanziari: la normativa recente affronta infatti pur sempre in ottica centralistica – di limiti etero-imposti – il tema della sostenibilità dei volumi di spesa, con soluzioni che prevedono spazi di controllo centrali inconcepibili invece nel modello federale. Ciò in particolare già nella legge del 2012, con un ruolo delle CCAA diverso rispetto a quello dei *Länder* tedeschi, in quanto in sostanza si sono introdotti nell'esperienza spagnola alcuni elementi di controllo *ex ante* del livello di governo statale sulle scelte di spesa delle CCAA, secondo tratti di necessaria condivisione delle politiche di bilancio che ricalcano le logiche concertative già viste nel descrivere il nuovo meccanismo del c.d. semestre europeo.

Così, l'automatizzazione e procedimentalizzazione indebolisce la tendenza a negoziare sul piano politico e nelle sedi rappresentative dello Stato centrale, per incanalare invece gli interessi territoriali in sedi di loro ponderazione affidate allo Stato-persona, che si pone però come portatore di valori di stabilità “oggettivi” e tecnicamente definibili; ciò, aggirando così un'effettiva valutazione politica della limitazione dell'autonomia finanziaria (anziché degli spazi di spesa centrali); valutazione che era invece da svolgere o nelle istituzioni statali stesse (dove sono presenti anche i partiti territoriali, o comunque la sensibilità autonomista dei partiti nazionali), o nelle apposite sedi multilaterali tra Stato e CCAA (improntate a un approccio di conferenza, i cui accordi devono poi confluire in fonti statuali).

È così venuta meno la tendenza a valorizzare la negoziazione politica, da far confluire nei competenti atti statali, che era propria invece della legge organica 5/2001, la quale riservava comunque le decisioni a fonti statali (nelle quali riemergeva la discrezionalità allocativa centrale circa i vincoli e i limiti di spesa), ma riconoscendo appunto la natura discrezionale e non necessitata delle scelte di distribuzione degli spazi di contingentamento finanziario tra centro e territori. La riforma del 2012, peraltro, non nega queste logiche discrezionali di fondo, e omette

quindi di introdurre le sedi di raccordo – a livello di Stato-ordinamento – necessarie per una gestione “federale” di interessi finanziari che vogliano porsi come “oggettivi”, prendendo del nuovo modello solo i parametri standardizzati e i procedimenti automatici di limitazione della spesa, ma affidati all’assetto statale esistente.

L’impianto precedente era invece certamente debole, ma chiaro e coerente con l’impostazione regionalista: meccanismi limitativi erano previsti in legge ordinaria (la *Ley* 18/2001) e il ruolo del livello centrale di governo nel coordinamento era forte e formalizzato, le garanzie per le CCAA riducendosi a meccanismi di partecipazione in conferenza e in spazi di autonomia finanziaria in concreto disciplinati da legge rinforzata (la 5/2001)<sup>220</sup>. La struttura generale del sistema della finanza territoriale spagnola era quindi poco proceduralizzata e poco oggettiva: dipendeva dalla forza politica delle autonomie al centro, le scelte limitative essendo essenzialmente affidate alla discrezionalità del livello centrale di governo.

Con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, e le riforme collegate, si sono invece introdotti alcuni tratti propri di un modello automatizzato, che non ha però eliminato la politicità del sistema regionale più generale. Infatti, in Spagna la vigilanza sull’applicazione dei parametri tecnici (oggettivi, ma cui sono comunque sottesi tratti di libertà di scelta tra diverse opzioni) è attribuita ad una compagine di governo non “federale” ma accentrata nell’ente Stato; a fronte di questo contesto, le sedi concertative politiche che prima erano strumentali al sistema della legge organica 5/2001 ora devono essere impiegate per la gestione “negoziale” del nuovo impianto, per evitare che la legge organica 2/2012 – dove affida la gestione di meccanismi, solo in apparenza automatici, al centro – si traduca in concreto in un’espropriazione a

---

<sup>220</sup> Di rilevanza centrale in questo impianto è il *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*, come disciplinato dall’art. 5 della *Ley Orgánica* 5/2001, su cui cfr. ancora in particolare J. RAMALLO MASSANET, J. ZORNOZA PÉREZ, *El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 60 ss.

danno delle autonomie delle garanzie (politiche) sottese alla negozialità multilivello di tipo regionale<sup>221</sup>.

L'apparente automaticità del modello tedesco, che in Germania si accompagna a una struttura di gestione federale (di vero Stato-ordinamento, tramite il *Bundesrat* e altri meccanismi compartecipativi), nei sistemi regionali rischia così di trasformarsi in un potenziamento della discrezionalità centrale nell'allocare i sacrifici per il risanamento finanziario sui territori anziché a carico dell'amministrazione centrale; ciò posto che il livello di governo centrale, in carenza delle strutture di un ordinamento federale, si è trovato ad essere munito di nuovi pervasivi mezzi di limitazione e controllo dei volumi di spesa territoriale, dotati di forza tecnica (in quando fondati su parametri misurabili).

Questo rischio nell'ordinamento spagnolo si è manifestato in particolare per gli enti locali, a carico dei quali – nel nuovo contesto della crisi finanziaria e della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio – si è sviluppato un controllo particolarmente pervasivo sui volumi della spesa, svolto anche *ex ante*.

La *Ley 27/2013, di racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*<sup>222</sup> – al di là dell'introduzione del principio “una Adminis-

---

<sup>221</sup> A questo fine, va notato come uno spazio di conservazione del carattere negoziato (e politico) anche nella gestione degli automatismi posti a presidio della stabilità finanziaria possa essere individuato nell'art. 19 (*advertencia de riesgo de incumplimiento*) della *Ley Orgánica 2/2012*, dove si dispone che il Governo – per avviare la fase di applicazione automatica delle misure preventive (e poi correttive) – deve sentire anche il livello territoriale di governo, coinvolgendo il *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* (così che l'apporto più o meno ostativo che potrà affermarsi nella prassi costituirà un elemento di temperamento del carattere automatico dei meccanismi di stabilità).

<sup>222</sup> Sulla razionalizzazione finanziaria perseguita dalla *Ley 27/2013*, cfr. J. CALVO VÉRGEZ, *La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma: Nueva Época*, n. 2, 2014, pp. 4 ss. e R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo*, in *Anuario aragonés del gobierno local*, vol. 5, 2013, pp. 281 ss. In generale, sull'impatto della crisi finanziaria e della riforma dell'art. 135 Cost. sul sistema degli enti locali spagnolo, cfr. invece J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La aplicación del principio constitucional de esta-*

tración una competencia”, quale regola di razionalizzazione organizzativa (assumibile anche come base per una migliore applicazione della connessione tra risorse e funzioni)<sup>223</sup> – è particolarmente rilevante per le disposizioni sul *control económico-presupuestario*; controllo che si svolge per mezzo di una c.d. *tutela financiera*, la quale consiste in una limitazione caso per caso della spesa locale, realizzata attraverso la necessaria autorizzazione centrale all’impiego delle risorse per i singoli provvedimenti sostanziali. Ciò a garanzia di un più rigoroso e stretto controllo sugli obiettivi di limitazione dei volumi delle uscite, che devono così sostanzialmente ricevere (quando particolarmente sensibili, per la loro “non tipicità”) un visto dell’ente territoriale superiore che ne certifica la coerenza con gli obiettivi di pareggio di bilancio.

Tale controllo *ex ante* è stato disciplinato novellando l’art. 7, co. 4, della *Ley 7/1985*, sull’ordinamento generale degli enti locali (*reguladora de las Bases del Régimen Local*), venendo introdotto come cautela strumentale all’idea generale della riforma, di evitare duplicazioni delle funzioni pubbliche tra enti<sup>224</sup>. Si dispone infatti che gli enti locali possono esercitare i poteri non strettamente loro tipici (propri o assegnati per delega) solo quando ciò non compromette la sostenibilità finanziaria unitaria, ripercuotendosi sulle finanze comunali in modo incoerente con le esigenze di risanamento e corretta gestione evidenziate dalla leg-

---

*bilidad presupuestaria a las entidades locales*, in L. COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ, M. HERNANDO RYDINGS (eds.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Pamplona, 2012, pp. 293 ss.

<sup>223</sup> Per un esame delle connessioni tra il disegno di razionalizzazione organizzativa, perseguito dagli elementi funzionali della riforma locale del 2013, e il meccanismo di contenimento della spesa parallelamente implementato, cfr. anche J.M. LÓPEZ BORRÁS, *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: principales novedades introducidas*, in *Actualidad administrativa*, n. 9, 2014, pp. 2 ss., sul principio *una Administración una competencia* posto alla base della *Ley 27/2013* e il relativo contesto economico-finanziario.

<sup>224</sup> Cfr. il primo periodo dell’art. 7, co. 4: “gli enti locali potranno esercitare competenze distinte dalle proprie e da quelle attribuite per delega solo quando ciò non ponga in pericolo la sostenibilità finanziaria del complesso dell’amministrazione municipale, in conformità con i requisiti della legislazione sulla stabilità di bilancio e sulla sostenibilità finanziaria, e se non si incorre in un caso di esecuzione simultanea del medesimo servizio pubblico con altra pubblica amministrazione”.



ge di stabilità e di bilancio. Non è quindi ammesso nessun provvedimento di esercizio delle funzioni che non sia finanziariamente sostenibile, e a tal fine si introduce un'attività di controllo preventiva condizionante l'integrazione dell'efficacia dell'atto; attività affidata, con rinvio mobile, alle amministrazioni – di livello superiore – competenti per materia, cui viene conferita la “tutela finanziaria” degli enti locali<sup>225</sup>.

Le funzioni, considerate in questo caso ai fini della loro non duplicazione e secondo una loro considerazione unitaria anche per quel che riguarda la relativa spesa (prescrivendo che le interferenze tra livelli di governo si traducano in una vigilanza dell'ente superiore – operante nella stessa materia – sulle spese impegnate dall'ente inferiore), diventano quindi, anche per il profilo limitativo, un elemento di razionalizzazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo (attraverso un più stretto vincolo alla finanza, con ingerenza nell'autonomia).

Ciò in coerenza con un modello di forte etero-determinazione della responsabilità, che – a supplenza dell'assenza di meccanismi invece auto-responsabilizzanti, o propriamente negoziali e paritari – deve affidarsi a un ruolo particolarmente pervasivo di tutela “esterna”, da parte di altri enti (e, in particolare, dello Stato). In questo senso, il potere di coordinamento dello Stato nell'ordinamento regionale stempera i profili garantistici, per l'autonomia, che sono sottesi alle norme tecniche e agli automatismi nelle regole di convergenza; la sinergia tra funzione di coordinamento e regole tecniche finisce infatti, invece, per rafforzare ulteriormente il livello centrale di governo, spostando gli equilibri politici che – nell'approccio regionale – caratterizzano le negoziazioni sulle fonti statali (cui è affidato il potere di limitare la spesa territoriale).

---

<sup>225</sup> Cfr. l'ultimo periodo dell'art. 7, co. 4: “a tali effetti, saranno necessarie e vincolanti le referenze preventive dell'amministrazione competente per ragione di materia, con cui si segnala l'inesistenza di duplicazioni, e dell'amministrazione a cui è attribuita la tutela finanziaria riguardo la sostenibilità finanziaria delle nuove competenze”.

*5.2. Il Belgio: la piena politicITÀ delle regole centrali di limitazione della spesa e delle entrate territoriali, in un sistema a finanza derivata caratterizzato da sedi indipendenti di controllo nella fase ex post*

Anche per il modello belga valgono le considerazioni generali già svolte con riguardo ai sistemi a federalismo debole, per la preponderanza delle dinamiche politiche nella fissazione dei limiti (come in Austria), e con riguardo al regionalismo, per il tema dello sviluppo tecnico della normativa vincolistica a livello di legislazione ordinaria e organica, accompagnata dalla recente implementazione del principio di pareggio del bilancio (come in Spagna).

Infatti, sebbene la crisi istituzionale abbia precluso in Belgio una più strutturale costituzionalizzazione delle nuove regole contabili adottate in sede europea, nondimeno nel dicembre 2013 anche tale ordinamento ha concluso il percorso di implementazione del *Fiscal Compact*<sup>226</sup>, ed è stato adottato un accordo di cooperazione tra le diverse Comunità che ingloba le nuove norme di equilibrio e la proceduralizzazione della loro gestione (con il mutuo impegno di tutti i governi al rispetto della c.d. regola d'oro e delle disposizioni accessorie al pareggio)<sup>227</sup>. La circolazione del modello "amministrativo" di controllo della spesa pubblica, in un contesto costituzionale diverso, ha quindi ancora una volta fatto sì che gli elementi di proceduralizzazione e automatizzazione si venissero a risolvere in un onere per la politica di rinvenire soluzioni negoziate, poi tradotte nelle fonti statali.

Nel sistema Belga l'estrema debolezza politica del centro si accompagna infatti ad una competenza legislativa comunque statale in materia di disciplina del federalismo fiscale<sup>228</sup>. Ciò fa sì che la piena politicITÀ

---

<sup>226</sup> Per l'impatto dell'aumento del deficit e delle misure europee di contrasto alla crisi finanziaria sul sistema belga, cfr. E. DE CALLATAY, F. THYS-CLEMENT (eds.), *The Return of the Deficit: Public Finance in Belgium Over 2000-2010*, Leuven, 2013. Cfr. in particolare, per i profili federali, i cap. 5.1. e 8.

<sup>227</sup> Cfr. l'*Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*. L'accordo di cooperazione è concluso per una durata indeterminata ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

<sup>228</sup> Cfr. *supra* quanto già citato al par. 5.2. del cap. II.

delle regole centrali di limitazione della spesa e delle entrate territoriali abbia potuto sia introdurre nel sistema ampi tratti di finanza derivata<sup>229</sup>, sia prevedere pervasivi controlli accentrati (caratterizzati non solo e non tanto da una vigilanza serrata *ex ante*, ma anche da un controllo *ex post*, con verifiche di organi indipendenti sull'impiego delle risorse date); profili – questi – di chiara etero-determinazione dell'autonomia finanziaria, non tipici dei federalismi invece più radicati e maturi.

L'assetto della limitazione della spesa territoriale deriva così dall'accentramento della disciplina dei sistemi tributari, che ha determinato – nel federalismo belga – l'assenza di una vera competitività fiscale (quale fattore che renderebbe responsabile la centrale di spesa). In questo senso, la competenza sulle entrate è peraltro ripartita rigidamente, ma non dalla fonte costituzionale<sup>230</sup>; il sistema di disciplina del federalismo fiscale in Belgio è infatti in gran parte affidato alle *lois spéciales*<sup>231</sup>, che fissano le scelte fondamentali in materia di entrate e spese territoriali, delegando poi la gestione alle autonomie. In materia di limitazioni delle entrate, il sistema federale belga è così stato orientato nel senso di una correlazione stretta tra potere tributario e precedenza fiscale del centro nell'occupazione delle basi imponibili; ciò anche con un rigido divieto di doppia imposizione, sviluppato quindi dal formante legislativo e dalla giurisprudenza<sup>232</sup>, che ha impedito l'affermarsi di un modello competitivo sul prelievo (cercando per tale via una conservazione degli equilibri politici raggiunti negozialmente al centro attraverso la semplice attribuzione di parte del gettito dalla Federazione ai terri-

---

<sup>229</sup> Poi temperati dall'introduzione di veri tratti di finanza autonoma a beneficio regionale, mediante gli accordi di Lambertmont (del 16 ottobre 2000 e, soprattutto, del 23 gennaio 2001), confluiti nella *Loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés*, del 13 luglio 2001.

<sup>230</sup> Cfr. in particolare l'art. 11 della *Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions*, del 16 gennaio 1989, e l'art. 1 della *Loi* 23 gennaio 1989.

<sup>231</sup> Cfr. in particolare la citata *Loi spéciale* del 16 gennaio 1989, poi emendata dalla *Loi spéciale* 1993-07-16/30 e dalla *Loi spéciale* 2001-07-13/35. Da ultimo, la materia è stata ulteriormente innovata mediante la recente *Loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences*, del 6 gennaio 2014.

<sup>232</sup> Cfr. in particolare le sentenze della *Cour constitutionnelle* 57/1998, 32/1991, 86/2000, 100/2003, 113/2005.

tori, preservando le mediazioni attraverso la loro cristallizzazione in disposizioni statali preclusive di nuova competitività territoriale)<sup>233</sup>.

Un certo grado di accentramento nelle fonti statali delle questioni di finanza territoriale è stato quindi utilizzato per conservare l'unità dell'ordinamento, stemperando gli effetti centrifughi sottesi ai modelli federali competitivi ed evitando soluzioni eccessivamente formalizzate di emersione del riparto delle risorse e dei vincoli di spesa in ottica di Stato-ordinamento (difficili in un contesto politico di federalismo per disgregazione, dove la finanza è un fattore di precario equilibrio)<sup>234</sup>.

Come nell'esperienza regionale, quindi, i limiti sono stati posti principalmente attraverso un patto di stabilità interno la cui gestione è formalmente affidata all'ente statale<sup>235</sup>; le regole di convergenza sono così fissate in fonti di diritto centrali senza garanzie costituzionali forti, sebbene si possa riscontrare una loro parziale codificazione nelle leggi organiche in cui si esprime anche formalmente la compartecipazione delle autonomie alla regolazione del sistema vincolistico.

La prevalenza di una dimensione politica dei rapporti tra livelli di governo, al di fuori da una forte istituzionalizzazione (come invece in Germania), e in un contesto in cui le fonti normative statali assumono una rilevanza sistematica che impedisce rapporti davvero paritari tra Federazione e territori (come invece nei federalismi cooperativi di *common law*), caratterizza quindi il sistema belga di limitazione della spesa pubblica, in cui l'apporto pattizio degli enti costitutivi alla definizione dei vincoli finanziari assume rilevanza in quanto assorbito dalle dispo-

---

<sup>233</sup> Oltre a quanto già citato sul tema, cfr. anche B. BAYENET, S. TURNER, *Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique*, in M. MIGNOLET (ed.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, 2005, pp. 299 ss., dove si descrive la struttura della finanza territoriale belga, dall'originaria impostazione esclusivamente derivata all'affermarsi di spazi di prelievo fiscale per le Regioni, come indicato in precedenza a partire specie dal 2001, e comunque con una forte determinazione da parte della disciplina legislativa a livello centrale che incanala in modo preciso l'esercizio dell'attività impositiva.

<sup>234</sup> Per un'analisi più generale delle dinamiche centrifughe nell'ordinamento belga, e relativi istituti (in particolare per il fattore linguistico), cfr. ancora A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, cit., pp. 157 ss.

<sup>235</sup> Cfr. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., pp. 117 s.

sizioni normative statali (i cui contenuti passano per una concertazione a basso tasso di formalizzazione, in conferenze e accordi)<sup>236</sup>.

Infine, il tratto che differenzia l'esperienza belga anche dal modello di regolazione finanziaria regionale può essere individuato in un controllo sulla spesa che è sì pervasivo, ma non per le sue forme di manifestazione – anche preventive (come visto in Spagna) – affidate all'ente politico superiore, con carenza di controlli connotati da terzietà e orientati alle logiche dello Stato-ordinamento. In Belgio il controllo *ex post* sul rispetto dei limiti alla spesa territoriale è al contrario caratterizzato da un'effettiva terzietà; ciò sia avvalendosi delle forme giurisdizionali dei sistemi con Corte dei conti conosciuti nel sud Europa<sup>237</sup>, sia – soprattutto – integrando l'apparato di controllo con meccanismi comunque idonei ad assicurare una vigilanza svincolata dalla politica.

Nell'ordinamento belga, infatti, il riscontro delle politiche di spesa ed entrata è stato affidato anche ad un *Conseil Supérieur des Finances* strutturato come autorità amministrativa indipendente<sup>238</sup>, secondo una modalità organizzativa che – come visto – ha caratterizzato anche talune esperienze di tradizione giuridica anglosassone (in particolare l'Australia), e che ha assunto rilevanza quale modello di prestigio anche nel quadro degli strumenti europei di risposta alla crisi finanziaria, essendo stata richiesta l'introduzione di un'analoga soluzione organizzativa in tutti gli Stati membri<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> Cfr. ad esempio il *Comité interministériel de coordination économique*, istituito quando l'ordinamento belga aveva carattere unitario con *Arrêté royal* 26 agosto 1938, e poi integrato con un comitato anche regionale, oltre a varie altre sedi di raccordo informali e occasioni di conclusione di accordi multilaterali tra Regioni, Comunità e Stato.

<sup>237</sup> Sul sistema di controllo esterno del Belgio, cfr. anche M. SCIASCIA, M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997, pp. 178 ss. Cfr. anche M. BOUVIER, *La Cour des Comptes en Belgique*, in *Revue française de finances publiques*, n. 36, 1991, pp. 13 ss.

<sup>238</sup> Cfr. P. VAN ROMPUY, *La coordination des politiques budgétaires en Belgique: 15 ans d'expérience du Conseil supérieur des Finances*, in M. MIGNOLET (ed.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, 2005, pp. 377 ss.

<sup>239</sup> Cfr. l'art. 6, lett. b), della direttiva 2011/85/UE (direttiva sui quadri di bilancio inserita nel c.d. *Six Pack*), che dispone per un "controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di

6. *Il modello di responsabilizzazione efficientista della spesa. L'impiego delle risorse come fatto di amministrazione (non costituzionalmente garantito), e la sua limitazione manageriale o burocratica*

Nei modelli centralisti – dove pure sono presenti autonomie territoriali non (costituzionalmente) garantite<sup>240</sup> – l'evoluzione della disciplina finanziaria locale segna una chiara tendenza verso la standardizzazione della spesa, quale mezzo tanto di controllo centrale e di auto-responsabilizzazione, quanto di riduzione della conflittualità.

In queste esperienze statuali – a fronte di un'astratta piena politicità delle scelte limitative centrali, che sembrerebbero non richiedere altra giustificazione fuori della decisione discrezionale sovrana – l'esigenza è stata infatti quella di rendere razionali i vincoli (intesi come scelte di amministrazione, soggette a principi di ragionevolezza)<sup>241</sup>; è così emersa una normativa che valorizza il carattere tecnico-contabile della limitazione della spesa pubblica, i vincoli venendo giustificati quali mezzi per rendere migliore la burocrazia o più manageriale la gestione dei servizi (premiando la performance o sanzionando le inefficienze, in ottica aziendalista più che di rapporto sovranità-autonomia)<sup>242</sup>.

Vincolando i limiti posti sovranamente a una finalità razionale di efficienza, tuttavia, la direzione teleologica dell'esercizio del potere finanziario centrale ha teso a contenere la portata della discrezionalità degli enti sovrani: sul piano amministrativo, le scelte limitative – cui si allegano a fondamento opzioni razionali di gestione – non sono libere, ma lo Stato vincola la propria capacità di scelta a precisi scopi di buona

bilancio degli Stati membri". Cfr. in Italia l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ex artt. 16-19 della legge 243/2012.

<sup>240</sup> Per i riferimenti generali al modello cfr. *supra* il par. 6. del cap. II.

<sup>241</sup> Sulla ragionevolezza nelle scelte allocative cfr. *infra* il par. 1.1. del cap. VIII.

<sup>242</sup> Per questa tendenza in dottrina cfr. fin da J. BARLOW, *The Rationale for the Control of Local Government Expenditure for the Purposes of Macro-Economic Management*, in *Local Government Studies*, vol. 7, issue 3, 1981, pp. 3 ss., sull'uso di limiti e indirizzi centrali alla finanza locale in ottica di impiego dei relativi effetti "macro" – indotti nella spesa territoriale – al fine del perseguimento delle unitarie politiche centrali (limiti e indirizzi che sono legittimati per i loro effetti sull'economia prima che quali espressioni di sovranità, così che i vincoli all'autonomia finanziaria territoriale sono valutati in funzione delle performance indotte).

amministrazione (da applicare senza discriminazioni a tutti gli enti pubblici dell'ordinamento, centrali e autonomi).

La standardizzazione finanziaria nei rapporti tra enti, fondata sull'impiego di procedure non negoziali, rappresenta quindi un rafforzamento della sfera della tecnica su quella della politica, che rende necessario un minor grado di leale collaborazione e comporta un più esiguo livello di attivazione dei rimedi giurisdizionali. Standardizzare i rapporti finanziari modifica infatti la natura della discrezionalità sottesa all'allocatione delle risorse, rispetto alla quale – posti parametri “oggettivi” di riferimento – si registra un esito sempre più vincolato delle decisioni nelle fattispecie concrete<sup>243</sup>.

Il fenomeno della standardizzazione nella gestione della spesa degli enti territoriali è peraltro una tendenza attuale in numerosi ordinamenti, e l'esperienza britannica ha costituito – pur con le sue criticità, spesso rilevate anche dalla dottrina degli ordinamenti di recezione – un modello comunque considerato con grande attenzione nell'ambito delle riforme dell'amministrazione locale. Se infatti le scelte più radicali dell'epoca Thatcher sono state attenuate nello stesso Regno Unito, nondimeno la propensione di fondo per strumenti di auto-responsabilizzazione finanziaria dei livelli di governo ha assunto un ruolo centrale nel panorama legislativo, venendo adottata – con gli opportuni correttivi in chiave solidaristica – da numerosi ordinamenti come un complemento della più generale modernizzazione degli apparati pubblici<sup>244</sup>.

Il modello si è presentato quindi in termini di responsabilizzazione efficientista della spesa, posto che l'impiego delle risorse è considerato come un fatto di amministrazione che – anche se non costituzionalmente garantito – vede la sua limitazione poter essere perseguita solo in

---

<sup>243</sup> Sul ruolo degli standard – pre-costituiti all'azione amministrativa – nell'abbattimento del livello di discrezionalità, ma contemporaneamente sul residuo di una discrezionalità nell'applicazione di tali standard ai fatti, cfr. D.J. GALLIGAN, *La discrezionalità amministrativa*, Milano, 1999, pp. 37 ss. Per la nozione britannica di discrezionalità, cfr. W. WADE, C. FORSYTH, *Administrative Law*, Oxford, 2009, part V (pp. 259 ss.).

<sup>244</sup> Sul diffondersi in numerosi ordinamenti occidentali di approcci manageriali ed aziendalistici alle gestioni pubbliche, di cui le riforme di epoca Thatcher costituiscono una delle prime esperienze, cfr. – tra i numerosi contributi sul tema – C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, 2011.

modi razionali, con giustificazioni manageriali o di miglioramento dell'andamento della burocrazia (i limiti alla spesa territoriale avendo quindi fine tipico, in quanto necessariamente strumentali – per loro legittimazione – alla buona amministrazione).

Si possono individuare a riguardo due approcci fondamentali di regolamentazione, ciascuno dei quali corrisponde ad una diversa modalità di compressione dell'autonomia e a diverse fasi di sperimentazione della normativa.

Nello Stato centralista, i meccanismi impiegati riflettevano inizialmente diversi atteggiamenti nei rapporti finanziari centro-periferia, ma tutti accomunati da una volontà di direzione e condizionamento verticale della spesa, con diretta apposizione di limiti e vincoli nel tentativo di standardizzare l'erogazione territoriale delle risorse mediante indirizzo e controllo. Specie dalla fine degli anni ottanta (sia in Francia con l'affermarsi di idee di decentramento, sia nel Regno Unito in opposizione ai governi Thatcher), al contrario, la gestione della conflittualità politica o giurisdizionale originata dal diretto impiego di mezzi gerarchici per limitare la spesa è stata affrontata sostituendo gli strumenti di controllo (direttamente vincolistici o limitativi) con incentivi all'auto-responsabilizzazione. In questa nuova fase la funzione di coordinamento si è connotata per la chiara tecnicità delle procedure impiegate, che legando i servizi locali a vari sistemi di premialità di tipo manageriale/aziendalistico hanno schermato la politicità delle scelte di contingentamento della spesa territoriale ed hanno incentivato – in modo indiretto – l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Traslando le tensioni sul piano competitivo orizzontale (tra enti territoriali), il governo centrale si è così spogliato dell'onerosa funzione di controllo diretto per assumere – invece – una posizione esterna alla gestione locale, di valutazione-standardizzazione della qualità della spesa pubblica e, strettamente connessa, della qualità delle politiche locali (politiche tra le quali si incentiva la più ampia competizione, alla ricerca della migliore efficienza finanziaria)<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Sul superamento di logiche di controllo meramente formali, e sulla necessità di implementare un passaggio dal controllo sull'atto *ex ante* alla valutazione di efficienza ed efficacia dell'azione (e dell'attività di spesa), quale tendenza comune in tutti gli ordinamenti nazionali, cfr. la Dichiarazione di Lima sulle linee generali del controllo delle



Questo approccio ha caratterizzato in modo profondo il diritto pubblico del Regno Unito, che è stato in gran parte improntato a tale indirizzo genericamente individuabile come *New Public Management*; indirizzo di analisi delle dinamiche tra sfera pubblica e soggetti portatori di interessi (*stakeholders*), di origine statunitense, che applicato al processo decisionale amministrativo ha portato a logiche imprenditoriali nella ponderazione delle diverse posizioni, con forti riflessi sulla disciplina della spesa<sup>246</sup>. Il nuovo orientamento ha così rivoluzionato – muovendo proprio dalla regolamentazione finanziaria – le modalità sostanziali di azione del *Local Government*, con un'ampia valorizzazione degli strumenti di partenariato pubblico-privato e di *Private Finance Initiative* (quali moduli più competitivi, alla prova della valutazione della qualità della spesa)<sup>247</sup>. In altri termini, gli elementi pro-concorrenziali nei modelli di regolazione della finanza pubblica hanno determinato un'ampia

---

finanze pubbliche (approvata nel corso del IX congresso dell'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo, INTOSAI, in Lima il 17-26 ottobre 1977). Nella dottrina italiana, tra i numerosi contributi sul tema dell'evoluzione della natura dei controlli, cfr. M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1974, pp. 1263 ss.; G. PASTORI, *Il controllo di gestione della Corte dei conti fra controllo e collaborazione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1995, pp. 1095 ss.; G. CORSO, *I controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione*, in AA.VV., *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione (atti del convegno di Milano, 11-12 dicembre 1992)*, Roma, 1995, pp. 145 ss.; U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in U. ALLEGRETTI (cur.), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, pp. 15 ss.; D. SORACE, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2000, pp. 823 ss.

<sup>246</sup> Per una trattazione classica della tematica cfr. tra tutti C. HOOD, *A Public Management for all Seasons?*, in *Public Administration*, 1991, pp. 3 ss., contributo nel quale è stato per la prima volta teorizzato compiutamente il fenomeno, impiegando questa definizione. Nella letteratura italiana, cfr. G. DE GUIDO, M. STELLA, *New public management: problematiche della accountability e del controllo*, in A. TORRE, L. VOLPE (cur.), *La Costituzione britannica*, Torino, 2005, pp. 1117 ss.

<sup>247</sup> Cfr. J. BROADBENT, R. LAUGHLIN, *Control and Legitimation in Government Accountability Processes: the Private Finance Initiative in the UK*, in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 14, issue 1, 2003, pp. 23 ss.; J. FROUD, *The Private Finance Initiative: Risk, Uncertainty and the State*, in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 28, issue 6, 2003, pp. 567 ss.; P.A. GROUT, *The Economics of the Private Finance Initiative*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, issue 4, 1997, pp. 53 ss.

privatizzazione nelle modalità di azione dell'amministrazione, i moduli di azione paritaria usati dalla PA rivelandosi generalmente (si è ritenuto) più premianti in sede di valutazione della spesa<sup>248</sup>.

Lo stesso approccio ha avuto esiti diversi nel sistema francese che, pur caratterizzato da un'analogia matrice centralista e da una predominanza della sovranità parlamentare, si discosta dall'esperienza britannica per essere un ordinamento tipicamente "a diritto amministrativo"<sup>249</sup>.

In tale esperienza giuridica la dimensione tecnica delle limitazioni, infatti, anziché incentivare lo sviluppo di un'amministrazione che valorizza la sussidiarietà orizzontale, è stata invece proprio la via per affermare – pur nell'iniziale assenza di garanzie costituzionali forti – una sussidiarietà di tipo verticale; sussidiarietà che è giustificata dalle ragioni tecniche dell'efficienza nella gestione locale delle funzioni (e quindi dalla necessaria correlazione tra dimensioni delle funzioni e delle risorse), e che ha rappresentato l'argomento impiegato per relativizzare la tradizionale absolutezza della concezione francese di sovranità<sup>250</sup>. I caratteri del diritto amministrativo francese hanno cioè, diversamente dal Regno Unito, orientato la gestione dei rapporti tra livelli di governo verso soluzioni formali-burocratiche, sebbene non poste su basi di pari dignità tra Stato e dimensione territoriale (come nei federalismi); a fronte di ciò, la tecnica contabile è divenuta un elemento con cui il governo centrale ha potuto razionalizzare questo sistema di sussidiarietà, sviluppata verticalmente, per gestire secondo logiche amministrativistiche di buon andamento i rapporti finanziari con gli enti locali

---

<sup>248</sup> Si fa riferimento in particolare allo *Standard Spending Assessment*, poi *Formula Spending Shares*, nonché all'integrazione tra meccanismi di *Best Value* e autonomia finanziaria. Cfr. *infra* il par. 6.1. in questo capitolo.

<sup>249</sup> Sui caratteri generali dell'ordinamento francese, rispetto alla questione territoriale e della gestione della finanza pubblica, cfr. *supra* il par. 6.2. nel cap. II.

<sup>250</sup> Oltre a quanto già citato in generale sull'emergere di una rilevanza costituzionale dell'autonomia locale in Francia, per specifici spunti sulla sussidiarietà e l'incidenza sulla categoria tradizionale di sovranità (con considerazioni valide anche per gli specifici profili di sovranità finanziaria), cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Dalla sovranità indivisa alla sovranità condivisa: la riforma sul decentramento in Francia e il riparto implicito di competenze normative tra Stato, collettività territoriali e Unione europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, fasc. 2, 2005, pp. 55 ss.

(e non per sviluppare – su basi privatistiche – l’efficienza, come avvenuto nel sistema britannico).

Sebbene in assenza garanzie costituzionali dell’autonomia finanziaria territoriale la sovranità nel fissare limiti alla spesa dovrebbe potersi esprimere con la più ampia politicità, nondimeno il minimo comun denominatore in tali esperienze di Stato accentrato è comunque rappresentato dall’emersione di requisiti di necessaria razionalità tecnica dei vincoli finanziari, inammissibili se non funzionali al buon andamento amministrativo (sostanziano tale buon andamento in logiche poi prevalentemente di sussidiarietà verticale o orizzontale). È quindi la tecnica (e l’efficienza allocativa, manageriale o burocratica) che in questi ordinamenti composti, ma a preminenza del livello centrale di governo, legittima la limitazione della spesa territoriale, assumendo una forza precettiva anche conformativa dell’esercizio della sovranità finanziaria<sup>251</sup>.

*6.1. Il Regno Unito: l’allocazione “aziendale” della capacità di spesa come lascito dell’epoca Thatcher, tra premialità per la qualità nell’impiego e limiti generali a favore dello sviluppo del settore privato*

Nel Regno Unito l’approccio seguito nella limitazione della spesa territoriale risente della struttura dell’ordinamento, a sovranità Parlamentare e carente di garanzie costituzionali effettive per l’autonomia territoriale; elementi, questi, che costituiscono le premesse per un ruolo forte della sovranità finanziaria a discapito delle autonomie<sup>252</sup>.

Più in particolare, tale dimensione centralista è emersa con soluzioni normative significative e originali, rivolte alla limitazione della spesa locale, specie nell’ambito delle politiche liberaliste dei Governi Thatcher. Infatti, a fronte di una situazione in cui le municipalità laburiste perseguivano un incremento della spesa per i servizi locali che stemperava gli effetti delle generali riforme economiche degli anni ’80, erano state sviluppate una serie di soluzioni vincolistiche della spesa pubblica che hanno sfruttato la componente gerarchica – nei rapporti tra livelli di

---

<sup>251</sup> Sulla tecnica come limite alla discrezionalità sottesa alla sovranità finanziaria, per la trattazione generale cfr. *infra* il cap. VII, in particolare par. 5.

<sup>252</sup> Per queste considerazioni generali, cfr. quanto già citato al par. 6.1. del cap. II.

governo – che è implicita nella *supremacy of Parliament*<sup>253</sup>; soluzioni poi temperate con lo sviluppo di meccanismi tecnico-aziendalistici, anziché autoritativi, di compartecipazione delle autonomie alle politiche di stabilità finanziaria.

Per quanto riguarda la prima fase, con il *Local Government Planning and Land Act 1980*<sup>254</sup> si era invece introdotto un potere del Governo centrale di determinare indirettamente – attraverso il sistema dei trasferimenti – i limiti (totali) di spesa per le singole autorità territoriali; la formula di riparto delle risorse si trasformava così da strumento diretto a dare rilevanza alle diverse necessità locali, in meccanismo premiale o sanzionatorio quanto al rispetto degli indirizzi di spesa centrali. Peraltro, il sistema di tetti alla spesa era così solo tendenziale, in quanto indicizzante un parallelo taglio dei trasferimenti erariali in caso di sfioramento, e non precludeva una spesa pubblica locale eccedente gli obiettivi di contenimento fissati a livello centrale se tale eccedenza veniva coperta con un incremento della pressione fiscale locale che neutralizzasse (in modo però più che proporzionale) la riduzione dei trasferimenti erariali<sup>255</sup>.

Una più stretta limitazione dell'autonomia finanziaria del *Local Government* veniva invece introdotta con il *Rates Act 1984* che, incidendo direttamente sull'autonomia tributaria, eliminava le possibilità di

---

<sup>253</sup> Per una trattazione sistematica dei rapporti conflittuali tra *Local Government* e Governi Thatcher, cfr. H.L. BUTCHER, I.G. LAW, R. LEACH, M. MULLARD, *Local government and Thatcherism*, cit., in particolare pp. 55 ss. per le questioni finanziarie. Per un commento nella letteratura italiana sullo status costituzionale debole del *Local Government* inglese all'epoca dei Governi Thatcher, cfr. M. GUICCIARDI, *La struttura del governo locale in Gran Bretagna: individuazione delle linee teoriche di tendenza e delle loro prospettive politiche*, in *Diritto e società*, fasc. 3, 1985, pp. 443 ss.

<sup>254</sup> Come successivamente emendato dal *Local Government Finance Act 1982*.

<sup>255</sup> Ciò in quanto la sec. 8 del *Local Government Finance Act 1982* disponeva che il potere di fissare con *guidances* del Segretario di Stato il moltiplicatore riduttivo dei trasferimenti potesse essere solo consequenziale al mancato adeguamento spontaneo; gli *expenditure targets* andavano infatti fissati con un primo report privo di effetti diretti sulla quantificazione dei *grants in aid*, al quale solo eventualmente sarebbero seguiti *supplementary reports* (adottati in base alla sec. 61 dell'*Act* del 1980, ma con alcune limitazioni ai tagli effettuabili contenute ancora nella sec. 8, par. 8, dell'*Act* del 1982), idonei ad imporre in modo vincolante il *multiplier* previsto dalla sec. 59(1) alle sole autorità le cui performance generali non si rivelassero in linea con i risultati attesi.

elusione; il mantenimento di alti livelli nei servizi pubblici, coperti dall'incremento del prelievo fiscale locale in luogo dei trasferimenti, veniva vanificato dall'introduzione di tetti specifici alla pressione fiscale locale. Infatti, l'esito della conformazione dell'autonomia tributaria tramite un *maximum rate* – sia nel caso in cui tale soglia massima fosse negoziata, sia nel caso di libera imposizione autoritativa della stessa per mancato accordo – determinava effetti vincolanti che si sostanziavano nell'illegittimità (in forma di *invalidity*) dei provvedimenti locali che avessero disposto prelievi e spese eccedenti il limite fissato, con applicazione della *ultra vires doctrine* e la comminazione di sanzioni personali agli amministratori nel corso della *audit procedure*<sup>256</sup>.

La struttura di entrambe le modalità conformative, con negoziazione o con imposizione autoritativa, rendeva inoltre difficoltosa la contestazione in sede giudiziale della legittimità dei limiti alla spesa. Da un lato l'acquiescenza prestata (se si era negoziato il tetto massimo), dall'altro l'inserimento della decisione amministrativa all'interno di un atto formale di *subordinate legislation* (se la soglia era imposta autoritativamente), comportavano infatti che i *grounds* sulla cui base poter contestare in giudizio i limiti posti fossero estremamente limitati, la discrezionalità finanziaria dell'ente sovrano venendo qualificata nel primo caso da una volontà adesiva del soggetto autonomo gravato e, nel secondo caso, dalla veste politico-normativa dell'atto legislativo.

Nei casi in cui in un primo tempo le amministrazioni locali avevano dato il loro consenso ad una certa limitazione della propria autonomia fiscale<sup>257</sup> le contestazioni si potevano però comunque fondare sulla *procedural impropriety*, consistente nell'omessa preliminare indicazione da parte dell'Esecutivo dei parametri attraverso cui veniva fissato l'ammontare massimo del prelievo fiscale locale, che determinerebbe un vizio della volontà (negoziale) per mancata conoscenza della situazione fattuale.

In secondo luogo, al ricorrere di tetti al potere fiscale locale imposti invece autoritativamente, le contestazioni in giudizio venivano talora

---

<sup>256</sup> Cfr. F. WHITE, K. HOLLINGSWORTH, *Audit, Accountability and Government*, Oxford, 1999, pp. 152 ss.

<sup>257</sup> Cfr. in particolare *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Greater London Council and Inner London Education Authority*, 3 April 1985 (Div. Ct.).

fondate sulla ragionevolezza della scelta – operata dal Governo centrale – degli elementi rilevanti per determinare la pressione fiscale ottimale<sup>258</sup>. La giurisprudenza ammetteva tuttavia che una *unfairness* della decisione conformativa centrale avrebbe potuto essere configurata solo se la *disclosure* dei parametri di quantificazione del *maximum rate* fosse stata imposta dalla legge, mentre il *Rates Act 1984* lasciava la più ampia discrezionalità al Segretario di Stato (le cui scelte, oltre che proceduralmente libere, non sarebbero quindi state sindacabili per irragionevolezza senza che ciò si traducesse in un'ingerenza nel merito).

Si riconosceva così il carattere ristretto degli ambiti in cui il *judicial review* può svolgersi rispetto a censure su scelte di conformazione finanziaria, tanto di *illegality* così come per *procedural impropriety* o *irrationality*, in quanto involgono “the delicate balancing of considerations which are not susceptible of the formal reasoning appropriate to a court”, affermando quindi la necessità di un rigido rispetto della separazione dei poteri nella materia della finanza pubblica<sup>259</sup>.

Peraltro, ulteriori interventi della giurisprudenza su questioni di gestione finanziaria furono sollecitati in occasione di errori nei calcoli dei livelli di spesa operati dal Segretario di Stato, che avevano portato a un *maximum rate* eccessivamente restrittivo<sup>260</sup>. Così, tra Governo centrale

---

<sup>258</sup> Per una trattazione generale delle categorie di invalidità ed illegittimità rilevanti in quanto vizi procedurali (*Natural Justice* e *Fettering Discretion*), e in tema di irragionevolezza, cfr. P. CRAIG, *Administrative Law*, London, 2012, parte II.

<sup>259</sup> Si affermava come il potere giudiziario non potesse ignorare la sussistenza di “a danger that if this kind of inquiry is to become widespread, there will be a real impediment to the proper conduct of government, using the word in its widest sense, with at the same time the danger that the important and salutary role of judicial review may thereby become discredited”. Nella sentenza si concludeva il ragionamento affermando che “we accept that the court has formal jurisdiction to examine the reasoning of a decision maker for the purposes of judicial review. We can envisage cases of crass and obvious errors in the choice of application of a process of reasoning which ought to have been governed by logic where the court might be prepared to intervene. But the disputes relating to reserves are not of this kind. They are for Parliament, the Council Chamber and, ultimately, the polling station; not for the court”.

<sup>260</sup> Cfr. la sentenza della *Court of Appeal in London Borough of Greenwich v Secretary of State for the Environment*, in *Times*, 19 dicembre 1985, e la sentenza della *Divisional Court in R v Secretary of State for the Environment, ex parte London Borough of Islington*, 26 marzo 1986 (Div. Ct.).

e amministrazioni locali, con l'implementazione delle misure limitative e vincolistiche consentite dagli strumenti descritti, lo scontro politico andò progressivamente emergendo anche in forme giurisdizionali. In particolare, anche quando gli enti locali evitavano l'immediata giurisdizionalizzazione del conflitto, omettendo di impugnare i vincoli finanziari e mantenendo sul piano amministrativo la contestazione (con una passiva elusione contabile delle prescrizioni del Governo), il successivo esercizio del potere di repressione dei livelli di sovra-spesa portava comunque ad un intervento del giudice; avverso i provvedimenti sanzionatori, infatti, anche sulle decisioni centrali limitative della spesa locale – violate – si doveva svolgere l'indiretta cognizione del giudice (anche se non attivata in precedenza)<sup>261</sup>.

La dimensione giuridica dello scontro poteva quindi emergere solo con una diretta contestazione delle scelte limitative e vincolistiche centrali, dal che veniva in questione la natura della discrezionalità sottesa alle stesse; natura certamente rilevante per un controllo sull'esercizio *ultra vires* in senso stretto dello stesso potere (come incompetenza), ma di più dubbia sindacabilità quanto a vizi di ragionevolezza. A questo riguardo, a partire dal caso *Brent*<sup>262</sup> la giurisprudenza inglese ha offerto un inquadramento a tali problematiche, in specifico riferimento all'ipotesi di riduzioni arbitrarie dei trasferimenti erariali.

Pur senza entrare nel merito del provvedimento statale di coordinamento finanziario, il giudice non arrestava la sua cognizione al livello procedurale (in senso stretto) della discrezionalità; nel decidere sull'arbitrarietà della riduzione degli spazi di spesa, infatti, non era tanto determinante la *Breach of Natural Justice* (come tipico *ground* di *procedural impropriety*), ma l'azione conformativa della finanza locale avrebbe piuttosto realizzato un'eventuale ipotesi di *Fettering Discretion*, costituente caso di *illegality* (con conseguente estensione della

---

<sup>261</sup> Particolarmente significativa era stata la vicenda del *Liverpool City Council*, su cui cfr. A. MIDWINTER, *Setting the Rate – Liverpool stile*, in *Local Government Studies*, 1985, pp. 25 ss. e – per la giurisprudenza rilevante – cfr. *Smith v Skinner* [1986] 26 RVR 45; *Lloyd v McMahon* [1986] R.V.R. 188; *Lloyd v McMahon* [1987] A.C. 625.

<sup>262</sup> *R v Secretary of State for the Environment Ex p Brent LBC* [1982] Q.B. 593.

decisione giurisdizionale anche oltre le sole contestazioni formali)<sup>263</sup>. Avendo limitato la spesa locale sulla base di parametri astratti, uguali per amministrazioni anche operanti in condizioni sensibilmente diverse, il livello centrale di governo opererebbe così in modo scorretto almeno nei casi in cui – proceduralmente – non ha neppure previsto la possibilità di prendere in considerazione allegazioni portate in istruttoria dai singoli enti locali; vincolando di conseguenza in modo rigido ed irragionevole la propria discrezionalità allocativa a limiti rigidi e predeterminati, avverso i quali – se così qualificabili dal giudice – veniva quindi ammesso un rimedio a contestazione della decisione finanziaria statale.

Più in particolare, sempre sul piano procedurale, va notato che nel *Common law* le regole di c.d. giustizia naturale richiedono il rispetto di canoni di correttezza (*fairness*) nel *decision making process*, tra i quali ricade il *right to a fair hearing*<sup>264</sup>. Con riguardo a tale figura l'ordinamento inglese distingue le ipotesi in cui il diritto di intervento nel procedimento può essere ritenuto illegittimamente sacrificato, a seconda che si tratti di casi in cui si abbia a che fare con *a decision which takes away some existing right or position* (che noi potremmo qualificare come interesse oppositivo), con un *application case* (interesse pretensivo), o infine con dei c.d. *expectation cases* (che costituiscono interessi pretensivi in situazioni in cui la discrezionalità amministrativa è già stata limitata da fatti precedenti la decisione, quale l'adozione di una *policy*)<sup>265</sup>. A questo riguardo è interessante notare che nella materia finanziaria la giurisprudenza britannica non ha qualificato come posizioni di aspettativa quelle degli enti locali destinatari di provvedimenti limitativi o vincolistici<sup>266</sup>. Implicitamente, quindi, il giudice inglese non considera l'*order* annuale che fissa i criteri di quantificazione dei trasferimenti ed il provvedimento successivo di riduzione per le singole

---

<sup>263</sup> Con riferimenti al caso *Brent* in connessione al *judicial review*, cfr. i capitoli 7-9 di H. WOOLF, *De Smith's Judicial review*, London, 2007.

<sup>264</sup> Cfr. ancora P. CRAIG, *Administrative Law*, cit., parte II, par. 12.

<sup>265</sup> Cfr. l'*opinion* di Sir Robert Megarry, in *McInnes v. Onslow-Fane* [1978] 1 W.L.R. 1520, che distingue le ipotesi rilevanti ai fini dell'individuazione dei requisiti della *natural justice* (*forfeiture cases*, *application cases*, *legitimate expectation cases*).

<sup>266</sup> Cfr. ancora *R v Secretary of State for the Environment Ex p Brent LBC* [1982] Q.B. 643.



amministrazioni come un'unica vicenda complessa, che conduce alla determinazione della spettanza per i vari enti; quello al trasferimento erariale è invece qualificato (prima di essere effettuato in concreto) come diritto dell'ente locale, sorto con la fissazione dei principi generali di riparto, di modo che il provvedimento successivo di riduzione disposto dal Segretario di Stato<sup>267</sup> genererebbe un interesse oppositivo<sup>268</sup>.

Il conflitto tra *Central* e *Local Government* veniva così spostato sempre più sul piano giurisdizionale, con richieste rivolte alle corti di ripercorrere in modo più puntuale l'iter di esercizio del potere discrezionale sotteso alle decisioni sul taglio dei trasferimenti erariali. In queste sedi emergeva pertanto l'importanza della concezione di ragionevolezza applicata alla materia finanziaria, le richieste di *judicial review* essendo argomentate sulla base della natura *ultra vires* – in senso ampio – degli atti riduttivi di trasferimenti o impositivi di limiti e vincoli alla spesa o alle entrate.

Il precedente giurisprudenziale fondamentale in questa fase di evoluzione dei rapporti finanziari tra Governo centrale ed enti locali venne poi portato fino al *Judicial Committee* della *House of Lords*<sup>269</sup> che, precisando lo standard del controllo di ragionevolezza applicabile, tentò di arrestare l'emersione sul piano giurisdizionale di un eccessivo tasso di scontro politico<sup>270</sup>. Si era infatti prospettata una lesione dell'autonomia

<sup>267</sup> Nel caso concreto, il *Rate Support Grant (Increase) (No. 2) Order 1980*.

<sup>268</sup> E non integra invece, assieme al report annuale, un atto complesso di fronte al quale si trova un'unica posizione giuridica (pretensiva di un certo ammontare di trasferimento finale). Intervenendo dopo il perfezionamento del diritto al trasferimento erariale, come determinato in via generale, l'ultimo atto del Segretario di Stato era configurabile come "decision which takes away some existing right or position", rispetto alla quale la *Chancery Division* aveva già affermato che il diritto ad essere ascoltati doveva essere certamente riconosciuto (cfr. l'opinione di Sir Robert Megarry in *McInnes v. Onslow-Fane* [1978] 1 W.L.R. 1520).

<sup>269</sup> Cfr. *Nottinghamshire CC v Secretary of State for the Environment* [1986] A.C. 240. Pronuncia che respingeva le pretese locali, mentre in grado d'appello (*R. v Secretary of State for the Environment Ex p. Nottinghamshire CC* [1985] R.V.R. 165) vi era stato un parziale accoglimento, per profili di non discriminazione tra enti.

<sup>270</sup> Caso che verteva su un'applicazione del *Rate Support Grant Report 1985/86*, per il quale era stato utilizzato nel calcolo dei trasferimenti erariali un moltiplicatore automatico e sanzionatorio che aveva portato a riduzioni particolarmente pesanti delle risorse per alcune municipalità.

locale legata all'entità del sacrificio finanziario determinato dalle regole limitative statali, considerato dai ricorrenti come irragionevolmente sproporzionato nei suoi profili sanzionatori, così che il problema attecchiva all'accezione della discrezionalità applicata in materia finanziaria (e, quindi, alla sindacabilità a mezzo di un giudizio sostanziale ma esterno sulle scelte di coordinamento ed indirizzo della spesa locale)<sup>271</sup>.

In materia di spesa pubblica, nel citato intento di evitare una giurisdizionalizzazione del conflitto tra livelli di governo, il *Judicial Committee* optava peraltro per l'accezione più restrittiva (nel senso del caso *Wednesbury*) del test di ragionevolezza<sup>272</sup>, argomentando tale scelta anche sulla base dell'intervento diretto della Camera dei Comuni nel conferire veste *statutory* alla decisione finale limitativa (riconnettendo quindi il modello britannico di controllo della spesa territoriale alla *supremacy of Parliament*)<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Tra i commenti che prendono in considerazione il caso *Nottinghamshire* per soffermarsi sull'estensione del sindacato, cfr. S. LEE, *Understanding Judicial Review as a Game of Chess*, in *Law Quarterly Review*, vol. 102, issue 4, 1986, pp. 493 ss. e C.M.G. HIMSWORTH, *Parliamentary Approval and Unreasonableness*, in *Public Law*, 1986, pp. 374 ss.

<sup>272</sup> Nella giurisprudenza inglese il parametro della ragionevolezza entra generalmente nel *judicial review* come figura di sindacato limitata ai casi di manifesta mala fede, improprietà dei motivi o assurdità della decisione; quest'accezione particolarmente restrittiva è stata introdotta nel sistema britannico a partire dal caso *Wednesbury* (*Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223). Tra l'ampia letteratura in materia, cfr. T.R. HICKMAN, *The Reasonableness Principle: Reassessing its Place in the Public Sphere*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 63, issue 1, 2004, pp. 166 ss. e G.L. PEIRIS, *Wednesbury Unreasonableness: the Expanding Canvas*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 46, issue 1, 1987, pp. 53 ss. Tale standard è stato peraltro progressivamente affiancato da controlli più pervasivi – quale l'*abuse of power* – che prospettano una diversa ampiezza del potere di coordinamento finanziario.

<sup>273</sup> L'approvazione della decisione ministeriale da parte della Camera dei Comuni, nel caso in cui non vi sia violazione della lettera della legge attributiva del potere, escluderebbe la possibilità per il giudiziario di dichiarare *unreasonable* il contenuto sostanziale del provvedimento, perché ciò costituisce “a question of policy for the minister and the Commons, unless there has been bad faith or misconduct by the minister”. Rispetto alla specifica questione, si affermava che il potere di *judicial review* in materia finanziaria inevitabilmente tende a realizzare un'ingerenza nel merito, se non mantenuto in limiti di stretta legittimità (“The submission raises an important question as to the limits of judicial review. We are in the field of public financial administration and we

La sentenza riconosceva gli sviluppi oltre la *unreasonableness in the Wednesbury sense* sottesi al concetto di abuso di diritto<sup>274</sup>, ma la conformità delle linee guida finanziarie (vincolanti in concreto) alla legge statale (che prevede in astratto il potere limitativo della spesa locale) escluderebbe la possibilità – in sede giudiziaria – di una revisione ampia della decisione amministrativa; la copertura offerta dallo *statute* – per quanto fondante una discrezionalità piena, senza profili di legalità sostanziale nella *rule of law* prospettabile a copertura del potere finanziario sovrano – indurrebbe allora a riconoscere una “presunzione di ragionevolezza” dell’azione amministrativa di coordinamento finanziario. Ciò in quanto la limitazione della spesa locale interviene in una materia in cui la scarsità di norme di azione, che caratterizza i rapporti di qualità costituzionale interni alla forma di Stato, lascia un’autonomia ampia al livello centrale di governo (che non si è visto dare riferimenti legislativi, sul come vincolare la spesa, che siano poi anche adeguati per fondare un sindacato esterno sulle scelte limitative e vincolistiche).

L’elevato *self-restraint* nel sindacato sulle scelte finanziarie viene così legato alla particolarità della materia<sup>275</sup>, e si sottolineava quindi come la fissazione dei livelli della spesa sia una materia fortemente connotata in senso politico, da riservare alla *House of Commons*<sup>276</sup>.

Il tentativo di *juridification* dei rapporti finanziari nella forma di Stato britannica si scontrava quindi con una legislazione sul sistema dei

are being asked to review the exercise by the Secretary of State of an administrative discretion which inevitably requires a political judgment on his part and which cannot lead to action by him against a local authority unless that action is first approved by the House of Commons”; [1986] A.C. 247).

<sup>274</sup> In questo senso cfr. in particolare l’*opinion* di Lord Scarman.

<sup>275</sup> “The present case raises in acute form the constitutional problem of the separation of powers between Parliament, the Executive, and the courts” [1986] A.C. 247.

<sup>276</sup> Il ruolo “interpretativo” delle corti si accompagna alla valutazione “esterna” sulla ragionevolezza dell’esercizio del potere discrezionale dell’amministrazione, e svuota di contenuto il sindacato se non è individuabile un criterio legale limitativo delle scelte finanziarie di merito; il *Judicial Committee* della *House of Lords* afferma che “it is not open to the courts to intervene unless the minister and the House must have misconstrued the statute or the minister has – to put it bluntly – deceived the House” ([1986] A.C. 250), il sindacato sulla riduzione del trasferimento essendo comunque limitato all’accertamento del carattere *ultra vires* dei moltiplicatori impiegati.

trasferimenti erariali costruita come normativa organizzativa di potere, che valorizzava i soli profili competenziali della dottrina dell'*ultra vires* e sottraeva alla *Rule of Law* un'ampia fetta del potere decisorio, con espansione del merito rispetto alla legittimità (costretta entro i margini di un ruolo strettamente interpretativo riservato al giudice).

In questo quadro le difficoltà di prova di un sostrato di mala fede che fondi l'irragionevolezza dei regimi limitativi o vincolistici, accompagnate dalla veste legislativa formale offerta dall'approvazione della Camera dei Comuni, escluderebbero l'"appropriatezza" di una ricerca di tutela in via giurisdizionale<sup>277</sup>. Il concetto di *constitutional property* viene posto da questa pronunzia al centro dell'argomentazione, quale elemento idoneo a differenziare – in senso ulteriormente restrittivo – lo schema applicato dallo standard di *Wednesbury*. Anche se la Camera dei Comuni non agisce nell'esercizio della propria funzione legislativa, non influenzando quindi sulla natura sostanziale del rapporto (e quindi sulla definizione del confine tra discrezionalità politica – *efficiency and policy* – che è lasciata al Parlamento, e legittimità – *lawfulness* – che ricade sotto il giudizio sulla correttezza ermeneutica proprio delle corti), la ricostruzione del *Judicial Committee* della *House of Lords* postula che l'approvazione del Parlamento sani la carenza di indici sostanziali riscontrabile nella legislazione attributiva del potere di coordinamento finanziario, e sia idonea a sostituirsi ad una valutazione di ragionevolezza *ex post* ad opera del giudiziario<sup>278</sup>.

Con l'inasprirsi dello scontro politico, peraltro ravvivato da alcuni indirizzi giurisprudenziali successivamente comunque favorevoli al *Local Government*<sup>279</sup>, vennero ricercate nuove soluzioni di stabilizza-

---

<sup>277</sup> Cfr. S. LEE, *Understanding Judicial Review as a Game of Chess*, cit., pp. 493 ss., in senso critico rispetto alle concezioni di *constitutional property* e sul ruolo strettamente interpretativo del sindacato di *judicial review*.

<sup>278</sup> In senso critico rispetto a questa impostazione si è affermato (C.M.G. HIMSWORTH, *Parliamentary Approval and Unreasonableness*, cit., 374 ss.) che nel sistema costituzionale britannico la *House of Commons* può ben essere considerata soggetto idoneo a pronunciarsi "upon the political irrationality of ministers", ma cosa diversa è il giudizio riguardante la "legal irrationality".

<sup>279</sup> Cfr. ad esempio *R v Secretary of State for the Environment, ex parte London Borough of Greenwich*, 17 December 1986 (*Webster J*), oppure il caso *R v Secretary of the State for the Environment, ex parte Birmingham City Council*, [1987] R.V.R. 53.

zione, anche mediante una serie di interventi legislativi posti a garanzia della dimensione unitaria degli interessi finanziari<sup>280</sup>. In particolare, da ultimo, con il *Local Government Finance Act 1988* il sistema della finanza territoriale veniva sia razionalizzato e semplificato<sup>281</sup>, sia riorientato verso una politica marcatamente non redistributiva. A tal fine, la riforma investiva tanto il sistema dei trasferimenti così come quello delle imposte locali, introducendo una *Community Charge* (definita *Poll tax* per il suo carattere non progressivo) la cui impopolarità aveva tuttavia poi portato alla caduta dell'ultimo Governo Thatcher e ad una rapida sostituzione della normativa vincolistica; normativa che veniva quindi soppiantata da nuovi strumenti, improntati non alla semplice preminenza gerarchica (autoritativa) delle scelte di spesa centrali, ma ai citati criteri tecnici di efficienza nell'allocazione, costituenti l'elemento specifico dell'esperienza britannica<sup>282</sup>.

Si avviava così una seconda fase di sviluppo della disciplina limitativa della finanza locale del Regno Unito<sup>283</sup>, in particolare a partire dal *Local Government Finance Act 1992* (che sostituiva la *Community Charge* con una nuova *Council Tax*, progressiva)<sup>284</sup>.

Il complesso sistema di tetti al prelievo fiscale (*rates caps*) – con disciplina limitativa delle entrate – veniva soppresso, in quanto i vincoli alla discrezionalità locale nell'incrementare il prelievo non erano più

---

<sup>280</sup> Tra i quali si possono ricordare in particolare il *Rate Support Grant Act 1986* e il *Local Government Finance Act 1987*.

<sup>281</sup> Cfr. S.H. BAILEY, *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004, par. 14-01.

<sup>282</sup> Per un commento specifico cfr. A. MIDWINTER, C. MONAGHAN, *From Rates to the Poll Tax*, Edinburgh, 1993. Per l'inquadramento generale della tematica, cfr. anche B. POTTER, *United Kingdom*, in T. TER-MINASSIAN (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, 1997, pp. 142 ss.

<sup>283</sup> Per un'analisi critica degli approcci seguiti e per un approfondimento delle evoluzioni del sistema di controllo della spesa territoriale nel passaggio dagli anni '80 ai primi anni '90, cfr. M. LOUGHLIN, *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government Relation*, cit.

<sup>284</sup> Sull'assetto derivante dalla *Council Tax* come punto di arrivo della fase conflittuale precedente, cfr. P. JOHN, *Central-Local Government Relations in the 1980s and 1990s: Towards a Policy Learning Approach*, in *Local Government Studies*, vol. 20, issue 3, 1994, pp. 412 ss.

posti tramite un sistema gerarchico di divieti puntuali, bensì accentrando la classificazione degli immobili in classi di reddito (*bands*) e la fissazione dei fattori di progressività del sistema<sup>285</sup>.

Allo stesso modo, anche la disciplina limitativa delle spese non si esprimeva più con obiettivi di risparmio rigidi, ma veniva ancorata – in modalità semi-automatiche premiali dell’efficienza di gestione delle risorse – al sistema dei trasferimenti erariali, la cui riforma veniva così completata<sup>286</sup>. Si è perseguito in queste forme uno stemperamento della politicità dei meccanismi limitativi, affidando a sedi tecniche (con sistemi di valutazione di tipo “aziendalistico”) la definizione della distribuzione delle risorse; ciò al fine di valorizzare in modo “neutrale” le amministrazioni che realizzano un’ottimizzazione dell’impiego della spesa (*best value*), soprattutto grazie alla possibilità di evidenziare la connessione esistente tra finanziamento trasferito e livello delle prestazioni e dei servizi locali da erogare tramite quelle risorse (il tutto mediante formule e meccanismi standardizzati, quali lo *Standard Spending Assessment* e, poi, la c.d. *Formula Spending Shares*)<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> L’autonomia del *Local Government* continuava così ad essere tutelata, ma estrinsecandosi esclusivamente nel determinare il livello di pressione fiscale generale attraverso la definizione dell’aliquota mediana; la consistenza del prelievo per le classi a più basso o alto reddito continuava infatti ad essere poi frutto di una formula fissata dal Governo, per evitare che le amministrazioni locali perseguissero politiche fortemente redistributive. In altri termini, la singola municipalità poteva ora decidere autonomamente il livello complessivo di pressione fiscale nei propri confini, ma non la distribuzione della stessa tra i propri contribuenti.

<sup>286</sup> Peraltro già la riforma del 1988, come emendata dal *Local Government and Housing Act 1989*, aveva portato all’introduzione del nuovo sistema di *Revenue Support Grant* che – con l’intento di semplificare – abrogò e sostituì l’intera normativa precedente. Per un commento alle innovazioni del *Local Government and Housing Act 1989* cfr. G. GANZ, *The Depoliticisation of Local Authorities: the Local Government and Housing Act 1989, Part 1*, in *Public Law*, 1990, pp. 224 ss. Per un inquadramento delle più ampie riforme del sistema degli enti locali inglese di fine anni ’80, cfr. anche R.R. BARNETT, P. SMITH, *The 1990 Reform of UK Local Authority Finance*, IMF Staff Papers, 1991, pp. 666 ss. e T. BAYOUMI, *The 1990 Reform of UK Local Authority Finance*, IMF Staff Papers, 1991, pp. 671 ss.

<sup>287</sup> Tramite queste formule, le nuove tendenze di seguito descritte valorizzavano in particolare il ruolo del servizio pubblico nella dinamica della finanza locale, anche in sinergia con i nuovi meccanismi di *Best Value*. Sulla nozione e la disciplina del servizio

Più nel dettaglio, nel nuovo schema ad una quota fissa di trasferimento uguale per tutte le amministrazioni (e diretta al finanziamento del livello minimo essenziale di servizi pubblici), si aggiungeva un secondo elemento, basato su un *needs assessment*, quantificato tramite c.d. *Relative Needs Formulae* (fondate sul costo relativo della prestazione dei servizi), un terzo *resources element* calcolato a partire dalla differente capacità finanziaria delle varie aree (con funzione perequativa) e, infine, la fissazione da parte del Governo centrale di un *floor* alla *Formula Grant*, dal quale deriva una quarta voce eventuale di trasferimento – il *damping block* – che assicura alle autorità locali in difficoltà un *grant increase* idoneo a raggiungere livelli minimi di servizio<sup>288</sup> (con una sostanziale codificazione del principio di connessione<sup>289</sup>).

In questo quadro, l'elemento centrale per mezzo del quale si è voluta eliminare la politicità nella determinazione dei livelli di fabbisogno finanziario (e quindi di trasferimento), che aveva caratterizzato la precedente conflittualità tra livelli di governo in assenza di sedi concertative, è stato rappresentato dallo *Standard Spending Assessment*, con cui si fissava la misura del fabbisogno di spesa relativa (che era il punto di partenza per la distribuzione del *revenue support grant* descritto)<sup>290</sup>. Lo *Standard Spending Assessment* non costituiva più la *vision* discrezionale del Governo su quali fossero i fabbisogni di spesa ottimali per il complesso degli enti locali, e quali quindi i limiti al volume degli impegni che dovevano essere generalmente imposti. All'interno dei fattori della formula diveniva invece centrale la connessione della dotazione finanziaria con la prestazione di un livello standard di servizi; quindi, più che nella fissazione di precisi tetti alla spesa, il momento di espressione della sovranità mediante vincoli finanziari si manifestava – in

---

pubblico nel Regno Unito, anche per il sistema di *Best Value*, nella letteratura italiana cfr. L. BONECHI, *Il servizio pubblico locale in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 2, 2001, pp. 788 ss.

<sup>288</sup> Cfr. il *Local Government Finance Act 1988*, sec. 78-84.

<sup>289</sup> Cfr. *supra*, quanto già esposto al par. 6.1. del cap. II.

<sup>290</sup> Cfr. R. ANDREWS, G.A. BOYNE, J. LAW, R.M. WALKER, *External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government*, in *Public Administration*, vol. 83, issue 3, 2005, pp. 639 ss.

modo mediato – nella individuazione di un ottimale *standard level of services* (fissato in sedi tecniche, compartecipate dalle autonomie)<sup>291</sup>.

Lo *Standard Spending Assessment* è stato peraltro poi sostituito nel 2003 da un meccanismo analogo, definito *Formula Spending Shares*, che consolidava nel suo funzionamento le logiche della c.d. *New Burdens Doctrine*; ovvero dell'idea per cui il Governo centrale ha l'onere di garantire che vi sia corrispondenza tra (nuovi) servizi del *Local Government* e trasferimento delle dotazioni finanziarie (ribadendo quindi la duplice valenza del principio di connessione, come garanzia quantitativa e come strumento per limitare la spesa a quanto necessario – e sufficiente – su basi standard)<sup>292</sup>. Dal 2006, infine, il *grant system* è stato riordinato in una nuova procedura di “*four-block*” *grant calculation*, che esplicita in modo più chiaro il ruolo delle quattro componenti del meccanismo distributivo delle risorse<sup>293</sup>.

In questo quadro diviene essenziale, per la gestione dei trasferimenti, la valutazione comparativa e competitiva della qualità dei livelli delle prestazioni che – con dotazione di denaro pubblico – sono garantiti dai diversi enti territoriali. Emblematica a questo riguardo è l'integrazione del sistema c.d. di *Best Value* nei meccanismi di distribuzione delle risorse<sup>294</sup>. Da obbligo di favorire l'opzione di spesa meno costosa,

---

<sup>291</sup> Sui procedimenti di carattere tecnico e non politico sottesi allo *Standard Spending Assessment*, cfr. M.L. SENIOR, *The English Standard Spending Assessment system: an assessment of the methodology*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. 12, issue 1, 1994, pp. 23 ss.

<sup>292</sup> Per una comparazione tra il vecchio e il nuovo sistema, cfr. K. LORIMER, *Radical Changes, Radical Worries*, in *Local Government Chronicle*, Feb 14, 2003, p. 9.

<sup>293</sup> Su questa evoluzione, in generale, cfr. i riferimenti da S.H. BAILEY, *Cross on Principles of Local Government Law*, cit., par. 14-14 ss.

<sup>294</sup> Sui meccanismi di *Best Value* cfr. P. BADCOE, *Best Value - an Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authority Services*, in *Public Procurement Law Review*, 2001, pp. 63 ss. e S. MARTIN, *Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition*, in *Public Administration*, vol. 78, issue 1, pp. 209 ss. (la disciplina introdotta nel 1999 ha sostituito il precedente meccanismo di *Compulsory Competitive Tendering*). Per commenti nella letteratura italiana cfr. G. GOSETTI DI STURMECK, *Il nuovo welfare locale: dal Compulsory Competitive Tendering al Best Value Regime*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2007, pp. 209 ss. e cfr. anche R. FOOTITT, *From competitive tendering to best value for local government services*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1999, pp. 515 ss.



senza valutazione di altri parametri (che premiava quindi il contenimento dei costi per servizi pubblici senza una parallela valutazione circa la qualità, sufficientemente approfondita), il meccanismo di *public procurement* (di grande rilevanza pratica, vista la massiccia politica di privatizzazioni e esternalizzazioni) ha infatti visto una successiva integrazione con le logiche dello *Standard Spending Assessment*, ancora una volta affidando a criteri tecnico-manageriali la decisione circa (la qualità delle prestazioni e) la spesa. Il *Local Government Act 1999*, che ha disciplinato questo strumento, incideva quindi solo indirettamente sulla disciplina di bilancio, attraverso accordi tra livelli di governo e per mezzo del meccanismo dei *Best Value Performance Indicators*<sup>295</sup>, determinando però in concreto sia gli incentivi sia i limiti per l'impegno della spesa locale.

Nella gestione della finanza pubblica, così, lo stemperare la discrezionalità politica – sottesa alle scelte distributive – all'interno di valutazioni tecniche orientate ai servizi si è rivelato risolutivo delle tensioni tra livello di governo centrale e locale; non tanto eliminando tali tensioni, ma riconducendole a logiche aziendalistiche di efficienza qualitativa della spesa<sup>296</sup>. La connessione dell'autonomia impositiva a schemi tecnici di definizione della base imponibile e della progressività del prelievo (orientati a stimolare una concorrenza fiscale), da un lato, e il riferimento della quantificazione dei trasferimenti ai livelli dei servizi pubblici finanziati (premiati su basi competitive), dall'altro, garantiscono l'impiego di parametri di giudizio di tipo tecnico, a monte delle decisioni; parametri grazie ai quali si evita che siano invocate analoghe valutazioni – limitative delle scelte politiche – a valle, nelle sedi rimediali (specie giurisdizionali).

Il contenzioso relativo alla gestione del *grant system* è andato così drasticamente a ridursi, in quanto la giurisprudenza successiva alle riforme<sup>297</sup> si confronta con applicazioni dello *Standard Spending As-*

<sup>295</sup> Dal 2008, *National Indicator Set e Performance Assessment Framework*.

<sup>296</sup> Sulla qualità della spesa, anche per considerazioni generali, cfr. *infra* il par. 3. del cap. VI relativo all'esperienza italiana di *spending review*.

<sup>297</sup> Tra tutte può essere a proposito ricordata la sentenza della *Queen's Bench Division* del 31 luglio 1990, nel caso *R v Secretary of State for the Environment Ex p Avon CC, Queen's Bench Division*, 89 L.G.R. 498.

*assessments* quale meccanismo che può sì operare scelte di merito che premiano diversamente alcune amministrazioni locali a discapito di altre, ma sempre sulla base di criteri per definizione (esternamente) non politicamente discrezionali, in quanto connessi a rilevazioni tecniche (spesso irripetibili) dei livelli delle prestazioni. Premialità dipendente dalle prestazioni che mette in concorrenza orizzontale gli enti locali tra loro, e non pone invece gli enti locali stessi in conflitto (verticale) con un livello centrale che impone gerarchicamente limiti di spesa.

Infine, tra le ultime evoluzioni della disciplina dell'autonomia locale nel Regno Unito vanno citate anche le modalità di limitazione referendaria della spesa locale. Se in generale si deve infatti segnalare un'involuzione dell'autonomia finanziaria del *Local Government*, ridimensionato nella sua posizione istituzionale a fronte di un ruolo invasivo tanto del livello centrale di governo quanto del settore privato (data la generale tendenza verso le esternalizzazioni), con l'affermarsi dell'idea di *Big Society* sottesa al *Localism Act 2011*<sup>298</sup> anche il generale rafforzamento della democrazia diretta ha ridotto la capacità di spesa locale. Infatti, sul fronte dell'autonomia tributaria la comunità locale può ora intervenire a sanzionare gli amministratori che deliberino un maggiore prelievo fiscale (e una maggiore spesa) rispetto a quanto prospettato come "standard" dalle quantificazioni effettuate dal Governo centrale (quantificazioni che non si impongono quindi per la loro autoritatività, ma che nondimeno possono avere un significativo impatto conformativo, costituendo il termine di paragone per un controllo democratico sulle dimensioni dei volumi locali della spesa).

Già a partire dal *Cap System* del 1984 i meccanismi del coordinamento finanziario hanno cercato di dare ampia evidenza alla connessione tra spesa pubblica e pressione fiscale, sfruttando l'effetto disincentivante legato al diretto gravare degli alti livelli di spesa sui contribuenti/elettori locali, e la giurisprudenza anche precedentemente aveva valorizzato il *fiduciary duty* esistente tra amministratori pubblici e contri-

---

<sup>298</sup> Sul *Localism Act 2011* tra i vari commenti (numerosi specie relativamente ai poteri di pianificazione locali e all'edilizia agevolata, di cui si criticano gli indirizzi restrittivi) cfr. per un'analisi generale A. LAYARD, *The Localism Act 2011: What Is "Local" and How Do We (Legally) Construct It?*, in *Environmental Law Review*, vol. 14, issue 2, 2012, pp. 134 ss.

buenti per annullare scelte di spesa (o riduzione selettiva delle entrate) eccessive<sup>299</sup>. Per rafforzare questo effetto il *Localism Act 2011* ha disposto che nel caso la *council tax* sia fissata a un livello superiore rispetto al fattore consigliato dal Segretario di Stato, l'ente locale deve predisporre un budget alternativo conforme al livello della pressione fiscale (e dei servizi) che risulterebbe applicabile seguendo le linee guida del Governo centrale, sulla cui preferibilità consultare il corpo elettorale<sup>300</sup>.

In altri termini, la proposta di maggiore tassazione fatta dal governo locale dovrà essere assoggettata a referendum, e in caso di bocciatura sarà automaticamente sostituita dal budget alternativo che applica le indicazioni quantitativo-qualitative del Governo, la decisione limitativa finale essendo lasciata però alla comunità dei contribuenti locali (ultimi fruitori e pagatori dei servizi).

Queste evoluzioni nelle modalità di standardizzazione della finanza pubblica locale determinano peraltro un grado positivo di efficienza nella gestione delle risorse (immunizzata da scelte orientate al consenso sulla spesa slegate dalla sostenibilità). I buoni risultati manageriali penalizzano tuttavia l'autonomia del sistema, i modelli di coordinamento finanziario insistendo su un assetto costituzionale del *Local Government* non solo poco garantito, ma anche poco reattivo a esigenze di adeguamento ad un quadro di risorse etero-determinato (tanto dalla sussidiarietà verticale, quanto da quella orizzontale).

*6.2. La Francia: il carattere non costituzionalmente garantito del potere di spesa e il perdurare di un approccio burocratico-prefettizio nel controllo, integrato da tratti pattizi coerenti con la libre administration*

Anche per l'esperienza francese il dato di partenza è costituito dal carattere accentratore dell'imposizione, con conseguente pericolo di ef-

---

<sup>299</sup> In questo senso, per un commento a una sentenza del *Judicial Committee* della *House of Lords* che aveva dichiarato illegittima una riduzione di tariffe cui si accompagnava la necessità di un rilevante aumento della pressione fiscale generale, cfr. G. GROTTANELLI DÈ SANTI, *Finanza locale allegra e lealtà verso i contribuenti*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 1982, pp. 111 ss.

<sup>300</sup> Cfr. *Localism Act 2011*, Schl. 5, in particolare 52ZB.

fetti deresponsabilizzanti – per le amministrazioni locali – legati all’assenza di una separazione dei sistemi tributari, posti interamente sotto il controllo del livello statale di governo<sup>301</sup>.

Per quanto riguarda il potere di entrata, infatti, non esiste in Francia una vera autonomia impositiva degli enti territoriali, garantita, gli stessi essendo dotati solo di voci tributarie sempre riducibili per decisione centrale (ma con compensazione del minor gettito mediante trasferimenti erariali), e di un potere di decisione sulla spesa; ciò posta l’esigenza – in un sistema che comunque contempla una gestione autonoma di funzioni a livello locale – di determinare un’allocazione delle risorse coerente con le competenze<sup>302</sup>. Di conseguenza, al fine di responsabilizzare le autonomie si è optato per una forte normazione della contabilità pubblica in prospettiva di controllo degli impegni; controllo svolto tramite regole dettate dal centro per proceduralizzare – in ottica amministrativa – ogni singola decisione di spesa, seppure autonoma.

Si è quindi sviluppato un sistema di riscontro finanziario stringente di tipo fondamentalmente tecnico-contabile e gravante sui singoli atti di spesa, secondo un approccio burocratico che non pone al centro dell’attenzione gli obiettivi finali (di efficienza aziendalista), e che lascia così autonomia di gestione delle funzioni sostanziali (senza ingerenze sui modi di gestione) pur se in parallelo ad un forte accentramento del controllo della relativa spesa pubblica.

Tale impostazione si traduce infatti in un controllo dello Stato immanente nella gestione della finanza locale, secondo un principio di unità della tesoreria (degli enti territoriali e dello Stato) per cui tutti i fondi delle amministrazioni locali sono versati al Tesoro, le spese sono disciplinate in modo uniforme dalla *loi de finances* annuale e gli agenti contabili locali sono funzionari ministeriali<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup> Cfr. *supra* quanto già esposto al par. 6.2. del cap. II.

<sup>302</sup> Sul tema, cfr. in generale di K. BLAIRON, *L’esperienza francese. La problematica del riparto del finanziamento delle competenze pubbliche fra lo Stato e gli enti territoriali*, in S. GAMBINO (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, pp. 113 ss.

<sup>303</sup> Per un inquadramento generale dei profili relativi alla disciplina di contabilità francese, alla tesoreria unica e alla riconduzione di tutte le pubbliche amministrazioni (anche locali) a un comune quadro di regole procedurali, cfr. J. MAGNET, *Éléments de comptabilité publique*, Paris, 1996. Per un’analisi specificamente dedicata alla dimen-

Come per il potere di entrata vi è un forte accentramento ma temperato con garanzie di invarianza<sup>304</sup>, così per il potere di spesa il carattere tendenzialmente non costituzionale dell'autonomia finanziaria (e il conseguente perdurare di un approccio burocratico-prefettizio nel controllo sull'impiego delle risorse locali) è temperato mediante garanzie di razionalità dei vincoli tecnici apprestati dal governo centrale; arricchendo così la disciplina centralistica con l'integrazione di tratti pattizi, in coerenza con la logica della *libre administration*.

Infatti, a partire dal 1982 si è avuto un progressivo processo di decentramento amministrativo, culminato nella riforma costituzionale del 2003 nella quale è stato positivizzato un principio di autonomia finanziaria degli enti decentrati e di equi-ordinazione tra le varie realtà locali<sup>305</sup>.

Più in particolare, in questo processo "costituente" dell'autonomia territoriale sono progressivamente maturate dinamiche che di fatto hanno determinato anche una certa negoziazione dei limiti finanziari. Così nella legge 1346/1995 si era certificato per la prima volta il contenuto di un patto tra Stato e collettività locali<sup>306</sup>, con una disciplina che ha realizzato una sorta di scambio tra il concorso dei livelli territoriali di governo a obiettivi europei (a beneficio del livello sovrano) e la mag-

---

sione locale, cfr. P. BRUNEAU, *Fonctions municipales, personnel communal: organisation et finances des communes*, Paris, 1976.

<sup>304</sup> Garantita attraverso un principio di necessaria compensazione con nuove risorse delle nuove funzioni o della riduzione delle entrate, introdotto in via giurisprudenziale (*Décret* 91-298 del 24 luglio 1991; *Décret* 91-291 del 6 maggio 1991; *Décret* 98-405 del 29 dicembre 1998) e poi consolidato nel 2003 con l'inserimento in Costituzione dell'art. 72-2.

<sup>305</sup> Cfr. l'art. 72 Cost., per il generale riconoscimento dell'autonomia degli enti territoriali, nell'ambito del quale va comunque notata la disposizione dell'ultimo comma, con la quale si sottolinea il perdurante ruolo forte svolto dal Governo centrale – mediante i suoi rappresentanti, in coerenza col modello prefettizio – in tema di controllo (anche finanziario) sull'esercizio in concreto dell'autonomia. Per i profili di riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria, cfr. poi il già citato art. 72-2 Cost.

<sup>306</sup> Cfr. in particolare il punto I.B.4, *fiscalité directe locale*, nella Parte prima (su *Conditions générales de l'équilibre financier*), Titolo primo (*dispositions relatives aux ressources*), artt. 16-19 della *Loi* n. 95-1346 del 30 dicembre 1995 (*Loi de finances pour 1996*).

giore certezza delle entrate per gli enti locali (a beneficio dell'autonomia).

La stessa dinamica è stata poi perpetrata in leggi successive, con elementi di pattizietà politica tra livelli di governo confluiti in fonti centrali<sup>307</sup>, quali la *Loi de finance* per il 1999 che contiene un c.d. *contrat de croissance et de solidarité*; patto fondato sulla medesima logica sperimentata in precedenza, per cui si indicizzano gli obiettivi di risparmio (a carico delle amministrazioni locali) ma – parallelamente – si fissano anche le entrate a garanzia del livello locale<sup>308</sup>.

L'approccio francese non ha quindi seguito la logica del patto di stabilità interno<sup>309</sup>, neppure in una declinazione comunque etero-determinata come quella propria dei modelli regionali (in cui l'autoritatività degli obiettivi del patto deriva da decisioni puntuali dello Stato-persona, anziché da regole procedurali di stabilità con cui Stato e autonomie possano concorrere a fissare i limiti di spesa)<sup>310</sup>. In Francia infatti il contenimento della spesa pubblica non è operato attraverso obiettivi sui saldi, con vincoli complessivi che comunque lasciano – nel loro raggiungimento – un'ampia quota di autonomia; il controllo si svolge al contrario in modo burocratico-gerarchico (con regole di contabilità pubblica e una tesoreria unica), sebbene a garanzia della *libre administration* i limiti posti debbano essere espressione (ragionevole) di tecni-

---

<sup>307</sup> Secondo uno schema di relazione analogo a quello già analizzato per i sistemi regionali, ma in questo caso con la rilevante assenza – nella prima fase di sviluppo dell'esperienza francese – di una specifica garanzia costituzionale. Da questo contesto è così emersa una rilevanza principalmente amministrativa-contabile dei limiti alla spesa locale, rispetto alla gestione dei quali è determinante la centralità delle strutture di tesoreria e l'impiego della legge finanziaria annuale per realizzare autoritativamente il coordinamento delle finanze pubbliche.

<sup>308</sup> Cfr. la *Loi* n. 98-1266 del 30 dicembre 1998 (*Loi de finances pour 1999*), in particolare gli art. 44 e 57.

<sup>309</sup> Cfr. M.L. BREUILLE, G. GILBERT, *La mise en cohérence interne des finances publiques: quelles voies? Vers des pactes nationaux de stabilité et de croissance entre l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale?*, in *Revue française de finances publiques*, n. 87, 2004, pp. 231 ss.

<sup>310</sup> Cfr. *supra* il par. 5. in questo capitolo, e *infra* il cap. VI.

ca-contabile, non frutto di arbitrio politico<sup>311</sup>. Come sul fronte delle garanzie si è affermato il principio di invarianza, quale garanzia tecnica delle funzioni da amministrare, così sul piano degli obiettivi limitativi e vincolistici si è quindi affermata un'idea di razionalità contabile del controllo, a tutela dell'autonomia.

I bilanci degli enti locali francesi sono pertanto soggetti a rigorose regole centrali di tenuta dei conti, dirette ad assicurare lo stato di equilibrio; ciò in astratto espone il sistema ai rischi di un'amministrazione marcatamente formale della spesa<sup>312</sup>, ma nella prassi la *ratio* strettamente contabilistica ha comunque virtuosamente impedito lo sviluppo di un elevato livello di debito nel comparto enti locali, anche grazie ad un'amministrazione efficiente che ha applicato rigorosamente le regole di copertura per i singoli impegni.

I bilanci degli enti locali devono infatti essere gestiti inderogabilmente in equilibrio, tanto per la parte corrente quanto per quella in conto capitale, e – a fini di verifica di tale condizione di validità del documento di gestione fondamentale delle singole municipalità – gli atti contabili devono passare al vaglio delle Corti dei conti regionali nonché al visto del rappresentante dello Stato<sup>313</sup>. Inoltre, in caso di riscontro contabile negativo l'ordinamento francese applica regole tecniche rigorose e rigide, di trasmissione del debito nella responsabilità del singolo

---

<sup>311</sup> Cfr. in generale, sulla controllabilità delle forme della discrezionalità *tout court* e della discrezionalità tecnica espresse nelle decisioni allocative, i par. 1.1. e 1.2. *infra* nel cap. VIII.

<sup>312</sup> Per un'analisi del rilevante processo di riforma che ha comunque coinvolto l'amministrazione francese, verso un superamento degli schemi classici, nonché per la trattazione specifica delle esigenze di controllo e finanziamento del sistema amministrativo che dal 1960 (anche alla luce delle idee di *New Public Management*, specificamente considerate nell'analisi) si sono poste alla base di tali riforme, cfr. P. BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*, Paris, 2009.

<sup>313</sup> Per la disciplina dei controlli finanziari sulle autonomie territoriali francesi, cfr. in particolare la giurisdizione delle sezioni regionali della Corte dei conti, come disciplinata dalla *Loi* n. 2001-1248 del 21 dicembre 2001 (specificamente dedicata alle *chambres régionales des comptes*); sezioni istituite già nel 1982, ed operanti – mediante competenze omogenee alla Corte dei conti statale (cui le relative pronunce sono appellabili, con un successivo grado di cassazione in Consiglio di Stato) – un controllo esterno sulla finanza locale.

ente locale deficitario, con prescrizioni per cui eventuali saldi negativi devono essere riportati nel bilancio dell'anno successivo e coperti con ulteriori entrate<sup>314</sup>.

Accanto a tali norme, anche il rigore nell'accesso al credito contribuisce a determinare un approccio tecnico e non politico al problema della limitazione delle risorse, il pareggio non essendo – di norma – raggiungibile tramite indebitamento<sup>315</sup>. È infatti consentita la stipulazione di mutui e altri contratti bancari solo per finanziare spese di investimento, anche se – non prevedendosi un bilancio consolidato per le funzioni gestite in *outsourcing* – la spesa locale ha potuto talvolta essere aumentata grazie ad alcune voci fuori gestione ordinaria<sup>316</sup>.

In questo contesto, quindi, una regola di equilibrio di bilancio rigorosa, applicata con procedure tecnico-ragionieristiche svuotate dei profili di discrezionalità, si è posta come un equivalente funzionale del patto di stabilità interno (il quale rimane comunque uno strumento più flessibile, che tiene maggiormente conto dell'autonomia)<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> Sul principio di verità del bilancio, e il momento in cui la “realtà” deve essere apprezzata contabilmente, cfr. *Conseil d'État*, 27 maggio 1994, *Braun-Ortega-Buisson*, sull'esigenza di considerare saldi “reali” (senza considerare entrate implicite o fittizie). Dopo l'annullamento, l'entrata implicita non sussiste più in bilancio, il quale si ritrova quindi in disequilibrio reale: il Consiglio di Stato a questo proposito ritiene che l'esigenza di equilibrio sia rispettata solamente se il saldo è considerato al momento dell'adozione del bilancio, così che all'approvazione del successivo documento contabile (e solo in quel momento) la situazione non deficitaria deve essere ripristinata.

<sup>315</sup> Cfr. per la disciplina di dettaglio su dissesto e indebitamento, il cap. V, *gestion des investissements - gestion de la dette*, in B. DAFFLON, *La gestion des finances publiques locales*, Paris, 1998.

<sup>316</sup> Sul regime distinto per spese in conto capitale e di parte corrente, cfr. i par. *sub* 2. (*la séparation du compte de fonctionnement et du compte des investissements*), del cap. III, in B. DAFFLON, *La gestion des finances publiques locales*, cit.

<sup>317</sup> In particolare, per quanto riguarda le condizioni tecniche dell'equilibrio di bilancio, esse si trovano fissate dall'art. L.1612-4. del *code général des collectivités* (introdotto già dalla *Loi* 96-142 del 21 febbraio 1996). Viene richiesto il concorso di tre elementi: ciascuna delle due sezioni del bilancio della collettività deve essere votata in equilibrio (entrate corrispondenti alle spese); le risorse definitive della Comunità devono essere sufficienti per coprire il rimborso del capitale delle rate di mutuo in scadenza nel corso dell'anno, ovvero quando la Comunità ha un debito (prestito contrattato anteriormente), gli interessi di tale debito nel corso dell'esercizio devono essere coperti



In questo senso, tuttavia, l'approccio seguito – nonostante il carattere accentratore dell'ordinamento – non si è tradotto in una gestione dei limiti alla spesa che abbia soffocato l'autonomia. Ciò perché il controllo non si è sostanziato in un potere di tipo discrezionale-politico, pura espressione di gerarchia, ma ha assunto natura tecnica (orientandosi così alla tutela delle responsabilità della burocratica, con libertà amministrativa nel merito delle decisioni di spesa); l'accentramento non ha quindi valorizzato il voto politico delle Assemblee sul rendiconto – che nei modelli che assolutizzano il valore della sovranità finanziaria (parlamentare) assume invece al ruolo di una sorta di salvacondotto per decisioni di spesa in deficit (che legittimerebbe politicamente la possibilità di ignorare la realtà del dato tecnico-contabile) – ma ha dato maggior peso alla dimensione tecnica della discrezionalità, prevedendo canali di gestione affidabili (e verificati anche in condizioni di terzietà, sia perché lo Stato che agisce in sede di controllo non esprime un vero e proprio indirizzo politico, sia perché competenze di verifica sono attribuite alla Corte dei conti, quale vera magistratura indipendente<sup>318</sup>).

Il controllo dello Stato, in particolare, è esercitato attraverso i prefetti e si basa su una considerazione unitaria della manovra finanziaria pubblica (dove la *loi de finances* è fonte che riconduce ad unità le scelte di spesa e di entrata dello Stato e degli enti locali), con una conseguente supervisione centrale dell'equilibrio globale della finanza pubblica allargata e dell'esecuzione del bilancio di previsione delle singole amministrazioni<sup>319</sup>; ciò mediante procedure di verifica dei casi di sfioramento

---

dalle entrate ordinarie (al fine di evitare che gli enti locali scelgano di indebitarsi per il pagamento degli interessi sul debito); la valutazione delle entrate e delle spese deve essere veritiera, senza sovrastima delle risorse e sottostima delle spese (né iscrizione in bilancio di entrate non contabilmente giustificate). Cfr. *Conseil d'État*, 3 dicembre 1999, *région Guadeloupe*.

<sup>318</sup> Sull'organizzazione e la natura della giurisdizione contabile in Francia, con speciale riferimento alla sua articolazione territoriale, cfr. J.M. CHAMPOMIER, A. MEZZERA, *L'organizzazione e le competenze della Corte dei conti e delle Camere regionali dei conti in Francia*, in *Rivista della Corte dei conti*, fasc. 1, pt. 4, 2005, pp. 404 ss., nonché – sempre nella letteratura italiana – M. GHILLINO, *La "Cour des comptes"*, in *Jus*, fasc. 2, 1994, pp. 253 ss.

<sup>319</sup> Sul ruolo unitario della *loi de finances*, quale fonte di gestione unica anche per le decisioni finanziarie fondamentali delle autonomie, e per la sua disciplina, cfr. l'art. 47

delle soglie prestabilite di disavanzo o di mancato miglioramento dei saldi. Infatti, in prospettiva *ex post*, l'ordinamento francese prevede che in ipotesi di bilancio adottato in squilibrio si attivi, su sollecitazione del prefetto, una procedura conciliativa con la quale la sezione regionale dei conti possa formulare all'ente locale interessato le opportune proposte provvedimentali e di gestione, necessarie per ristabilire il pareggio dei conti (avviando così un dialogo interno all'amministrazione, tra uffici statali e locali, diretto a risolvere le situazioni di squilibrio)<sup>320</sup>.

Inoltre, in prospettiva invece *ex ante*, va evidenziato come nell'ordinamento francese ogni singolo agente contabile attivo nei vari enti locali si caratterizzi come funzionario dello Stato, rivestendo uno status che è il riflesso di quel carattere unitario della tesoreria citato in precedenza. In capo al singolo amministratore della tesoreria, con potere di spesa, grava quindi un potere/dovere di bloccare preventivamente i pagamenti in caso di mancanza di copertura, secondo la contabilità di cassa; ciò peraltro non tocca il merito dei provvedimenti, la norma contabile non inficiando le assunzioni di impegno, ma incide solo sul pagamento (il che rappresenta comunque un evidente argine alla sovra-spesa locale, che – anche se assunta – non potrà andare a buon fine oltre gli obiettivi fissati dal centro, secondo l'attribuzione di entrate determinate e l'esigenza di chiudere in equilibrio il bilancio), oltre che sul piano della responsabilità contabile degli amministratori (mediante la cui responsabilizzazione il livello centrale di governo orienta quindi, comunque, lo sviluppo in concreto dell'autonomia finanziaria)<sup>321</sup>.

---

Cost. e M. BASLÉ, *Le budget de l'État*, Paris, 1989, pp. 79 s. (su la "centralisation" de la fiscalité locale).

<sup>320</sup> Sul controllo in generale, anche di natura amministrativa/prefettizia, oltre quanto già citato invece per la Corte dei conti cfr. J. GIUDICELLI, J.J. PARDINI, *Il controllo dello Stato francese sugli enti locali*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 9, 2000, pp. 1216 ss. Più nello specifico, sui menzionati profili e per il ruolo del Prefetto fin dall'origine del processo di decentralizzazione francese, cfr. P. BERNARD, *L'État et la décentralisation: du préfet au commissaire de la République*, Paris, 1983.

<sup>321</sup> In questo senso, sul rafforzamento della responsabilità fiscale dei rappresentanti l'autonomia locale come strumento che – in parallelo al processo di decentralizzazione, con il fine di riequilibrarlo – consente di conservare un forte controllo centrale, cfr. P. LE LIDEC, *La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de*

Infine, per quanto invece riguarda la Corte dei conti, essa svolge il controllo sugli atti di spesa degli enti territoriali; ciò pur senza certificazione obbligatoria dei bilanci locali, ma rilevando in ogni caso le irregolarità contabili e – eventualmente – accertando la posizione debitoria verso l'ente che grava in capo al funzionario responsabile di pagamenti irregolari. Inoltre, la magistratura contabile svolge un ulteriore controllo sulla gestione, che però – ancora una volta – è operato guardando alle regole contabili e al pareggio del bilancio, non a saldi-obiettivo posti in una logica di patto di stabilità interno (logica che è rimasta estranea al sistema francese)<sup>322</sup>.

In assenza di strumenti di controllo della finanza locale di tipo manageriale, peraltro, le criticità connesse a un approccio contabile sono emerse specie per la difficile riscontrabilità della spesa pubblica qualora operata mediante esternalizzazioni (e – quindi – per l'inadeguatezza delle regole formali, di limitazione degli impegni, a verificare le situazioni di impiego di moduli privatistici). Peraltro, anche al fine di porre rimedio ad alcune delle difficoltà di controllo della finanza pubblica emerse specialmente dopo la crisi finanziaria<sup>323</sup>, anche in Francia con una apposita riforma costituzionale è stato quindi costituzionalizzato il principio di pareggio di bilancio (c.d. *règle d'or budgétaire*)<sup>324</sup>; ciò introducendo elementi di maggior rigore (con la necessità di prevedere quantomeno una gestione pluriennale delle finanze pubbliche), ma sen-

---

*l'impopolarité en France*, in P. BEZES, A. SINÉ (eds.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, 2011, pp. 149 ss.

<sup>322</sup> Oltre quanto già riportato in precedenza, sul ruolo della Corte dei conti nei confronti delle autonomie territoriali, nella letteratura francese cfr. anche in generale C. DESCHEEMAER, *La Cour des comptes*, Paris, 1998.

<sup>323</sup> Cfr. in particolare il *Programme de stabilité 2010-2014* sulla cui base, per contrastare la crisi finanziaria, è stata bloccata (per decisione del Governo centrale) una parte dei trasferimenti erariali destinati agli enti locali.

<sup>324</sup> Cfr. il testo dell'art. 34 Cost., frutto della riforma operata con *Loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008; il penultimo comma dispone che "gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti mediante leggi di programmazione. Esse si pongono l'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche". Per l'impatto di tale principio generale (anche) sugli enti locali, cfr. B. BRANCOLI BUSDRAGHI, *Crisi economica e debito pubblico: la Francia verso l'austerità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 12, 2010, pp. 1315 ss.

za aderire completamente alla proceduralizzazione – con patto di stabilità interno e automatismi fondati sui saldi – che caratterizza gli strumenti europei paralleli al principio di pareggio di bilancio.

A fronte di queste evoluzioni, infine, le più recenti leggi di pianificazione pluriennale della finanza pubblica (programmi di stabilità 2009-2012, 2011-2014 e 2014-2017) hanno introdotto alcune misure per il controllo del deficit e del debito (tetti alle spese, congelamento dei trasferimenti, meccanismi antielusivi per gli enti locali), di nuova impostazione; regole che tuttavia hanno natura non vincolante e, pertanto, non si pongono come novità normative idonee a determinare – anche in Francia – un chiaro cambio di atteggiamento rispetto al problema della sostenibilità dei conti<sup>325</sup>.

Tuttavia, il formale affidamento della convergenza finanziaria della spesa locale a regole esclusivamente tecnico-contabili di approccio classico, per quanto rigorosamente applicate, sembra quindi scontrarsi con un'amministrazione che – anche in Francia – ha finito per agire di fatto, sempre più spesso (anche se talvolta in via di prassi e seguendo raccomandazioni politiche più che precetti normativi), secondo moduli non ordinari; moduli ai quali si sono accompagnati – in punto di gestione e controllo della spesa – anche approcci manageriali, articolati appunto “per obiettivi” e “per programmi”. Tutto ciò, comunque, senza una razionalizzazione dei nuovi strumenti in meccanismi che affrontino in modo unitario il tema della stabilità, che nel sistema francese rimane improntato – al centro come in periferia – ad una gestione marcatamente contabile-burocratica.

---

<sup>325</sup> Programmi posti in parallelo al *Programme national de réforme*, e scomposti in singole misure aggregate tra loro (tra le quali è da ultimo particolarmente rilevante il c.d. *Pacte de responsabilité et de solidarité pour accélérer la reprise*). Per i profili rilevanti per il sistema degli enti locali, cfr. in particolare il par. 3.6.5 (*les dépenses des administrations publiques locales*), il par. 3.7.4 (*les recettes des administrations publiques locales*) e il par. 6.1.4 (*la rationalisation des dépenses locales*) del *Programme de stabilité* per gli anni 2014-2017.

PARTE SECONDA

L'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO  
E LE RISORSE TERRITORIALI,  
TRA EVOLUZIONE DELLE ESIGENZE ALLOCATIVE  
E RIFORMA DEGLI ISTITUTI DEL REGIONALISMO

*PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE*



# LA COSTITUZIONE FINANZIARIA TERRITORIALE, DAL MODELLO ORIGINARIO ALLE PRIME ATTUAZIONI

## GLI ISTITUTI DI TUTELA QUANTITATIVA DELLE RISORSE TERRITORIALI NELLE OPZIONI PER UN CONTESTO DI FINANZA DERIVATA O AUTONOMA

SOMMARIO: *1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali nella Costituzione italiana. - 2. I contenuti stabili della Costituzione finanziaria territoriale: le basi fondamentali dell'art. 119 nello svolgersi (asistematico) delle riforme costituzionali. - 2.1. Il problema delle dimensioni della spesa pubblica territoriale nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, tra tutela e limitazione nella correlazione risorse-funzioni (intesa come principio). - 2.2. Il modello di autonomia finanziaria locale presente ai Costituenti: la tutela dei volumi di spesa di Comuni e Province nella legislazione pre-repubblicana. - 2.3. I contenuti precettivi fondamentali dell'art. 119 originario: la garanzia quantitativa come riserva di legge rinforzata. - 2.4. La novità del concetto di equilibrio nella riforma del 2012 e la sua parziale riconducibilità all'assetto costituzionale originario: la limitazione dei volumi di spesa come eventuale accessorio dell'art. 81, co. 4. - 3. Il parallelo tra evoluzione della disciplina regionale ordinaria e speciale: l'impostazione originaria degli Statuti speciali, quale opzione di tutela quantitativa (a finanza autonoma) perseguita dai Costituenti. - 4. L'affermarsi dei trasferimenti erariali nell'istituzione delle Regioni ordinarie, in un approccio alla tutela dei volumi di spesa "per settori amministrativi" (coerente con un regionalismo "di esecuzione"). - 4.1. La prima tornata dei trasferimenti (di funzioni ed erariali) e la sua disomogeneità dal modello costituzionale di finanza autonoma: tutela quantitativa e dipendenza dall'assetto storico di risorse e competenze. - 4.2. La seconda tornata dei trasferimenti e il salvataggio, da parte della Corte costituzionale, del modello di finanza derivata: la tutela quantitativa del sistema regionale complessivo (e non del singolo ente). - 5. La parallela contaminazione con elementi derivati del modello di finanza speciale (quota variabile e leggi di settore): tutela del margine di vantaggio nel volume della spesa delle Regioni a Statuto speciale. - 6. La svolta degli anni '90 nelle Regioni ordinarie: verso la riaffermazione del modello originario di finanza propria in parallelo alle scelte di "federalismo a Costituzione invariata" sul piano sostanziale. - 6.1. Le riforme del quadro della finanza locale, in coerenza con il generale indirizzo verso il rafforzamento dell'autodeterminazione del volume delle risorse terri-*

toriali. - 6.2. *Le linee fondamentali della riforma di sistema del 1999/2000: il definitivo affermarsi dell'idea di perequazione non della spesa storica (quale unico elemento residuo del modello di finanza derivata).* - 7. *Origine ed evoluzione del patto di stabilità interno, tra instabilità della relativa disciplina e stabilità della prospettiva sottostante: dalla tutela alla limitazione delle dimensioni della finanza territoriale.* - 7.1. *La ratio di fondo sottesa agli obiettivi del patto di stabilità interno, e la sua continuità nell'evoluzione della disciplina.* - 8. *Strategie di difesa dei volumi delle risorse nelle Regioni speciali: l'aggressione alle garanzie statutarie tramite limiti di spesa e la scelta di partecipare alle esigenze di risanamento con assunzione di funzioni.*

### *1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali nella Costituzione italiana*

L'ordinamento costituzionale italiano dedica una specifica attenzione alla garanzia quantitativa delle risorse degli enti territoriali, considerata nel quadro di un più ampio modello di tutela e definizione degli spazi dell'autonomia finanziaria<sup>1</sup>.

Fin dalla sua prima formulazione, infatti, tra i contenuti dell'art. 119 Cost. è stata ricompresa – al co. 2 – una disposizione specificamente volta a definire la dimensione delle risorse regionali; veniva previsto infatti 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”<sup>2</sup>. Si ancorava quindi il

---

<sup>1</sup> Per l'introduzione generale al tema dell'autonomia finanziaria territoriale in Italia, prima della riforma del Titolo V, si rinvia al lavoro monografico di M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983, anche per i profili specificamente quantitativi; in particolare, pp. 364 ss. sulla relazione tra poteri giuridico-formali di entrata ed acquisizione sostanziale dei mezzi indispensabili per il perseguimento delle finalità dell'ente, e conseguente tutela quantitativa nell'autonomia finanziaria assumibile quale contenuto essenziale dell'autonomia *tout court*.

<sup>2</sup> Per primi spunti sulle premesse del principio di connessione tra risorse e funzioni, anche come espresso dall'originaria seconda parte del co. 2 dell'art. 119 Cost, 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 riconosciute in funzione di “copertura” (in prospettiva di sufficienza), senza però che le spese si estendano in modo illimitato oltre quanto occorre per far



complesso delle entrate – la cui definizione era lasciata alla discrezionalità politica statale, in linea di principio libera nell’allocazione delle singole voci di derivazione tributaria – al complesso delle spese; ciò vincolando la discrezionalità legislativa, per il resto molto ampia nella fissazione del quadro dei mezzi finanziari regionali, da una parte al profilo qualitativo della tipologia di entrate ammissibili (il primo periodo del co. 2 individuando, tassativamente, tributi propri e partecipazioni come strumenti impiegabili)<sup>3</sup>, dall’altra al dato quantitativo – oggettivo – dei “bisogni”.

La discrezionalità finanziaria del livello sovrano di governo veniva cioè limitata, essenzialmente, da un dato finalistico, l’esercizio della stessa dovendo comunque essere diretto a garantire il rispetto del principio di connessione, con conseguente copertura finanziaria delle funzioni attribuite alle autonomie. Il concetto di fabbisogno regionale si poneva così all’attenzione degli interpreti già nella formulazione originaria della disposizione costituzionale in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, e il suo impiego veniva ancorato alle “funzioni normali” affidate alla Regioni.

---

fronte alle competenze (in prospettiva di non eccessività). Questo comporterebbe in particolare – nella ricostruzione fatta – sia la necessità di una predeterminazione normativa delle funzioni coerente con i profili finanziari, sia la gestione delle stesse mediante un bilancio preventivo, nonché la previsione di norme specifiche di trasferimento parallelo di risorse e funzioni per l’attribuzione alle Regioni di nuove competenze.

<sup>3</sup> Sulla tipologia di entrate previste all’originario art. 119, co. 2, primo periodo, cfr. in generale 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 anche 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, tributi propri e partecipazioni venendo così intese quali modalità di finanziamento costituzionalmente tassative e da intendersi come affidate all’indirizzo politico (di entrata) regionale. Non erano mancate autorevoli ricostruzioni alternative, tese a ridurre la garanzia dell’autonomia alla semplice destinazione finale – a beneficio dell’ente territoriale – del tributo o di una sua parte (intendendo per proprio o partecipato il solo gettito): indirizzo interpretativo che avrebbero poi fondato le scelte legislative assunte al momento dell’istituzione delle Regioni ordinarie. Cfr., nel senso di limitare l’autonomia regionale impositiva alle sole prestazioni non autoritative, S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1963, pp. 323 ss. (e in particolare p. 336).

Il testo normativo oggi vigente è – in questo senso – ancora più esplicito, la riforma del Titolo V essendo intervenuta a riformulare in termini più ampi un analogo contenuto normativo, ora codificato in una nuova disposizione inserita nel co. 4<sup>4</sup>. Si prevede a riguardo che il compendio delle entrate regionali (come definite ancora in termini generali dall'art. 119 Cost., nei commi precedenti, e poi lasciate alla discrezionalità del legislatore) deve consentire – non più alle sole Regioni, ma a tutti gli enti territoriali – “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

La riforma si pone quindi in linea – per quanto riguarda il contenuto precettivo – con l'indirizzo di fondo della disposizione originaria, ma segna – in particolare per il campo di applicazione – alcune importanti innovazioni. In primo luogo, infatti, si può riscontrare l'estensione della garanzia costituzionale a tutti gli enti territoriali, in coerenza con lo spirito più generalmente autonomista del nuovo Titolo V<sup>5</sup>. In secondo luogo, tuttavia, la riforma della disposizione di tutela quantitativa delle risorse territoriali è rilevante anche per il nuovo riferimento al concetto di “finanziamento integrale” – che rende più esplicita la garanzia quantitativa, prima derivabile da una formulazione meno diretta<sup>6</sup> – e per il

---

<sup>4</sup> Dopo la riforma del Titolo V, per l'analisi della clausola di connessione tra risorse e funzioni riconducibile al nuovo co. 4 dell'art. 119 Cost. (in precedenza contenuta – con diversa formulazione – nella seconda parte del co. 2), cfr. M. BERTOLISSI, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 2-3, 2002, pp. 317 ss. e A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (cur.), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, pp. 150 ss. Per uno studio della materia in ottica di gestione ragionieristica della connessione, cfr. invece S. BILARDO, *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2001, pp. 887 ss.

<sup>5</sup> Per un primo commento alla riforma, che sottolinea l'estensione anche soggettiva dell'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita, cfr. F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 244 ss.

<sup>6</sup> Su un piano comparativo, mentre il vecchio co. 2 disponeva che “alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”, il nuovo co. 4 prescrive che “le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le fun-

traslare l'attenzione dall'attribuzione delle risorse all'attribuzione delle funzioni (come approccio comune – sulla base di principi di connessione diversamente declinati – anche nelle esperienze straniere)<sup>7</sup>.

Se la prima formulazione guardava all'attribuzione delle risorse ancorandola a funzioni normali presupposte, ora il ragionamento sotteso alla struttura testuale dell'art. 119, co. 4, Cost. evidenzia invece come le risorse siano una conseguenza dell'attribuzione delle funzioni; di riflesso, il momento di garanzia della quantità dei mezzi finanziari sembra non essere più considerato come frutto di un atto attributivo, affidato alla volontà politica del legislatore statale (quale espressione di discrezionalità finanziaria sovrana, attraverso l'esercizio della quale la garanzia deve passare), ma la dotazione finanziaria risulterebbe essa stessa maggiormente vincolata (in quanto parallela e consequenziale all'attribuzione delle competenze, espressione di autonomia tutelata sulla base di una norma testualmente precettiva, e non programmatica)<sup>8</sup>.

---

zioni pubbliche loro attribuite”, con un conseguente abbandono del concetto di normalità (che nella prassi e nei progetti di riforma costituzionale ulteriore riemergerà però quale idea di standardizzazione delle spese; cfr. *infra* il cap. V), e un rafforzamento dell'elemento della connessione – declinata in adeguatezza – in forza di un concetto di integralità del finanziamento maggiormente esplicito.

<sup>7</sup> Cfr. in generale la comparazione svolta *supra* al cap. II e, in particolare per l'ordinamento che ha maggiormente concettualizzato anche sul piano dogmatico un'analoga idea di connessione (*Konnexitätsprinzip*), cfr. ancora O. KLEIN, *Das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip*, cit.; F. LOHSE, *Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip*, cit.; T. AMMERMANN, *Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht*, cit.; K. ENGELKEN, *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht: die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch die Länder*, cit.; C. PIELKE, *Das Konnexitätsprinzip in der deutschen Finanzverfassung. Eine interdisziplinäre und rechtsvergleichende Analyse*, cit.

<sup>8</sup> Per questi profili, e per l'idea di sostenibilità delle funzioni mediante le risorse attribuite intesa come estrinsecazione del principio di proporzionalità in materia allocativa, cfr. *infra* il par. 1. nel cap. VII. Sulla diretta precettività dell'art. 119 novellato, peraltro, cfr. anche *infra* il cap. V, per distinguere gli spazi di applicazione senza interposizione del legislatore statale in materia di spesa, dagli ambiti invece relativi al potere di entrata tributaria, subordinati ad una legislazione attuativa di armonizzazione; una più diretta precettività della tutela quantitativa, quindi, non è stata valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale, ferma la maggior precisione del nuovo testo.

Questa singola disposizione, centrale nell'analisi qui svolta, va tuttavia collocata in un sistema più ampio di definizione costituzionale dell'autonomia finanziaria territoriale, nel quale la sua portata e il suo significato pratico va contestualizzato (per comprendere la consistenza della sua efficacia garantista). Il modello italiano di definizione degli spazi quantitativi e qualitativi delle risorse regionali e locali è infatti complesso, e frutto di un'evoluzione frammentaria avvenuta in ampia parte ai margini del quadro costituzionale<sup>9</sup>; quadro di cui poi ha condizionato la revisione e l'ulteriore implementazione<sup>10</sup>. Pertanto, in tale modello (regionale) anche le dinamiche fattuali della forza politica dell'autonomia hanno inciso sull'implementazione dell'art. 119, co. 2 (quale clausola di tutela quantitativa della spesa regionale), e il ruolo del formante legale ordinario va quindi apprezzato in parallelo alle disposizioni costituzionali, per definirne la portata effettiva<sup>11</sup>.

Sul significato (e la possibilità) di una tutela quantitativa costituzionalizzata delle risorse territoriali incidono infatti una molteplicità di altri fattori normativi, che hanno segnato variamente gli spazi sostanziali e processuali di tutela dei volumi dei mezzi finanziari regionali e locali, nelle diverse fasi di evoluzione dell'ordinamento.

L'ultimo periodo del co. 2 dell'art. 119 (attuale co. 4) deve pertanto essere letto – da un lato – in combinato disposto con le altre disposizioni costituzionali in materia di finanza territoriale (anch'esse modificate nel 2001), nonché – d'altro lato – in relazione alle esigenze da ultimo evidenziate con la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio; principio che dispiega una specifica portata sul tema della dimensione della spesa territoriale (con la sua limitazione), e che poteva essere già considerato implicito nell'estensione anche alle autonomie

---

<sup>9</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 4. e *sub* 6. in questo capitolo.

<sup>10</sup> Cfr. *infra* i par. 1. e 3. nel cap. V.

<sup>11</sup> Sul ruolo forte della dimensione politica espressa dalla fonte legislativa ordinaria nel riempire di contenuto il modello regionale di garanzia quantitativa dell'autonomia finanziaria territoriale, etero-determinata dalle scelte normative centrali a cui è riservata la funzione di coordinamento anche statico (su cui le Costituzioni non federali pongono tendenzialmente principi e non regole), cfr. *supra* il par. 5. nel cap. II.

regionali dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa (di cui all'art. 81, co. 4, vecchia formulazione)<sup>12</sup>.

Inoltre, la stessa disposizione costituzionale relativa alla garanzia dei volumi delle risorse territoriali (rapportati alle funzioni normali) va letta alla luce dell'evoluzione normativa con cui le leggi ordinarie statali hanno implementato il modello costituzionale di regionalismo: sia sul piano sostanziale (definendo le funzioni), sia su quello strumentale/finanziario (definendo le voci di entrata). Sono infatti le leggi attuative del sistema regionale che hanno conferito concretezza al modello, segnando – in particolare – una marcata evoluzione nell'approccio di fondo, che è passato da modelli di finanza derivata a modelli di finanza autonoma; ciò con un cambio di paradigma che ha condizionato fortemente modalità e possibilità di esplicazione della tutela quantitativa<sup>13</sup>.

Infine, nell'analisi di tale evoluzione della legislazione ordinaria va specificamente tenuto in considerazione il ruolo, concorrente, del modello di finanza delle Regioni speciali<sup>14</sup>. L'esistenza cioè di un meccanismo di finanziamento territoriale alternativo, presente fin da subito nell'ordinamento italiano, ha determinato alcune dinamiche di (peraltro reciproco<sup>15</sup>) condizionamento, che si sono riflesse anche sullo sviluppo del sistema finanziario ordinario; ciò, peraltro, portando ad un assetto finale particolarmente problematico, specie nella misura in cui i riferi-

<sup>12</sup> Cfr. *infra* il par. 2.4. in questo capitolo e il par. 2.2. nel cap. VIII.

<sup>13</sup> Sulle basi legittimanti per una prima implementazione di modelli di finanza derivata, nonostante il dettato costituzionale orientato verso entrate di origine tributaria, cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo. Per il successivo sviluppo di una finanza regionale autonoma, cfr. i par. *sub* 6. in questo capitolo.

<sup>14</sup> Cfr. *infra* i par. 3, 5 e 8 in questo capitolo.

<sup>15</sup> Sui profili di specificità del modello finanziario delle Regioni speciali, e sulla loro evoluzione nel tempo per rispondere (e contribuire) allo sviluppo del parallelo modello di finanziamento delle Regioni ordinarie, soffrendo anche di una certa uniformazione allo stesso (dalla quale deriva il rischio di trasformare la specialità in un vero e proprio "privilegio") cfr. tra tutti L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, in particolare pp. 24 ss. sul modello di finanza speciale e pp. 119 ss. per le riforme più generali e l'auspicabilità di un riconoscimento più esteso – sul piano soggettivo degli enti fruitori – del "valore della differenza". Sugli sviluppi più recenti, di condizionamento del modello finanziario delle Regioni speciali nell'ambito del processo di realizzazione del c.d. federalismo fiscale, cfr. invece la vicenda dell'attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009, *infra* ai par. *sub* 4. del cap. V.

menti di rango costituzionale degli Statuti speciali sono entrati in tensione – all’emergere di esigenze di risanamento dei conti pubblici – con limiti e vincoli (quantitativi e qualitativi) agli spazi dell’autonomia finanziaria territoriale, posti dal livello statale di governo con la copertura costituzionale offerta dalla funzione di coordinamento della finanza pubblica (attenuando la forza asimmetrica delle garanzie quantitative poste a beneficio delle autonomie differenziate, anch’esse da coordinare – sebbene con limiti maggiormente negoziati – all’interno del sistema multilivello di governo della finanza pubblica allargata)<sup>16</sup>.

Il tema della tutela quantitativa delle risorse regionali e locali presenta quindi una specifica complessità, sia (sul piano della sovranità) per la sua dimensione di funzione costituzionale espressa in uno spazio di politicità comunque difficilmente sindacabile<sup>17</sup>, sia (sul piano dell’autonomia) per il suo intrecciarsi con svariati fattori in cui è stato sviluppato diversamente – nel corso del tempo – il modello di finanza territoriale prefigurato dal Costituente, anche secondo modalità radicalmente distinte per le Regioni ordinarie e per quelle speciali.

## *2. I contenuti stabili della Costituzione finanziaria territoriale: le basi fondamentali dell’art. 119 nello svolgersi (asistematico) delle riforme costituzionali*

L’attuazione del modello di finanza territoriale all’interno del quale sono impiegati gli strumenti di tutela quantitativa, quindi, ha attraversato diverse fasi evolutive, nell’ambito delle quali i meccanismi di garanzia o limitazione della spesa regionale e locale hanno subito variazioni anche sensibili, secondo le diverse regolamentazioni apprestate dal legislatore ordinario. A fronte di questa variabilità della disciplina di dettaglio, invece, tanto la formula costituzionale di correlazione tra risorse e funzioni, quanto la disciplina di principio relativa all’autonomia finanziaria territoriale più in generale, sono state caratterizzate da una certa stabilità; stabilità non solo riconducibile al lungo periodo di applicazio-

---

<sup>16</sup> Cfr. *infra* i par. sub 5. nel cap. VI.

<sup>17</sup> Cfr. *infra* i par. sub 1. nel cap. VIII.

ne dell'art. 119 nella sua prima formulazione (fino alla riforma del Titolo V), ma altresì per il perdurare dei medesimi contenuti sostanziali – pur diversamente formulati e con diverso grado di specificazione – anche a seguito delle revisioni costituzionali (del 2001 e del 2012)<sup>18</sup>.

Non solo la disposizione relativa alla tutela quantitativa delle risorse territoriali, infatti, ma tutto l'apparato dell'art. 119 della Costituzione si segnala per una certa continuità dei contenuti delle sue disposizioni e dell'impostazione di fondo (che lascia molto spazio al legislatore nell'attuazione, coerentemente con il modello di Stato regionale)<sup>19</sup>.

L'evoluzione del parametro costituzionale si segnala così per mere scelte di precisazione linguistica, per una maggiore chiarezza dei concetti e per l'estensione della prospettiva dalle sole Regioni all'intero sistema delle autonomie territoriali. Non è invece mutato il contesto fondamentale in cui si articolano i contenuti precettivi (e da cui può essere sviluppata la loro – costante – *ratio* di garanzia e limitazione dei confini dell'autonomia finanziaria): né con la revisione dell'intero Titolo V, che ha dato spunto per la riforma del c.d. federalismo fiscale, né con l'ultima revisione costituzionale che ha introdotto la nozione di equilibrio di bilancio novellando (anche) l'art. 119, si è operata una radicale

---

<sup>18</sup> Per una ricognizione della disciplina che evidenzia anche le continuità della riforma dell'art. 119 Cost. con la precedente stagione delle riforme del sistema della finanza territoriale, cfr. ad esempio A. D'AURO, *Il federalismo fiscale dopo l'approvazione referendaria del testo della legge costituzionale concernente modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *La Finanza locale*, fasc. 9, 2002, pp. 1011 ss., sia sulla novella costituzionale, sia sul di poco precedente d.lgs. 56/2000.

<sup>19</sup> Ad evidenziare questa forte etero-determinazione del modello finanziario territoriale nello Stato regionale, infatti, già dai primi commenti emergeva la stretta connessione tra questione delle competenze legislative e questione dell'attuazione dell'art. 119 Cost. novellato (che pure si affermava talora essere auto-applicativo, secondo un'interpretazione poi però seguita dalla Corte costituzionale solo per il profilo delle spese, a garanzia dell'autonomia da fondi vincolati etc., e non per quello delle entrate). Tra l'ampia letteratura sul tema, di seguito più specificamente richiamata, cfr. per un primo commento attento alle connessioni tra la potestà legislativa (par. 2.) e quella finanziaria (par. 3.), ad esempio D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2002, pp. 287 ss. (e in particolare p. 274 sull'autoapplicatività dell'autonomia finanziaria, e pp. 295 ss. per la portata della legge statale attuativa, "di coordinamento").

modifica nelle formule costituzionali, che imponesse soluzioni che non fossero già prospettabili sulla base dei testi precedenti.

Allo stesso modo, anche l'assetto della riforma attualmente *in itinere* adotta – per quel che riguarda la tematica qui analizzata – un'enunciazione della clausola di tutela quantitativa con la quale sostanzialmente si recepiscono orientamenti già in atto nell'ordinamento, e fondati sui testi costituzionali precedenti<sup>20</sup>; confermando così, in linea di massima, la tendenziale indifferenza del tema tecnico dell'allocazione delle risorse sul territorio rispetto a formulazioni “di principio”, che non possono (a meno di porsi come vere e radicali rotture del quadro valoriale vigente) modificare sensibilmente le dinamiche di regolazione attuativa già in atto.

Se il modello prefigurato in Costituzione non è mutato radicalmente, nondimeno – per quel che riguarda la citata regolazione di attuazione – già dal 1948 al 2001 si è registrata un'ampia evoluzione dei meccanismi di implementazione del dettato costituzionale (dalla finanza derivata a quella autonoma)<sup>21</sup> che, dal 2001 al 2012, ha conosciuto un ulteriore consolidamento sotto la copertura delle nuove e più precise formulazioni dei contenuti dell'assetto dell'autonomia finanziaria territoriale italiana (nel senso del c.d. federalismo fiscale)<sup>22</sup>. Il nuovo riferimento al concetto di equilibrio, infine, con le modifiche all'ordinamento succedutesi a partire dal 2012, evidenzia nuove evoluzioni nel quadro legislativo ordinario di attuazione dell'autonomia finanziaria (nel senso di una disciplina vincolistica più rigorosa); evoluzioni che peraltro, ancora una volta, erano già state annunciate in precedenza dall'affermarsi – in for-

---

<sup>20</sup> Cfr. *infra* il par. 2 nel cap. V.

<sup>21</sup> Cfr. in particolare le riforme succedutesi attraverso l'implementazione di una lunga serie di provvedimenti statali, tra i quali si possono ricordare in particolare la legge 281/1970, il d.P.R. 599/1973, la legge 356/1973, la legge delega 158/1990, la legge delega 421/1992, la legge 549/1995, la legge delega 662/1996, nonché – da ultimo – la legge delega 133/1999, poi attuata con il d.lgs. 56/2000; provvedimenti mediante i quali si registrava il progressivo passaggio da un modello a finanza derivata ad uno – infine – propriamente autonomo (processo per la cui analisi si rinvia *infra* ai par. *sub* 4. e *sub* 6. in questo capitolo).

<sup>22</sup> Cfr. la legge delega 42/2009, di attuazione dell'art. 119 Cost. come emergente dalla revisione con legge cost. 3/2001, su cui si rinvia *infra* al cap. V.



ma legislativa e a Costituzione invariata – di sempre più pervasive misure di coordinamento per il contenimento della spesa<sup>23</sup>.

In tutti i casi, quindi, le revisioni costituzionali in materia di disciplina dei volumi della finanza territoriale sembrano codificare tendenze già *in nuce* nella legislazione ordinaria precedente: nel senso del superamento della finanza da trasferimento erariale, nel senso della responsabilizzazione con standardizzazione della spesa, nonché – da ultimo – nel senso della sostenibilità e convergenza finanziaria. Da una comparazione delle stagioni di evoluzione della legislazione ordinaria, sviluppatasi in corrispondenza con gli intervalli tra le modifiche dei parametri costituzionali (dal 1948, dal 2001 e dal 2012, fino all’attuale d.d.l. di revisione costituzionale quale prospettiva ulteriore), le linee di tendenza sembrano quindi costanti: la disciplina attuativa dei principi costituzionali sull’autonomia finanziaria ha progressivamente specificato soluzioni normative già implicite nel testo costituzionale originario e – soprattutto – ha costituito un’esperienza preparatoria per le revisioni costituzionali successive (le quali si sono presentate come una presa d’atto delle evoluzioni che l’ordinamento legislativo ordinario aveva già sviluppato negli anni precedenti).

Così, la riforma dell’art. 119 realizzata nel 2001 ha consolidato un passaggio – già consumatosi – da modelli di finanza derivata a modelli di finanza autonoma (o mista, considerando l’uso dei trasferimenti erariali a soli fini perequativi), mentre la riforma del 2012 ha registrato un consolidamento – già avvenuto nella prassi – della funzione statale di coordinamento declinata come ampia capacità limitativa e vincolistica della spesa territoriale (nelle forme del patto di stabilità interno e dei diversi meccanismi di *spending review*). Da ultimo, anche il progetto di revisione in atto – per quanto incide sulla clausola di tutela quantitativa contenuta nell’art. 119 – sembra certificare l’estensione qualitativamente limitata della garanzia dei volumi delle risorse; garanzia che sarebbe infatti da svolgersi, in concreto, “sulla base di indicatori di riferimento

---

<sup>23</sup> Sulla costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, inserito non solo all’art. 81 Cost. ma, per quanto specificamente rilevante per le autonomie territoriali, anche agli artt. 97 e 119 Cost., cfr. la legge cost. 1/2012, per l’analisi del cui impatto sul sistema della finanza regionale e locale si rinvia *infra* ai par. 1.1. e 1.2. del cap. VI (e in generale *ivi* ai par. successivi, per l’attuazione concreta del principio).

di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza”<sup>24</sup>. In tal modo, in sostanza, anche quest’ultima riforma costituzionale consoliderebbe una tendenza – alla standardizzazione ed efficientazione della spesa pubblica territoriale – già affermatasi nelle scelte del legislatore ordinario, declinate nel c.d. federalismo fiscale.

In sostanza, ogni stagione di disciplina costituzionale dell’autonomia finanziaria ha visto un’applicazione legislativa ordinaria dei principi dell’art. 119 Cost. che ha optato, di volta in volta, per una delle varie soluzioni attuative possibili (finanza autonoma, coordinamento vincolistico, standardizzazione, etc.); opzione che non era quindi in origine l’unica possibile, costituzionalmente necessaria, ma che è stata poi cristallizzata dalle successive revisioni costituzionali (con le quali si è preso atto della direzione assunta dal modello di finanza regionale italiano, progressivamente sviluppato sulla base delle esperienze concrete più che delle indicazioni costituzionali).

### *2.1. Il problema delle dimensioni della spesa pubblica territoriale nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente, tra tutela e limitazione nella correlazione risorse-funzioni (intesa come principio)*

Il sistema italiano di tutela per le dimensioni della spesa territoriale è quindi fondato su clausole costituzionali a carattere relativamente aperto, l’Assemblea Costituente avendo consapevolmente lasciato ampi spazi di determinazione della disciplina al legislatore ordinario, sia sui temi finanziari, sia sull’assetto concreto delle funzioni regionali<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. l’art. 32 del disegno di legge di revisione costituzionale in A.S. n. 1429 (approvato l’8 agosto 2014), di modifica dell’art. 119 della Costituzione.

<sup>25</sup> Emblematica l’affermazione dell’on. Bubbio nella seduta dell’Assemblea Costituente del 3 giugno 1947, quando si era sottolineato che “se i quesiti sono complessi e gravi, può di contro parere eccessiva la critica affiorata circa la mancanza di idee chiare e definitive in proposito, quasi che si dovesse fin d’ora dare la elencazione dei tributi applicabili”, dal che emerge chiaramente – come evidenziato *infra* in questo paragrafo – la volontà dell’Assemblea Costituente di non fissare i dettagli della disciplina finanziaria territoriale; per la ricostruzione cfr. ancora M. BERTOLISSI, *L’autonomia finanziaria regionale: Lineamenti costituzionali*, cit., in particolare pp. 189 ss. (e in generale anche l’intero capitolo III per la trattazione dei lavori dell’Assemblea Costituente in materia). Dalla ricostruzione dei lavori emerge come sia sì chiara la voluta genericità ed

Nonostante l'autonomia finanziaria sia stata considerata da subito quale elemento determinante per la portata concreta del nuovo regionalismo<sup>26</sup>, nondimeno tanto le difficoltà politiche nella definizione di un preciso punto di equilibrio tra volumi di spesa statali e regionali, quanto la stessa inopportunità sul piano tecnico di un'eccessiva rigidità circa le scelte allocative, hanno fatto optare per la formulazione di principio del co. 2 dell'art. 119, anziché per un approccio che enucleasse regole operative sì più precise, ma non flessibili.

A fronte di ciò, peraltro, la clausola generale individuata ha poi così goduto della citata stabilità, pure a fronte delle radicali evoluzioni del sistema delineato a livello di legislazione ordinaria; l'affermazione di un generico principio di connessione – come enucleato nel co. 2 – costituiva infatti un fatto già profondamente originale rispetto all'assetto statutale precedente (una simile formulazione essendo del tutto estranea allo Statuto albertino, indifferente alle autonomie<sup>27</sup>), e ha poi rappresentato una costante nel processo di affermazione concreta del regionalismo, l'opzione costituente per una disciplina di principio (nel correlare risorse e funzioni) essendosi poi sostanziata in diversi approcci al mutare della “costituzione materiale regionale”<sup>28</sup>.

---

equivocità delle disposizioni costituzionali in tema di autonomia finanziaria regionale, ma al contempo come – pur non optando per un modello preciso – dalle volontà espresse in Assemblea emerge in modo altrettanto chiaro che nel testo costituzionale si sarebbe dovuta individuare un'intenzione originaria di attribuzione alle Regioni di un qualche potere impositivo (o connessione con lo stesso). In generale, sull'impostazione politica compromissoria, necessariamente generica, conferita alla disciplina costituzionale in materia regionale, da integrare quindi in un processo di istituzione (e relative scelte di trasferimento) anche per tale ragione particolarmente lento, cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, pp. 5 ss.

<sup>26</sup> Nota la considerazione dell'autonomia finanziaria come “pietra angolare” dell'autonomia regionale, in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 906.

<sup>27</sup> Cfr. però *infra* il par. 2.2. in questo capitolo per l'esperienza italiana pre-repubblicana in materia di disciplina (ordinaria) della finanza locale.

<sup>28</sup> Con finanza derivata in un contesto di cautele nell'ambito dei primi decreti di trasferimento (cfr. *infra* il par. 4. in questo capitolo), con un potenziamento della finanza autonoma nella stagione dell'affermarsi della “sussidiarietà” (cfr. *infra* il par. 6. in questo capitolo), con elementi di efficientazione e standardizzazione nel quadro delle generali tendenze alla valorizzazione delle performance e della salvaguardia degli equilibri di spesa (cfr. *infra* il par. 2. nel cap. V); il tutto evidenzia quindi come l'attuazione del-

Il principio di connessione tra risorse e funzioni veniva quindi espressamente prefigurato come base dell'autonomia finanziaria già nel 1948, e le modalità di tale correlazione emergevano – quale problema presente ai Costituenti – anche nei lavori per la redazione di quello che sarebbe divenuto il co. 2 dell'art. 119.

In particolare, il tema era stato posto in discussione il 27 luglio 1946, dopo la fase di studio in cui era emersa sul piano tecnico le necessità di garanzia delle risorse per le (istituende) nuove amministrazioni regionali<sup>29</sup>. La seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, incaricata del settore delle autonomie territoriali, prendeva atto delle relazioni svolte dagli onorevoli Ambrosini e Perassi, nelle quali erano inserite anche le risultanze degli iniziali abbozzi di disciplina dell'autonomia, e – in quella sede – veniva fissato un primo enunciato normativo sensibile alle esigenze di correlazione tra risorse e funzioni territoriali.

In merito alla questione della finanza regionale Ambrosini evidenziava in particolare che quando si trasferiscono alla Regione delle funzioni, è “evidente che bisogna darle pure la possibilità di esercitarle”. A questo riguardo, partendo dalla necessità “che vi sia una finanza coordinata”, e connettendosi alla questione meridionale (che ha rappresentato poi il tratto unificante dei successivi dibattiti relativi alla tutela quantitativa), si affermava che – per le Regioni svantaggiate – doveva potersi ammettere un intervento statale diretto ad integrare anche le risorse autonome per le quali (eventualmente) la Costituzione avesse optato; e ciò perché “altrimenti l'istituto dell'autonomia politica finirebbe per danneggiare la Regione”<sup>30</sup>. Un modello di finanza autonoma puro, e

---

l'istituto regionale – quale previsto in Costituzione – abbia risentito (sul piano materiale) delle generali tendenze di riforma dell'amministrazione pubblica, cui anche gli enti territoriali partecipano, con una significativa incidenza degli indirizzi fondamentali di regolazione dell'amministrazione sull'interpretazione e le scelte di attuazione delle garanzie costituzionali formali poste per l'autonomia territoriale.

<sup>29</sup> Per i profili relativi alla sfera territoriale, analizzata ovviamente nella sua dimensione locale in assenza del livello regionale prima delle scelte operate in Assemblea, cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. V - Finanza, cap. V - Ordinamento della finanza locale, Roma, 1946, pp. 125 ss.

<sup>30</sup> Così l'on. Ambrosini, il 27 luglio 1946 nel corso dei lavori della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

quindi un federalismo fiscale competitivo, si poneva così fuori dei disegni costituzionali assunti come plausibili dall'Assemblea, i cui lavori si indirizzavano infatti – su queste tematiche – a discutere piuttosto sui due temi della salvaguardia di un perdurante controllo statale e della promozione di un adeguato intervento di sostegno per le Regioni del Sud (senza orientarsi quindi verso approcci particolarmente autonomisti, percepiti come pericolosi specie sul tema finanziario).

Per quanto riguarda specificamente il principio di connessione, il testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione (allora art. 113) optava quindi per una prima formulazione del co. 2 ai sensi della quale “il gettito complessivo dei tributi erariali è ripartito in modo che le Regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni essenziali”, lasciando quindi allo Stato di definire le formule con cui la correlazione tra risorse e funzioni avrebbe dovuto comunque – quale principio generale – essere assicurata.

Più in particolare, veniva assicurato un livello dei mezzi finanziari che fosse adeguato alle funzioni “essenziali”, caratterizzazione sulla quale si sarebbero incentrati i dibattiti successivi. Così, il 28 maggio 1947 l'on. Zotta evidenziava come il Progetto limitasse l'intervento statale in favore delle Regioni povere a quanto necessario per consentire l'adempimento delle loro funzioni essenziali, prospettando la possibile insufficienza di tale livello a fronte delle esigenze di costruzione di uno Stato sociale adeguato<sup>31</sup>. Il 30 maggio 1947, riprendendo il tema, l'on. Mastino Pietro difendeva l'impianto generale del principio di connessione, e la sua portata responsabilizzante<sup>32</sup>, evidenziando come

---

<sup>31</sup> Cfr. la relazione in Assemblea Costituente dell'on. Zotta, nella seduta del 28 maggio 1947 (discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione: “Le Regioni e i Comuni”): “[...] non basta dire «per adempiere alle loro funzioni essenziali». Io temo che domani, per una pedantesca interpretazione, si possa pensare soltanto alla continuazione della vita. La vita indigente, senza risorse, è pur sempre infatti una vita; e quindi potrebbe anche intendersi che con queste parole ci si sia voluti riferire soltanto a quello che è il meccanismo burocratico di organizzazione della Regione. Ecco quindi perché io propongo qui una modificazione, che cioè si tolga la parola «essenziali»”.

<sup>32</sup> Cfr. l'on. Mastino Pietro, il 30 maggio 1947 nella discussione generale in Assemblea Costituente: “E quando – badate – le Regioni debbano, in parte con mezzi

l'idea fondamentale fosse “che si debbono imporre alle Regioni dei sacrifici finanziari proporzionati alle loro possibilità”, da un lato, e che “le Regioni abbiano diritto a servirsi di mezzi finanziari entro i limiti delle funzioni che devono esercitare”, dall'altro; così sottolineando, quindi, i due profili coesistenti all'interno del principio di connessione: tanto quello limitativo (risparmi di spesa proporzionati alle esigenze di sostenibilità), quanto quello garantista (risorse adeguate alle funzioni)<sup>33</sup>.

Il carattere “essenziale” delle funzioni di cui assicurare il finanziamento tornava comunque in discussione anche successivamente, in particolare il 3 giugno 1947 dapprima con un intervento dell'on. Colitto, che contestava anche l'idea della correlazione come “modo” per “provvedere” (ai bisogni esistenti) anziché per “progredire” (in ottica di sviluppo del Meridione)<sup>34</sup>, e poi soprattutto – in modo più articolato – con le osservazioni dell'on. Bubbio, che sostanzialmente invitava a mantenere una clausola generale di correlazione rinviando successivamente alla legislazione ordinaria di individuare gli equilibri opportuni (sia tra dimensione statale e territoriale, sia per la soluzione della questione meridionale: entrambi profili su cui intervenire con discrezionalità politica, ma limitata da un'esigenza costituzionalizzata di legare mezzi finanziari e funzioni attribuite, anche in quanto funzioni “trasferite” dallo Stato alla sfera territoriale, quindi logicamente accompagnate da parallelo trasferimento delle risorse)<sup>35</sup>.

---

propri, provvedere anche alte spese, esse troveranno in ciò il motivo maggiore, per essere caute; esse troveranno in ciò un criterio, un indirizzo pratico per regolarsi”.

<sup>33</sup> Sulla complementarietà delle prospettive garantista e limitativa della spesa pubblica territoriale, cfr. *supra* il par. 1. del cap. III e, *infra*, il par. 1. del cap. VII per la loro comune riconduzione ad un unitario concetto di “sostenibilità”.

<sup>34</sup> Sulla questione meridionale in Assemblea Costituente, cfr. V.M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2011, pp. 161 ss., e in particolare il par. 8. per le questioni finanziarie.

<sup>35</sup> Cfr. on. Bubbio, il 3 giugno 1947 nella discussione generale in Assemblea Costituente: “È evidente che prima bisognerà fissare le funzioni e preparare i mezzi in conseguenza; sarà questione di gradualità, in rapporto alle progredienti necessità ed in rapporto alle risultanze dell'esperienza. Anche qui bisognerà scendere in progresso di tempo dal semplice al complesso, come è di ogni cosa importante e grande che *crescit eundo*. Ciò corrisponde del resto alla logica delle cose, per cui prima almeno teorica-

La problematica dei volumi quantitativi di spesa territoriale continuava così ad essere affrontata solo a livello di formulazioni di principio, senza entrare nel merito dei meccanismi concreti di garanzia. In questa prospettiva, nella seduta dell'11 luglio 1947 l'Assemblea Costituente – nell'esaminare gli emendamenti alle bozze preparate in Commissione – accoglieva il nuovo testo dell'art. 113, co. 2 presentato dal Comitato di redazione, che semplicemente riquilificava come “normali” anziché “essenziali” le funzioni delle quali si garantisce il finanziamento<sup>36</sup>. Scelta poi difesa dall'on. Ruini che evidenziava la portata innovativa dell'opzione per un modello di finanza autonoma<sup>37</sup>, ma al con-

---

mente si costituisce, anzi esiste, l'ente, ed in successione logica si organizzano i mezzi per la vita dell'ente stesso. Tuttavia, se ciò è utile osservare in via pregiudiziale, è pure sempre necessario che già nella Costituzione siano affermati almeno i principi generali regolanti la materia. È ovvio che in materia finanziaria non esiste una soluzione unica, ma che praticamente si ha un coacervo di sistemi e di mezzi, frutto di esperienza talora secolare e risultato spesso di concetti teorici commisti a criteri empirici; e spesso anzi vi affiora anche l'espedito, che pur non dovrebbe mai fare buona prova”. Ed inoltre, “invero cade in esame la pregiudiziale ed emergente considerazione che il nuovo ente sorge anzitutto per esplicare sul piano locale una parte di quelle stesse funzioni che finora sono addemandate allo Stato. Quindi in concreto si attua una sostituzione dell'uno all'altro ente nella competenza passiva delle spese inerenti alle dette funzioni e servizi, salvo quell'incremento che sarà per derivare dalla maggiore adesività delle une e degli altri alle necessità locali. Di qui è logico che lo Stato assegni alla Regione quella somma che rappresenta la quota spese attualmente incontrata per i servizi e le funzioni locali e che, ove la Regione non fosse costituita, continuerebbe ad essere a carico del centro. La difficoltà sta nel determinare questa entità; ma il calcolo, che necessariamente verrà fatto sui grandi numeri e per ordine di grandezza di milioni, non presenta radicale impossibilità”.

<sup>36</sup> Art. 113, co. 2: “Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali per provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni normali”.

<sup>37</sup> Cfr. l'on. Ruini, specificamente sul secondo comma, nella seduta dell'Assemblea Costituente dell'11 luglio 1947, per l'esame degli emendamenti (agli articoli del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione: “Le Regioni e i Comuni”): “Si stabiliva di dare alle Regioni tributi propri o quote di tributi erariali, in modo che anche le Regioni meno provviste di mezzi potessero provvedere alle loro funzioni essenziali. Ecco la sostanza dell'autonomia; da realizzare appunto, sia con tributi esclusivamente assegnati alla Regione, sia con quote di tributi dello Stato; il quale punto va inteso non soltanto nel senso che vada alla Regione una parte di dati tributi riscossi nel suo territorio, ma che possa spettare una parte del gettito generale di qualche tributo dello Stato.

tempo non riteneva opportuno entrare nel merito dei contenuti concreti delle scelte allocative; ciò in quanto si riteneva sufficiente il mantenersi – in un testo costituzionale – a livello di principi, senza sacrificare la discrezionalità politica (e la sovranità finanziaria) del legislatore, da un lato, e rispondendo ai timori di un'autonomia regionale non adeguatamente munita di risorse mediante la semplice riqualificazione del carattere delle funzioni (che venivano declinate in termini di normalità anziché di essenzialità), dall'altro<sup>38</sup>. Su questa posizione, peraltro, va tenuto conto del contesto storico e politico dell'Assemblea Costituente, all'interno della quale un'ampia parte delle forze politiche temeva un eccessivo indebolimento della dimensione statale, per scongiurare il quale – quindi – una certa flessibilità nell'attuazione delle garanzie quantitative veniva percepita come un primo elemento di “sostenibilità”, in prospettiva, della correlazione tra risorse e funzioni trasferite.

Ancora nella seduta del 15 luglio 1947 il Presidente Terracini ribadiva quindi la necessità di mantenere la formulazione a livello di principio<sup>39</sup>, nonché di “partire dalle funzioni ben delimitate delle Regioni

Con la graduazione delle quote, diversa a seconda dei bisogni delle Regioni (maggiore nella Basilicata che nelle ricche Regioni del Settentrione) si ha modo di mettere le più povere in grado di adempiere le loro funzioni essenziali”.

<sup>38</sup> Cfr. ancora l'on. Ruini, nella seduta dell'11 luglio 1947, giustificando le modifiche testuali apportate dal Comitato di redazione (c.d. dei Diciotto): “Il Comitato di redazione, nell'incessante lavoro di revisione al quale si assoggetta, di fronte alla pioggia di emendamenti presentati nell'Assemblea, ed alla nuova riflessione che suscitano questi non facili problemi, ha proposto alcune modifiche all'antecedente formulazione. [...] Resta anche il secondo comma, nella sua sostanza. Soltanto, invece di «essenziali» abbiamo messo «funzioni normali»; perché la prima espressione poteva sembrare troppo stretta, troppo all'osso; e così le altre che si presentavano di funzioni facoltative o straordinarie, collegate alle attuali categorie di spese, nei riflessi contabili e di bilancio. Si è preferito far capo al criterio di normalità, che non va inteso in un senso di mera conservazione e manutenzione; ed imprimere un ritmo progressivo di sviluppo, nel limite delle risorse finanziarie attribuite stabilmente alla Regione”.

<sup>39</sup> Cfr. le affermazioni dell'on. Terracini circa una disciplina dell'autonomia finanziaria territoriale di garanzia, ma aperta alla successiva attuazione legislativa, per cui: “come prima approssimazione [...] stabiliremo nella Costituzione che le Regioni avranno autonomia finanziaria, in quanto le leggi dovranno assegnare ad esse fonti tributarie tali da bastare alle loro funzioni normali; che sempre negli intenti dell'autonomia saranno date quote più alte di partecipazione ai tributi dello Stato per le Regioni ove ciò è



ordinarie” per esaminare le questioni finanziarie, e anche l’on. Ruini tornava sul tema, specificando come la clausola di tutela quantitativa secondo correlazione fosse null’altro che – in diversa prospettiva – l’assegnare spazi di finanza propria ai territori, ma correggendo la distribuzione secondo una formula allocativa che il legislatore avrebbe dovuto articolare in modo sensibile alle funzioni (legando quindi il modello di finanziamento alla tutela quantitativa)<sup>40</sup>. Tali osservazioni venivano peraltro svolte, ancora una volta, difendendo la scelta di mantenere la clausola costituzionale di garanzia quantitativa a livello di principio, pur a fronte di una parte dell’Assemblea che evidenziava come riferirsi a funzioni “normali” o ai “bisogni” – quali formulazioni aperte – fosse un lasciare troppo ampia discrezionalità politica al legislatore<sup>41</sup>.

---

necessario per provvedere appunto alle loro funzioni normali; che per determinati scopi eccedenti le funzioni normali, si accorderanno dallo Stato contributi speciali. Le leggi della Repubblica determinano questi punti”.

<sup>40</sup> Cfr. l’on. Ruini, nella seduta del 15 luglio 1947, in riferimento al co. 2; intervento che rende evidente come il modello da seguire nell’assicurare in concreto il finanziamento delle funzioni non fosse già presente ai Costituenti. Inoltre, in questo passaggio si prospetta come plausibile un’opzione pure per il sistema dei trasferimenti erariali, come poi in concreto implementato in prima attuazione (cfr. *infra* i par. *sub* 4. in questo capitolo). Rispetto al contenuto precettivo dei principi enucleati nel comma, si evidenziava come “si tratta del riparto delle quote dei tributi dello Stato, che vengono attribuite alle Regioni, perché provvedano alle loro funzioni normali. A tutte le Regioni non spetta la stessa quota; ma viene determinata e graduata a seconda che i tributi propri bastino più o meno all’adempimento di quelle funzioni. Non è una graduazione che si discuta volta per volta; ma che deve essere, in certo senso, automatica, [...] in base a criteri stabiliti una volta tanto per legge”.

<sup>41</sup> Emblematica delle preoccupazioni circa gli spazi di discrezionalità nell’allocazione delle risorse, lasciati dalla formulazione del co. 2, si riporta di seguito la verbalizzazione degli ultimi commenti in Assemblea Costituente immediatamente precedenti alle dichiarazioni di voto (sempre nella seduta del 15 luglio 1947). On. Gullo Fausto: “Che cosa significa: «ai bisogni»?”. On. Ruini: “Mi dispiace che lei non abbia capito: sono i bisogni, cui si provvede con le funzioni normali”. On. Laconi: “Allora non è chiaro”. On. Ruini: “Ma come! Sono attribuiti alla Regione tributi propri o quote di tributi erariali; tali quote saranno determinate e graduate per provvedere alle spese necessarie. Questo concetto è abbastanza chiaro”.

Dopo aver affrontato varie contestazioni nel corso dei lavori, e avendo subito numerose riformulazioni<sup>42</sup>, il co. 2 veniva da ultimo votato in Assemblea secondo l'enunciazione per cui "alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali le quali sono determinate, in relazione ai bisogni delle Regioni, in modo da poter provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni normali". Disposizione che veniva però a sua volta ulteriormente modificata nel testo coordinato dal Comitato di redazione, in particolare declinando i medesimi contenuti normativi secondo l'espressione che poi ha integrato il co. 2 dell'art. 119 della Costituzione repubblicana (il testo coordinato essendo stato distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947, prima della votazione finale in Assemblea, senza occasioni per ulteriori modifiche).

Dai lavori preparatori emerge quindi la consapevolezza dei redattori tanto dell'innovatività delle previsioni di garanzia per l'autonomia finanziaria, anche sul piano quantitativo, quanto della problematicità di ricercare formulazioni non di principio con le quali declinare un generale principio di connessione tra risorse e funzioni; correlazione che l'enunciazione del co. 2 mantiene invece nelle forme di una clausola aperta, consentendo al legislatore ordinario di individuare sì diverse soluzioni attuative, ma pur sempre soggette ad un vincolo – finalistico – di tutela della coerente allocazione (in parallelo) di attribuzioni sostanziali e mezzi finanziari.

## *2.2. Il modello di autonomia finanziaria locale presente ai Costituenti: la tutela dei volumi di spesa di Comuni e Province nella legislazione pre-repubblicana*

La prescrizione costituzionale di un livello di risorse adeguato alle funzioni si accompagna così alla generale opzione per un regionalismo visto comunque anche in ottica "amministrativa" (come composto di enti cui affidare precisi servizi, prima ancora che autonomia di indiriz-

---

<sup>42</sup> Formula di cui gli on. Dugoni e Terracini riconoscevano la divergenza rispetto ai primi testi che erano stati messi ai voti. A tali rilievi oggettivi rispondeva l'on. Ruini riconoscendo la difformità non nei contenuti, ma meramente testuale, a ratifica della quale doveva intervenire un nuovo voto dell'Assemblea.

zo, ai primi strumentale)<sup>43</sup>, e per un modello di finanziamento comunque marcatamente autonomo e responsabilizzante (sul quale intervenire con correttivi che siano sì realizzati a tutela delle realtà svantaggiate, ma anche coerenti con un'idea di connessione tra responsabilità sostanziali e di spesa). Tale funzionalità dell'autonomia finanziaria alle responsabilità di amministrazione, sottesa alle riflessioni emerse in Assemblea Costituente, era peraltro legata al più risalente modello di finanza comunale; modello di autonomia che era già presente nell'esperienza pre-repubblicana e che ha fornito il termine di paragone su cui sono stati misurati vantaggi e rischi di un maggiore de-concentramento (anche) finanziario dell'apparato amministrativo.

La tradizione comunale italiana aveva infatti originariamente conosciuto un'ampia varietà di modelli di regolazione della spesa e delle entrate, sperimentando – prima della grande riforma tributaria del 1971 – alcune soluzioni di tutela delle risorse, con stagioni di particolare autonomia ed esperienze di finanza propria significative (peraltro stemperate nel tempo, riscontrandosi momenti di forte centralismo e di limitazione centralista dei volumi di spesa)<sup>44</sup>.

Se con la Destra storica la finanza comunale è stata infatti fondata su un modello tributario proprio impostato in modo razionale<sup>45</sup>, al contrario tra fine '800 e inizio del ventennio fascista si era andata perdendo la coerenza del sistema delle entrate locali e, nella pluralità di riforme, la dimensione locale di entrata e di spesa aveva sofferto alcune involuzioni; ciò, in particolare, per la mancata valorizzazione della progressività come possibile nuova chiave di razionalizzazione (necessaria per politiche di spesa elastiche da porre alla base di riforme sociali che coinvolgessero – con un ruolo forte – anche il livello comunale), e per l'opzio-

---

<sup>43</sup> Cfr. *infra* il par. 4. in questo capitolo.

<sup>44</sup> Per una ricostruzione più completa dell'evoluzione dell'ordinamento finanziario comunale italiano, con un'analisi puntuale dei singoli provvedimenti e del loro impatto (anche oltre la questione quantitativa su cui ci si concentra in questo paragrafo), cfr. G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, 2001.

<sup>45</sup> Modello che era fondato su poche imposte reali e su una fiscalità locale derivante prevalentemente da addizionali, con un tentativo di equilibrare la componente da imposte dirette e indirette. Tra i pochi tributi propri, va in particolare ricordata la tassa di famiglia (già di impostazione parzialmente proporzionale).

ne – a fronte dell’insufficienza della capacità impositiva locale a coprire le spese per tutte le funzioni affidate – per un sistema di diretto sovvenzionamento verticale anziché per schemi di esplicita perequazione orizzontale<sup>46</sup>. Il carattere autonomo del regime finanziario locale si era poi andato perdendo con il Fascismo, nel generale indirizzo autoritario che ha caratterizzato tale ordinamento, dove le entrate locali proprie – già contingentate dalle riforme precedenti – erano state ulteriormente soppiantate da trasferimenti erariali (sebbene sul piano dei meccanismi normativi astratti fossero invece da registrare alcune prescrizioni positive, nel senso della razionalizzazione della spesa)<sup>47</sup>.

Più nel dettaglio, con l’unificazione e l’adozione dell’ordinamento centralizzato piemontese la questione dei rapporti fra erario e finanza locale è stata risolta secondo un approccio comunque responsabilizzante, collegando la spesa territoriale alla capacità di gettito della relativa comunità. Si riservavano infatti agli enti locali tributi sia imposti direttamente dai Comuni (secondo c.d. separazione dei cespiti), sia per compartecipazione (secondo c.d. comunione dei cespiti), il tutto disciplinato dalla legge comunale e provinciale 2248/1865 (all. A)<sup>48</sup>. La correlazione delle risorse alle funzioni, in questa prima disciplina, era apprestata al fine di garantire un’erogazione di servizi minima ed eguale su tutto il territorio nazionale; in tal senso, sull’autonomia non si incideva tanto in termini di tutela quantitativa, ma – per assicurare il finanziamento delle funzioni comunali considerate indispensabili – l’ordinamento prevede-

---

<sup>46</sup> Cfr. in questo senso P. BATTILANI, *Decentramento o accentramento: obiettivi e limiti del sistema amministrativo locale scelto con l’Unità del paese*, in *Rivista di storia economica*, fasc. 3, 2001, pp. 313 ss. Sul modello finanziario comunale post unitario, e i suoi limiti, cfr. anche – per due rilevanti studi dell’epoca – F. CARONNA, *I tributi comunali in Italia*, Palermo, 1900 e C.A. CONIGLIANI, *La riforma delle Leggi sui tributi locali: studi e proposte*, Modena, 1898.

<sup>47</sup> Cfr. ad esempio l’abolizione delle cinte daziarie, e una generale razionalizzazione del sistema di regolazione della finanza locale.

<sup>48</sup> Sull’impostazione dell’ordinamento della finanza locale, come emergente dai provvedimenti di unificazione del Regno d’Italia (tra cui l’allegato A della legge Lanza) e dalle successive modifiche succedutesi fino a fine secolo, per maggiori dettagli cfr. G. RICCA SALERNO, *Finanze locali*, in V.E. ORLANDO (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IX, Milano, 1902, pp. 686 ss.

va limitazioni della discrezionalità delle amministrazioni locali sul versante delle uscite, attraverso la figura delle c.d. spese obbligatorie<sup>49</sup>.

Allo stesso modo, anche il potere locale di manovra delle entrate era limitato, la disciplina dei tributi venendo uniformata dallo Stato per evitare sperequazioni di trattamento dei contribuenti; la garanzia delle risorse locali derivava quindi dalle norme sulla ripartizione dei cespiti<sup>50</sup>, fissate necessariamente per legge, così che – in sostanza – la tutela quantitativa dell'autonomia si riduceva ad un'applicazione specifica del principio di legalità formale. Garanzia debole in un regime liberale a forma di governo monista, che nell'Italia post-unitaria non riuscì a tutelare il sistema degli enti locali da ripetuti tagli e avvocazioni allo Stato dei gettiti di numerosi cespiti originariamente comunali<sup>51</sup> (sebbene nuovi tributi locali siano stati poi reintrodotti<sup>52</sup>, a conferma della natura tendenzialmente autonoma del modello di finanza locale originario).

---

<sup>49</sup> Spese alla cui copertura si sviluppava così il menzionato sistema di sostegno della finanza locale, anche oltre il modello a base tributaria; cfr. l'art. 116 della legge 2248/1865, all. A. La suddivisione delle spese in obbligatorie e facoltative era funzionale ad un diverso sistema di correlazione tra risorse e funzioni (e relativo controllo). In particolare, la legge 1961/1874 onerava i Consigli comunali, per ogni spesa superiore a lire 500, ad accompagnare la delibera con un progetto e perizia indicante l'ammontare dell'uscita e i mezzi per coprirla. Già il regolamento per l'esecuzione della legge Lanza (r.d. 2321/1865) incaricava peraltro la deputazione provinciale di un controllo non solo formale sulle spese obbligatorie, dovendone verificare l'indicazione in bilancio con stanziamenti congrui (controllo di adeguatezza delle risorse assente invece per le spese facoltative; cfr. l'art. 64).

<sup>50</sup> In particolare, si attribuiva ai Comuni parte dei gettiti del dazio sul consumo e altre addizionali, oltre la tassa sull'occupazione di spazi pubblici, rimanendo confermata così la (tendenziale) derivazione tributaria delle entrate locali.

<sup>51</sup> A copertura degli oneri di guerra, fra il 1866 e il 1868 venne accentrata la tassazione dei generi di largo consumo e dei redditi derivanti dai titoli del debito pubblico, e venne inoltre abolita la sovrimposizione sui redditi da ricchezza mobile. In parallelo, fra il 1865 e il 1877 decine di provvedimenti trasferivano funzioni di spesa ai Comuni, onerati di nuovi servizi, quali funzioni in materia di lavori pubblici e di sanità.

<sup>52</sup> Per compensare la sottrazione di cespiti locali e l'incremento di oneri derivanti da nuove funzioni, ai Comuni fu permesso di introdurre un congruo numero di nuove tasse locali proprie: l'imposta di famiglia, l'imposta sul bestiame, l'imposta sul valore locativo delle abitazioni, le tasse sui domestici, sulle vetture, sulle licenze e sugli esercizi commerciali, oltre alla possibilità di aumento delle sovrimposte su consumi, terreni e

Se l'autonomia finanziaria locale veniva quindi compressa da interventi statali di riduzione delle entrate, posti in essere nell'assenza di garanzie quantitative effettive (non aggirabili dalla sovranità del Parlamento), d'altro lato anche sul fronte delle spese il volume di risorse impegnabili dai Comuni veniva liberamente contingentato per legge. Infatti, nel 1874 era stato approvato un regime di contenimento delle spese facoltative degli enti locali, imponendo una maggioranza dei due terzi per deliberare le stesse, nonché la predisposizione di una relazione tecnica indicante le precise coperture finanziarie<sup>53</sup>.

In linea con questi tentativi di razionalizzazione della spesa locale attraverso interventi limitativi centrali, inoltre, anche la nuova legge comunale e provinciale del 1889 (con cui il Governo Crispi operò un riordino generale della materia)<sup>54</sup>, è stata incentrata prevalentemente sul fronte della spesa. In particolare, si affidava il controllo finanziario degli enti locali ad una nuova Giunta provinciale amministrativa presieduta dal Prefetto, mediante un sistema orientato alla verifica del rispetto di rapporti rigidi fra entrate e spese comunali (assistiti – sul piano sanzionatorio – da un blocco automatico delle spese straordinarie eccedenti).

Un allentamento dei vincoli alla finanza comunale fu invece indirettamente introdotto dal Governo Giolitti che nel 1903 portò ad approvazione la legge sulle municipalizzazioni<sup>55</sup>; provvedimento di “socialismo comunale” con il quale si era reso possibile per le municipalità un aggiramento dei limiti alle uscite, determinando una dinamica espansiva della spesa comunale presto però arrestata dall'accentramento conseguito alla finanza di guerra legata al primo conflitto mondiale. Anche nel dopoguerra, peraltro, la finanza locale italiana continuava ad essere caratterizzata da un marcato squilibrio fra funzioni assegnate e risorse

---

fabbricati fino al 100% dell'imposta governativa. Ulteriori imposte vennero poi istituite a partire dal 1874.

<sup>53</sup> Cfr. ancora la legge 1961/1874.

<sup>54</sup> Cfr. il r.d. 5921/1889, di coordinamento delle riforme sul sistema locale italiano avviate con la legge 5865/1888.

<sup>55</sup> Cfr. la legge 103/1903; cfr. in particolare il capo III, artt. 17 ss., relativo alla vigilanza e ai bilanci di tali enti (per le possibilità di aggiramento dei vincoli di spesa).

disponibili, attenuato dall'attribuzione in esclusiva ai Comuni della riscossione dei dazi di consumo<sup>56</sup>.

Una razionalizzazione più sistematica del modello di finanza comunale si ebbe poi solamente mediante il Testo Unico della finanza locale del 1931, con il quale venne affermato – a presidio della correlazione tra risorse e funzioni, ma nell'interesse della tenuta centrale dei conti – un principio di c.d. autosufficienza finanziaria<sup>57</sup>. Tali disposizioni vennero poi incorporate nella legge comunale e provinciale del 1934<sup>58</sup> che, oltre a prevedere la rigida separazione di finanza locale e statale, garantiva ai Comuni potere impositivo proprio (con tutela dei volumi di risorse in forma di finanza autonoma) e sanciva il principio dell'equilibrio fra entrate e spese (con limitazione della quantità di uscite, derivante dall'obbligo di pareggio del bilancio), prevedendo inoltre l'assoggettamento a controllo contabile<sup>59</sup>.

Si trattava di un ordinamento rigido, ma efficace dal punto di vista dei risultati in termini di stabilità: l'autogestione finanziaria locale veniva infatti riconosciuta e garantita, ma poteva essere esercitata esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili. In concreto, peraltro, il carattere autoritario dell'assetto materiale dell'ordinamento non permise alla normativa di operare efficacemente sia sul fronte limitativo sia su quello di tutela, e il vincolare la spesa pubblica locale alle entrate si risolse (in modo unidirezionale) in una compressione – fuori dell'ordinaria amministrazione – della capacità di azione dei livelli territoriali in assenza di direttive d'intervento (finanziato con trasferimento erariale) provenienti dal centro<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr. in particolare il r.d. 2030/1923.

<sup>57</sup> Cfr. il r.d. 1175/1931 (testo unico per la finanza locale). Dall'impostazione generale di tale provvedimento emergeva la volontà di dotare gli enti locali di risorse oggettivamente sufficienti rispetto alle relative funzioni, ponendo fine alle situazioni di sofferenza (sulle quali si era intervenuti l'anno precedente con un consolidamento dei debiti accumulati dagli enti locali mediante Cassa Depositi e Prestiti).

<sup>58</sup> Cfr. il r.d. 383/1934 (testo unico della legge comunale e provinciale).

<sup>59</sup> Cfr. in particolare gli artt. 310 ss. del r.d. 383/1934 e l'art. 226 del relativo regolamento di esecuzione (r.d. 297/1911).

<sup>60</sup> In particolare, fra il 1930 e il 1938 la percentuale della spesa riconducibile agli enti locali venne ridotta dal 30 al 20% del totale della spesa pubblica. Per un inquadramento più completo dell'approccio alla finanza territoriale durante il ventennio fascista,

Peraltro, pur con varie contraddizioni e debolezze di impianto, la disciplina dell'autonomia finanziaria territoriale descritta evidenzia comunque come le problematiche di correlazione tra risorse e funzioni non fossero estranee al sistema giuridico pre-costituzionale. L'inserimento in Costituzione del principio del co. 2 dell'art. 119 ha però introdotto nell'ordinamento un potenziale di garanzia del tutto nuovo, idoneo a conferire – pur operando solo a livello di principio – un maggior spessore alle esigenze di tutela quantitativa (calandole all'interno di un regime di autonomia finanziaria territoriale più ampio, rigido e garantito).

### *2.3. I contenuti precettivi fondamentali dell'art. 119 originario: la garanzia quantitativa come riserva di legge rinforzata*

Il contesto in cui opera la tutela quantitativa dell'art. 119, co. 2 è quindi caratterizzato da una costituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria operata tendenzialmente per principi, ma idonea ad offrire tutele maggiori di quelle connesse al solo principio di legalità<sup>61</sup>.

Più nel dettaglio, dal quadro costituzionale originario, al cui interno si inserisce la clausola di correlazione tra risorse e funzioni, emergono sei contenuti precettivi che delineano il modello italiano di finanza regionale. I primi quattro, in particolare, rivestono una rilevanza sistematica fondamentale, avendo ad oggetto il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria stessa<sup>62</sup>, la definizione puntuale della tipolo-

---

cfr. D. PENNETTA, *Il federalismo fiscale*, Padova, 2010, pp. 13 ss. Una valutazione complessiva, tra profili quantitativi e qualitativi, presenta poi un'evidente complessità, posta l'osservazione per cui – sul piano delle scelte di fondo – il vero “federalismo” fiscale in Italia lo avrebbe realizzato il fascismo introducendo nel 1931 l'imposta comunale di consumo e mantenendo l'imposta di famiglia. Cfr. M. CAMMELLI, *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, in *Il Mulino*, fasc. 1, 2001, pp. 21 ss. (e dando conto di questo spunto p. 23 riprendendo P. Giarda).

<sup>61</sup> Sul principio di legalità posto a base della spesa pubblica, quale necessità di un titolo legale fondativo per riconoscere l'esistenza stessa di un'obbligazione pecuniaria della pubblica amministrazione, cfr. i riferimenti al par. 1. in O. SEPE, *Spese dello Stato e degli enti pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 404 ss.

<sup>62</sup> Cfr. l'art. 119, co. 1, prima parte.



gia delle entrate<sup>63</sup>, il ruolo di coordinamento affidato allo Stato<sup>64</sup>, nonché – appunto – la garanzia quantitativa delle risorse; precetto, quest’ultimo, sul quale qui di seguito si incentra l’analisi, ma il cui contenuto è profondamente condizionato dal concreto svolgersi delle altre disposizioni – ad esso connesse – contenute nell’art. 119 Cost.

Accanto a tali elementi normativi, peraltro, vanno ricordate due ulteriori disposizioni caratterizzanti in modo meno strutturale l’autonomia finanziaria, relative al patrimonio regionale e ai finanziamenti speciali; disposizioni anch’esse condizionanti, per profili specifici, l’articolarsi della tutela quantitativa. Già nella loro estensione originaria, infatti, i due precetti riconoscevano che lo Stato può assegnare per legge a singole Regioni contributi speciali (co. 3)<sup>65</sup>, sostenendone così ulteriormente il volume della spesa, e che le Regioni fruiscono di un proprio demanio e patrimonio, secondo modalità sempre stabilite con legge della Repubblica (co. 4), garantendo anche con tali mezzi extrafiscali le risorse poi destinabili alle funzioni. Peraltro, anche tali previsioni sono state conservate nel testo dell’art. 119 novellato, e come le precedenti beneficiano ora – a seguito della riforma – di una maggiore specificazione e di una più ampia portata applicativa (pur rimanendo eccentriche al sistema principale, i contributi speciali o patrimoniali non incidendo sui meccanismi ordinari di “adeguata” dotazione finanziaria).

Sul piano sistematico, più immediatamente rilevante per l’articolarsi del principio di connessione, l’art. 119 approvato in Assemblea Costituente riconosceva invece un’autonomia finanziaria generale – non ulteriormente aggettivata – in capo alle Regioni, ponendo quindi una ga-

---

<sup>63</sup> Cfr. l’art. 119, co. 2, prima parte.

<sup>64</sup> Cfr. l’art. 119, co. 1, seconda parte.

<sup>65</sup> Contributi a finalità tipizzata dalla Costituzione stessa: “per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole”. Per una ricostruzione del dibattito che ha portato all’introduzione di questa clausola, la ricostruzione della sua applicazione concreta fino alla riforma del Titolo V, nonché sulle criticità e l’attualità o meno di interventi di questo tipo (in un nuovo contesto di c.d. federalismo fiscale e integrazione europea), cfr. M. ANNESI, *Mezzogiorno, Costituzione e federalismo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 4, 2000, pp. 1315 ss.

ranza sì di livello costituzionale, ma ampiamente indeterminata (e come tale esposta al rischio di inattuazione)<sup>66</sup>.

Tale riconoscimento veniva infatti poi solo parzialmente specificato per mezzo degli altri due contenuti centrali enucleati nell'art. 119 Cost., intrecciando con l'autonomia anche l'individuazione delle risorse regionali e la funzione statale di coordinamento. La tipologia delle entrate era infatti stata parzialmente predeterminata in Costituzione, affermando che "alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali", ma tale enunciazione riservava alla definizione successiva – con legge statale – la più precisa identificazione delle singole fonti dei mezzi finanziari territoriali. La discrezionalità politica del Parlamento poteva così ampiamente esplicitarsi nella definizione del modello concreto di finanza regionale, come peraltro prospettato in Assemblea Costituente, in quanto l'autonomia doveva esplicitarsi "nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica".

Si fissava cioè una riserva di legge a copertura del sistema della finanza regionale, strumentale ad una funzione statale di coordinamento intesa in senso molto ampio (segnando in ciò la differenza – pur trattandosi di riserva relativa – dal mero principio di legalità formale già conosciuto, a tutela della finanza locale, nel sistema precedente). In tal modo la funzione di coordinamento si poneva infatti come particolarmente ampia proprio per il suo incidere sull'individuazione delle singole entrate, svolgendosi non solo sul piano dinamico, ma anche su quello statico dell'inquadramento dell'autonomia finanziaria in modelli più o

---

<sup>66</sup> Per la dottrina più risalente a commento della nozione di autonomia finanziaria contenuta nell'art. 119 Cost., oltre a quanto già citato nei paragrafi precedenti si può fare riferimento alla ricostruzione di A. CATELANI, *Autonomia finanziaria e autogoverno delle Regioni*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 12, 1983, pp. 325 ss., per un inquadramento generale tra la nozione costituzionale di autonomia finanziaria e l'autogoverno regionale. La libertà di spendere entrate adeguate, come sottesa alla nozione costituzionale di autonomia finanziaria, si accompagnava alla libertà di imposizione di tributi propri, di cui si riscontra però l'inattuazione da parte del legislatore statale (con un sistema tributario rigidamente accentrato che ha reso inattuale parte dello spirito originario della norma costituzionale; norma di cui si registrano anche le difficoltà di implementazione a fronte di interessi statali a conservare la gestione del gettito e di paralleli interessi del sistema delle Regioni ad evitare responsabilità di prelievo scarsamente popolari in termini di consenso).

meno “propri” (a seconda dei cespiti ceduti con legge alla potestà finanziaria regionale)<sup>67</sup>; ciò al fine di garantire la coerenza di un sistema tributario nazionale non disciplinato puntualmente in Costituzione<sup>68</sup>, dato che sempre ai sensi dell’art. 119 le scelte finanziarie regionali – e i loro spazi – dovevano essere coordinate dalla legge “con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”<sup>69</sup>.

In questo quadro, la tutela quantitativa sottesa all’attribuzione delle risorse “in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali” costituiva allora – per l’impianto costituzionale generale – un limite a tale discrezionalità nel coordinamento statico, affidata al legislatore; limite alla discrezionalità politica nell’allocazione che però può emergere concretamente solo dall’interpretazione del concetto di autonomia finanziaria e del suo ambito (così che, in definitiva, le modalità in concreto della tutela quantitativa dipendono appunto dalle scelte esegetiche di fissazione dei confini della territorialità della finanza, operate mediante legge).

L’impostazione dell’art. 119 Cost. – in altri termini – riconosce sì le esigenze di riserva alla sovranità della definizione degli spazi dell’autonomia finanziaria (anche come individuazione delle voci di entrata), ma tale riserva alla sovranità del Parlamento è operata apponendo comunque un limite costituzionale a tutela dell’autonomia (e del volume di risorse ad essa attribuito): il coordinamento statico affidato al legislatore – anziché fissato in Costituzione – assume così la forma di una riserva di legge rinforzata, alla fonte primaria essendo sì lasciata l’individuazione delle tipologie di entrate regionali, ma con il vincolo di attribuire comunque ai territori – mediante tale individuazione – risorse sufficienti al fabbisogno<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> In tema di distinzione tra coordinamento statico e dinamico, cfr. meglio *infra* il par. 4.1. nel cap. VII.

<sup>68</sup> Per la disciplina costituzionale in materia tributaria, con scelte di definizione minima dei principi in materia agli artt. 23 e 53 Cost., cfr. F. FICHERA, *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori*, in V. ATRIPALDI (cur.), *Costituente e Costituzione (1946-48)*, Napoli, 1997, pp. 208 ss., per un inquadramento generale delle ragioni delle scelte operate in Assemblea Costituente.

<sup>69</sup> Cfr. co. 1, ultima parte, dell’art. 119 Cost.

<sup>70</sup> Sul tema della portata della riserva di legge (statale) sottesa al 119 Cost. l’attenzione della giurisprudenza costituzionale e della dottrina si è peraltro appuntata – in

La dimensione quantitativa delle risorse di cui al co. 2 – nella struttura della disposizione costituzionale sull'autonomia finanziaria – riveste allora il ruolo di elemento di rinforzo, per contenuto, apposto alla riserva di legge di cui al co. 1 dell'art 119 Cost.; la potestà legislativa statale, pur rimanendo sovrana e titolata in via esclusiva a normare il potere territoriale di entrata e di spesa, è stata infatti in questo modo comunque orientata a tutelare anche le esigenze dell'autonomia (ciò sebbene nell'avvocazione del coordinamento anche statico al livello centrale di governo si esprima un ampio spazio di potere sovrano non limitato, se non da un principio di connessione delle risorse alle funzioni indeterminato e generico nella sua portata precettiva).

*2.4. La novità del concetto di equilibrio nella riforma del 2012 e la sua parziale riconducibilità all'assetto costituzionale originario: la limitazione dei volumi di spesa come eventuale accessorio dell'art. 81, co. 4*

La disciplina costituzionale della finanza regionale italiana poteva essere quindi ricondotta essenzialmente alle sole previsioni testuali di principio contenute nell'art. 119, non rinvenendosi – originariamente –

---

modo particolare – solo dopo la riforma del Titolo V, per la verifica del carattere ostativo di interventi impositivi regionali in assenza di un quadro normativo primario fissato dal centro. Per spunti sul tema, validi anche per l'impianto originario dell'art. 119 Cost., 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., sulla concezione complessiva della riserva di legge in materia fiscale, nel combinato disposto degli artt. 53 e 119 Cost., dal quale emerge un "assetto plurilivello equiordinato" di attribuzioni di poteri normativi in materia tributaria, e C. SCALINCI, *Riserva di legge e primato della fonte statale nel "sistema" delle autonomie fiscali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 4, pt. 2, 2004, pp. 233 ss. (a commento di Corte cost. 37/2004, su cui cfr. anche *infra* nel cap. V). Cfr. inoltre F. SORRENTINO, *Coordinamento e principi costituzionali*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1568 ss., per quanto specificamente dedicato invece alla riserva di legge in materia tributaria, e F. CALZAVARA, *Note in tema di autonomia impositiva degli enti locali*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 265 ss., per l'esame della questione della riserva di legge in rapporto alla potestà tributaria degli enti locali. Sul carattere rinforzato, nel senso della necessaria garanzia quantitativa, cfr. invece quanto di seguito esposto in questo capitolo, par. *sub* 4. e 6., circa l'attuazione concreta dell'art. 119 Cost. da parte del legislatore statale.

disposizioni immediatamente rilevanti in altre parti della Costituzione. Oltre ai contenuti fondamentali già elencati, tuttavia, l'ordinamento italiano ha riconosciuto anche in passato un ulteriore valore utile per la definizione del modello di finanza territoriale e, in particolare, per la disciplina dei profili limitativi e vincolistici delle dimensioni della spesa regionale. Sebbene non specificato nel dato testuale originario, infatti, si era ritenuto di prospettare un principio di equilibrio di bilancio – rivolto anche alle autonomie – già prima della sua introduzione formale nell'art. 119 Cost. (con la legge di revisione costituzionale 1/2012)<sup>71</sup>.

A fondamento delle esigenze di equilibrio dei conti pubblici si era infatti rintracciato un riferimento rilevante già nel testo originario della Costituzione<sup>72</sup>. In particolare, la disposizione in materia di obbligo di copertura delle leggi di spesa è stata interpretata quale previsione costituzionale recante un principio di tendenziale equilibrio dei conti pubblici fin dalla sentenza 1/1966 della Corte costituzionale, e questa prospettiva è stata ribadita poi in modo costante dalla giurisprudenza successiva<sup>73</sup>. Più nello specifico, la Corte aveva ritenuto non configurabile – a partire dall'art. 81, co. 4 – un rigido principio di pareggio, ma sulla base di tale disposizione aveva nondimeno fondato un vincolo “tendenziale” per il legislatore: le previsioni di copertura finanziaria delle spese devono infatti portare almeno al plausibile rigoroso equilibrio nell'esercizio in corso, con una corrispondenza tra entrate e spese preventivabili da rispettare poi come obiettivo tendenziale (con coperture verosimili)

---

<sup>71</sup> Sulla revisione del 2012, cfr. *infra* il par. 1.1. nel cap. VI.

<sup>72</sup> Sul tema, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, Athens, 2013, pp. 53 ss.

<sup>73</sup> A commento della pronuncia cfr. A. TROISI, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa poliennale*, in *Rivista trimestrale di scienza politica e della amministrazione*, fasc. 4, 1968, pp. 38 ss. La giurisprudenza successiva ha da subito consolidato questo indirizzo interpretativo, poi confermato nel tempo; in particolare cfr. Corte cost. 47/1967, Corte cost. 49/1967, Corte cost. 17/1968, Corte cost. 135/1968, Corte cost. 158/1969. Numerose anche le sentenze che confermano tale interpretazione in parallelo all'applicabilità dell'art. 81, co. 4, Cost. alle Regioni; ad esempio in Corte cost. 150/1976, il giudice costituzionale ha ritenuto che viola l'art. 81, co. 4 (attuale co. 3), Cost. una legge regionale con la quale la copertura della spesa viene effettuata mediante rinvio alle leggi di bilancio.

anche negli esercizi successivi (sebbene con un'esigenza di affidabilità delle previsioni degradante nel tempo)<sup>74</sup>.

Si generalizzava così un valore già fatto proprio dalla legge di contabilità dello Stato, che aveva da tempo enucleato un'analogha previsione<sup>75</sup>; con la sua costituzionalizzazione, da ultimo, quella che era una regola tecnica orientata alla sola annualità del bilancio è però diventata un valore costituzionale vero e proprio, declinabile – prima per l'interpretazione seguita dalla Corte costituzionale, poi sul piano positivo dal 2012 – in termini di equilibrio<sup>76</sup>.

Già nel testo del '48 era pertanto così individuabile una base costituzionale per affermare il valore precettivo dell'equilibrio, presente come necessità anche ai Costituenti<sup>77</sup>. E tale base è stata impiegata anche per fondare la disciplina limitativa della quantità di spesa regionale, fin dalle prime interpretazioni della Corte costituzionale essendo infatti stata affermata l'applicabilità dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa anche ai Consigli regionali; e quindi – indirettamente – si affermava anche l'esigenza di un tendenziale equilibrio di bilancio nella gestione delle finanze territoriali, di cui la Costituzione legittima così la

---

<sup>74</sup> Sul tema, tra l'ampia letteratura cfr. in particolare V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

<sup>75</sup> In questo senso l'obbligo di copertura non è dissimile dal suo corrispondente disposto pre-costituzionale, codificato nell'art. 43 della legge di contabilità del 1923 (r.d. 2440/1923), posto a garanzia dagli sbilanci in corso di esercizio. Ciò sebbene la *ratio* della norma non costituzionalizzata fosse unicamente quella di preservare la legalità delle spese, rivolgendosi solo al soddisfare l'esigenza di dare copertura legislativa alle spese previste in corso di esercizio (e quindi non contemplate in bilancio); circostanza dalla quale emergeva quindi una precettività limitata alla necessità di copertura per l'anno corrente e non per gli esercizi futuri.

<sup>76</sup> Cfr. *infra* il par. 1.2. nel cap. VI sulla precisa nozione di equilibrio, come emergente dalla legge 243/2012 e riconducibile a una situazione di solo tendenziale pareggio di entrate e uscite, sebbene considerata sia in termini di competenza che di cassa.

<sup>77</sup> Sia consentito rinviare ancora per ulteriori e più puntuali riferimenti (in particolare relativamente alle posizioni degli on. Einaudi, Mortati e Vanoni) a F. GUELLA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, cit., pp. 29 ss.

limitazione e il controllo anche rispetto alle dimensioni quantitative dei volumi di impegno finanziario<sup>78</sup>.

A fronte di questo contesto normativo e giurisprudenziale, il concetto di equilibrio ha assunto da subito un ruolo costituzionale nella definizione della dimensione territoriale della spesa. Se infatti la tutela quantitativa di cui al co. 2 dell'art. 119 Cost. si è posta a favore dell'autonomia regionale (integrando una garanzia rispetto a contenuti della legislazione statale che operassero allocazioni di risorse insufficienti rispetto alle funzioni), al contrario con l'estensione alle Regioni del precetto di copertura finanziaria di cui all'art. 81, co. 4 si è limitata l'autonomia finanziaria territoriale (la libertà di spesa delle amministrazioni regionali essendo vincolata al rispetto tendenziale dell'equilibrio con le entrate)<sup>79</sup>.

Già nella trama della Costituzione del '48 erano quindi rinvenibili disposizioni normative impiegabili per definire l'autonomia finanziaria regionale con riguardo alla sua estensione dimensionale: tanto garantendola rispetto a compressioni irragionevoli (art. 119, co. 2), quanto

---

<sup>78</sup> Sull'obbligo di copertura delle leggi di spesa come precetto applicato anche alle Regioni, cfr. ad esempio già Corte cost. 66/1959; 16/1961; 31/1961; 36/1961; 123/1975; 140/1976; 150/1976. Per una critica invece dell'uso dell'art. 117 Cost. – in luogo dell'art. 81 – che talvolta la Corte ha preferito per raggiungere il medesimo fine, cfr. G. D'AURIA, *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 3, pt. 1, 2009, pp. 591 ss., a nota di Corte cost. 386/2008. Fondare l'illegittimità costituzionale di leggi regionali scorporando dall'obbligo di copertura finanziaria delle previsioni di spesa l'obbligo di quantificazione, e assumendo quest'ultimo come oggetto di una norma interposta rispetto all'art. 117 Cost., determina infatti una degradazione dell'obbligo di quantificazione da oggetto di una regola direttamente di rango costituzionale ad oggetto di una norma indirettamente attuativa del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni. La Corte costituzionale rimane peraltro normalmente comunque legata al radicamento dell'obbligo di copertura nell'art. 81 Cost. anche per le Regioni (cfr. ad esempio la sentenza 213/2008, o ancora la sentenza 115/2012, in concomitanza con la revisione costituzionale del 2012).

<sup>79</sup> Sulla specularità dei profili di garanzia e limitazione della spesa territoriale (qui ricondotti come visto agli artt. rispettivamente 119 e 81 Cost.), riassumibili in un'unitaria nozione di sostenibilità, cfr. *infra* il par. 1. nel cap. VII.

limitandola rispetto a espansioni insostenibili (art. 81, co. 4)<sup>80</sup>. Le modalità dell'esplicarsi concreto di tali parametri – tanto nell'attuazione dell'ordinamento regionale da parte del legislatore, quanto negli orientamenti della Corte costituzionale – sono state però particolarmente complesse, la pratica del regionalismo italiano avendo portato a ricercare in vari modi, e in una lunga evoluzione dei modelli sperimentati, il difficile bilanciamento tra le esigenze centrali di coordinamento (nell'interesse sovrano all'armonia finanziaria nazionale), e quelle periferiche di autonomia (nell'interesse delle comunità di riferimento).

*3. Il parallelo tra evoluzione della disciplina regionale ordinaria e speciale: l'impostazione originaria degli Statuti speciali, quale opzione di tutela quantitativa (a finanza autonoma) perseguita dai Costituenti*

Quello riportato rappresenta il quadro costituzionale per le Regioni ordinarie, caratterizzato da una disciplina della finanza territoriale “autonoma” che lascia ampi margini attuativi al legislatore ordinario.

Il modello finanziario delle Regioni speciali non si distingue a questo riguardo per una radicale diversità dello schema normativo seguito (di finanza “propria”), ma per l'inserimento negli Statuti stessi di una disciplina già dettagliata delle modalità di entrata e dell'autonomia di spesa conseguente<sup>81</sup>. In questo senso, sono gli Statuti speciali – quali fonti costituzionali di autonomia – a delineare dettagliatamente l'assetto del coordinamento statico, definendo le occasioni di interferenza con gli interessi unitari e le modalità di risoluzione dei conseguenti conflitti; soprattutto, sono quindi le fonti statutarie stesse a garantire il volume

---

<sup>80</sup> Su irragionevolezza e insostenibilità finanziaria come prospettive della medesima questione, e sulla relativa sindacabilità, cfr. *infra* i par. *sub* 2. nel cap. VIII (e in particolare il par. 2.2. per la giustiziabilità dell'obbligo di copertura).

<sup>81</sup> Per un inquadramento generale del modello finanziario originariamente delineato per le Regioni a Statuto speciale, cfr. A. VILLANI, *L'esperienza finanziaria delle Regioni a Statuto speciale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, fasc. 1, 1966, pp. 68 ss., il quale muoveva la sua analisi proprio dal profilo “quantitativo” delle funzioni, analizzando il modello di relativo finanziamento delle cinque Regioni esistenti in prospettiva dell'istituzione (con un modello di finanziamento in ipotesi comparabile) degli enti regionali ordinari.



delle entrate e – pertanto – gli spazi delle risorse territoriali, sia qualitativi<sup>82</sup> che quantitativi.

La quantità delle risorse attribuite alle Regioni speciali è infatti individuata – per quanto riguarda le voci di entrata (ferma la variabilità del relativo gettito) – con la rigidità propria della fonte costituzionale (statutaria), e in deroga rispetto alle previsioni del Titolo V; tuttavia, in tutte le autonomie differenziate le scelte operate dai singoli Statuti sono state nel senso di dettare le regole (e non i soli principi) dell'autonomia finanziaria secondo un modello comunque compatibile con quello – a finanza anche da compartecipazione – prefigurato nei contenuti essenziali dell'art. 119 Cost.

Le scelte operate, tanto nel '46 per la Sicilia (prima della Costituzione stessa, e prima del dibattito in Assemblea Costituente sull'art. 119)<sup>83</sup>, quanto per il '48 (con la normativa – per principi – dell'art. 119)<sup>84</sup> e nel '63 (quando lo Statuto per il Friuli-Venezia Giulia venne approvato oramai a distanza dai lavori della Costituente, ma comunque

---

<sup>82</sup> Sul piano qualitativo, in particolare, i profili di specificità sono molteplici, con una potestà di gestione della spesa particolarmente ampia, declinata come libertà di impegno specificata in norme di attuazione e in leggi di contabilità regionali differenziate. Per il caso più originale, si rinvia alla disciplina di approvazione del bilancio della Provincia autonoma di Bolzano (e della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*); cfr. gli artt. 84 e 91, co. 4, dello Statuto, nonché l'art. 8 del d.P.R. 426/1984. La maggioranza dei consiglieri di un gruppo può chiedere la votazione separata per gruppi dei capitoli di bilancio, e i capitoli non approvati da tutti i gruppi (esclusi i capitoli già predeterminati per legge) saranno rimessi alla decisione di una Commissione paritetica che, se riscontra il non raggiungimento di un accordo, rimette la decisione al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa il quale decide – con “lodo” – entro 30 giorni.

<sup>83</sup> Cfr. il Titolo V, patrimonio e finanza (artt. 32-41) dello Statuto speciale per la Regione siciliana. Per un inquadramento generale dell'esperienza finanziaria della Regione Sicilia, in particolare per come sviluppatasi nei primi decenni sulla base del solo Statuto di autonomia speciale, cfr. ad esempio S. LA ROSA, *I rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 1978, pp. 272 ss.

<sup>84</sup> Cfr. il Titolo VI, finanza della Regione e delle Province (artt. 59-75) del primo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (poi Titolo VI dello Statuto del 1970-72, artt. 69-86); il Titolo III, Finanze - demanio e patrimonio (artt. 7-14) dello Statuto speciale per la Regione Sardegna; il Titolo III, Finanze - demanio e patrimonio (artt. 5-13) dello Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*.

prima dell'istituzione delle Regioni ordinarie)<sup>85</sup>, hanno tutte integrato scelte statutarie compatibili con il modello prospettato dall'art. 119 Cost.: ne costituiscono quindi (nella sostanza) una delle possibili applicazioni, delineando – in dettaglio – anche le regole di un modello a finanza autonoma in concreto operante mediante compartecipazione finanziaria in quota fissa ai tributi erariali (secondo una modalità che sarebbe quindi stato possibile implementare anche per le Regioni ordinarie sulla base dei principi enucleati nel Titolo V)<sup>86</sup>.

Con l'approvazione degli Statuti veniva cioè fissata una quota di compartecipazione, in decimi, da attribuire alla disponibilità della Regione per coprire le spese per le sue funzioni. La garanzia quantitativa si esplicava così in una scelta politica originaria di correlazione di una certa parte del gettito erariale alle funzioni regionali; ciò secondo una quantificazione che – per il contesto in cui erano maturati gli Statuti di autonomia (di cui beneficiavano territori a basso gettito pro-capite e caratterizzati da tensioni separatiste) – era particolarmente favorevole alle esigenze locali.

La quantità di risorse assegnate si rivelava pertanto elevata in termini relativi, ma non in assoluto (in quanto doveva essere rapportata alla situazione economica dell'epoca). Tale volume di risorse veniva infatti fissato in Statuto, secondo una scelta politica rigida (quanto alla percentuale) perché formalizzata in veste costituzionale; rigidità che ha dato stabilità al modello di finanza propria speciale, con conseguenze particolarmente favorevoli a fronte delle successive dinamiche di crescita

---

<sup>85</sup> Cfr. il Titolo IV, Finanze - Demanio e patrimonio della Regione (artt. 48-57), dello Statuto speciale per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Cfr. anche G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 143 ss.

<sup>86</sup> Per una descrizione del sistema dei decimi di compartecipazione come modello statuario di finanziamento delle Regioni speciali, oltre ai riferimenti normativi già riportati *supra* e alla dottrina generale citata in tema di autonomie differenziate, cfr. specificamente – anche per i relativi profili economici – G. MACCIOTTA, *Competenze e finanziamento delle Regioni a Statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in A. ZANARDI (cur.), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006, pp. 170 ss e A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia pubblica*, fasc. 5-6, 2008, pp. 43 ss.

dell'economia di alcuni dei territori interessati, la rigidità della quota-fonte accompagnandosi alla flessibilità del volume finale di risorse (quanto alla variabilità del gettito)<sup>87</sup>. Ciò, peraltro, coerentemente con la portata tipica della garanzia quantitativa sottesa a questo modello propriamente autonomo, che si esplica nel fatto che l'andamento dell'economia reale viene riflesso nel gettito di cui fruiscono o cui partecipano le Regioni, essendo garantita la base delle risorse attribuite, e non il volume delle risorse stesse; base percentuale che, quindi, non viene comunque mai erosa – in termini relativi – nel corso del tempo (mentre, in termini assoluti, un buon andamento dell'economia locale premia i bilanci delle relative amministrazioni, così come del pari sugli stessi conti locali gravano i rischi di un basso gettito).

In questo modo, individuando due basi costituzionali diverse ma non antitetice per l'allocazione delle risorse presso le Regioni ordinarie e le speciali, l'ordinamento italiano legittimava (anche) in materia di autonomia finanziaria un processo evolutivo parallelo per i due modelli di finanziamento, che ha visto emergere una certa competizione (e contaminazione) di soluzioni regolative<sup>88</sup>.

La *ratio* allocativa distinta ma parzialmente omogenea (per le Regioni ordinarie con una disciplina costituzionale limitata ai principi, per le speciali estesa alle regole), ha infatti determinato reciproche interferenze e condizionamenti di fatto emersi nell'ambito delle relative discipline attuative (per le Regioni ordinarie in legge statale, per le speciali spesso in norma di attuazione): non vige pertanto per il regionalismo speciale italiano un sistema separatista come quello tipico del federalismo competitivo, così che per entrambe le forme di autonomia territoriale sperimentate in Italia si è posta un'analogha esigenza di coordina-

---

<sup>87</sup> Sottolinea in particolare l'effetto virtuoso per i territori che hanno saputo sfruttare gli effetti responsabilizzanti dell'attribuzione di quote fisse del gettito (penalizzanti in caso di performance economica territoriale negativa, e premianti invece in caso di crescita del PIL), ad esempio 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., dove sono riportati i dati quantitativi che evidenziano la crescita delle Province autonome, le cui economie hanno goduto di un particolare sviluppo posto in correlazione con una gestione propria – ma anche responsabilizzata – del gettito partecipato.

<sup>88</sup> Cfr. *infra* i par. 5. e 8. in questo capitolo e i par. *sub* 4. nel cap. V.

mento della finanza pubblica. Di conseguenza, la riconduzione a coerenza dei due modelli – sviluppati in parallelo – ha offerto varie occasioni di riforma del sistema regionale speciale per recepire evoluzioni del regionalismo ordinario, e viceversa<sup>89</sup>.

Il tema della tutela quantitativa (e qualitativa) delle dimensioni delle risorse territoriali può quindi essere esaminato, nell'evoluzione della disciplina finanziaria regionale italiana, nell'ottica del come la dialettica tra gli approcci adottati per le Regioni ordinarie e per le Regioni speciali abbia comportato reciproci condizionamenti.

La garanzia di risorse adeguate alle funzioni deriva, per gli Statuti speciali, dall'opzione stessa per un sistema a finanza autonoma, in cui le risorse dipendono dall'economia sviluppata dalla comunità locale (cui i servizi prestati con la spesa pubblica sono diretti). A fronte di ciò, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato – nella prima fase del regionalismo italiano, e nella perdurante mancata istituzione delle Regioni ordinarie – come la compartecipazione percentuale al gettito erariale costituisca regola tanto responsabilizzante per la spesa, quanto garantista nell'allocazione delle risorse; come tale, né derogabile dallo Stato incidendo sulle quote di gettito riservate, né rinunciabile dalle Regioni a Statuto speciale optando per l'accettazione di modelli alternativi (e non meramente integrativi) di finanza derivata<sup>90</sup>.

L'opzione per la finanza propria, sottesa all'assetto delle entrate inglobato negli Statuti speciali (con regole di dettaglio), è allora sintoma-

---

<sup>89</sup> Sul tema, oltre quanto di seguito esposto, cfr. in particolare le analisi svolte da G. CERA, I. DALMONEGO, F. DEBIASI, *La finanza regionale: le Regioni a Statuto ordinario e speciale nell'evoluzione recente*, Milano, 1989, per la fase di evoluzione della finanza del regionalismo speciale come condizionata dall'istituzione e sviluppo delle Regioni ordinarie.

<sup>90</sup> Tra le pronunce della Corte costituzionale intervenute a tutela del modello a finanza autonoma delineato dagli Statuti speciali – né derogabile dallo Stato trattenendo risorse, né rinunciabile dalle Regioni permutando le stesse (se non accedendo ai meccanismi di riforma statutaria, eventualmente semplificati per il titolo finanziario), cfr. ad esempio la prima sentenza rilevante in materia, n. 21/1956, con la quale si è affermato che la Regione speciale, con la copertura dell'art. 119 della Costituzione (individuato dalla Corte costituzionale come parametro comunque rilevante), ha un diritto costituzionalmente protetto alla titolarità della quota di compartecipazione al gettito delle imposte erariali fissata dallo Statuto.

tica della preferenza per un modello di autonomia finanziaria, presente in fase costituente anche nelle idee sottese alle formulazioni (di principio) dell'art. 119 Cost., ma rimasta poi sospesa nella fase di operatività delle sole Regioni speciali (nel corso della quale il legislatore statale ha evitato di indirizzare le prime scelte concrete verso un regionalismo finanziario ordinario a base tributaria<sup>91</sup>), per venire infine abbandonata al momento dell'istituzione dei nuovi enti territoriali<sup>92</sup>.

*4. L'affermarsi dei trasferimenti erariali nell'istituzione delle Regioni ordinarie, in un approccio alla tutela dei volumi di spesa "per settori amministrativi" (coerente con un regionalismo "di esecuzione")*

Nonostante sia la formulazione dell'art. 119 Cost., sia le esperienze di regionalismo speciale, fossero orientate in questo senso, al momento di istituire le Regioni ordinarie il modello di finanza propria non si è però imposto anche nelle scelte del legislatore statale (il quale infatti non ha valorizzato i profili dell'autonomia tributaria, come opzione al contempo responsabilizzante e di soddisfacente tutela quantitativa utile anche per i nuovi enti regionali ordinari).

Si affermava invece un sistema di finanza derivata, da trasferimenti erariali, che implicava un meccanismo di tutela quantitativa del tutto diverso, e determinava alcune contaminazioni del meccanismo di finanza propria anche per le Regioni speciali<sup>93</sup>. Tale opzione, peraltro, veniva introdotta in coerenza con lo spirito più generale nel quale erano state in concreto istituite le Regioni ordinarie, dopo un lungo periodo di

---

<sup>91</sup> In particolare, la ritrosia del legislatore statale a prender posizione sul modello di finanziamento delle Regioni ordinarie (nello specifico optando per un sistema autonomo, come legittimato dall'art. 119 Cost.), è evidente nella struttura della legge Scelba su costituzione e funzionamento degli organi regionali. Le disposizioni del capo IV (artt. 36-38) della legge 62/1953, si limitano infatti a previsioni organizzative relative all'esercizio finanziario, al bilancio preventivo e al conto consuntivo (come coerente con la natura ordinamentale del provvedimento, ma sintomatico dell'assenza di un chiaro disegno per il regionalismo finanziario).

<sup>92</sup> Cfr. la legge 281/1970.

<sup>93</sup> Sui caratteri dei modelli a finanza propria e derivata in generale, e relativi pregi e difetti, cfr. ancora *supra* il par. 3. del cap. I.

mancata attuazione; l'affermarsi del regionalismo negli anni '70 seguiva infatti – sul piano sostanziale – un approccio per settori amministrativi, con trasferimenti di funzioni assunte per blocchi di competenze ministeriali, al quale aveva corrisposto specularmente l'introduzione di un modello finanziario tendenzialmente da trasferimento erariale (a garanzia della copertura di funzioni affidate a un'autonomia regionale ordinaria sostanzialmente pensata come “di esecuzione”)<sup>94</sup>.

Ciò sebbene dal quadro costituzionale visto in precedenza emergesse invece la volontà del Costituente di prospettare un modello di finanziamento comunque tendenzialmente autonomo, secondo modalità già conosciute per il sistema degli enti locali e accolte per le Regioni speciali, sfruttando così gli effetti responsabilizzanti del legame tra territorio, risorse disponibili e gettito prodotto (oltre che la portata garantista dell'aderenza del modello di finanziamento a un'impostazione funzionale delle competenze, che ne lega la gestione agli ambiti territoriali ottimali)<sup>95</sup>. Da quel quadro di principi, tuttavia, la disciplina istitutiva delle Regioni ordinarie si è sensibilmente discostata, registrando il mutamento di contesto nel quale (per le tensioni esistenti nel sistema politico) l'implementazione dell'istituto regionale è stata affrontata – oltre che in ritardo – in forme minimali.

---

<sup>94</sup> Sul processo di istituzione delle Regioni ordinarie secondo una tecnica “burocratica” di trasferimento di funzioni ministeriali (e di conseguente delineazione delle materie individuate in concreto sulla base delle strutture amministrative esistenti), cfr. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 81 ss. Per la dottrina dell'epoca, sulle garanzie autonomiste che la Costituzione tracciava e gli spazi di scelta tra diversi modelli disponibili al momento dell'attuazione dell'istituto regionale ordinario (nonché sulle spinte centraliste presenti nell'ordinamento), cfr. in generale F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970. Cfr. inoltre F.A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970.

<sup>95</sup> In altri termini, se l'ammontare delle risorse viene legato al territorio così come le attribuzioni, funzioni e risorse si sviluppano secondo dimensioni parallele, in quanto legate entrambe al medesimo ambito di riferimento. Per un esame della correlazione delle funzioni alla dimensione territoriale ottimale, e della conseguente ottimizzazione della gestione delle funzioni, con un'analisi di tipo economico sui conseguenti modelli di allocazione cfr. C. GIANNONE, *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, Milano, 2006, in particolare i cap. II, III e IV (pp. 17 ss.).

In particolare, i connotati di un regionalismo “di esecuzione” si riflettono nei primi decreti di trasferimento delle funzioni: per tipologia delle materie (connesse a sole politiche pubbliche, e non a competenze di sistema)<sup>96</sup>, per etichette materiali (ricalcate sull’articolazione in dipartimenti ministeriali), nonché per ragioni di prudenza politica (legate a esigenze di unità di indirizzo a livello statale), il regionalismo italiano veniva istituito secondo logiche fortemente tributarie del decentramento su base amministrativa.

Si optava cioè per decreti di trasferimento che dessero concretezza alle materie operando sostanzialmente una riallocazione delle strutture dipartimentali esistenti nei ministeri, affidando – quale *ratio* di fondo – alle amministrazioni regionali parti di amministrazione centrale<sup>97</sup> e, in parallelo, trasferendo anche le corrispondenti risorse dall’erario al bilancio delle Regioni. Questo approccio presenta così evidenti ripercussioni sulla finanza: alla modalità istitutiva dei trasferimenti di materie/apparati corrisponde infatti la più immediata declinazione del prin-

---

<sup>96</sup> Ambito della competenza regionale che peraltro rimarrà caratterizzato in questo senso anche successivamente all’inversione del criterio di riparto, alle Regioni venendo affidato – per quanto residua in termini di competenze non riservate alla potestà esclusiva o concorrente – solo un compendio di materie riconducibili essenzialmente all’area del “diritto amministrativo”. Così si è osservato che “l’oggetto proprio della competenza regionale è in primo luogo la disciplina dei rapporti amministrativi”; cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2001, p. 1253.

<sup>97</sup> Procedendo in questo modo, avvallato dalla Corte costituzionale (ad esempio nella sentenza 39/1971), la potestà legislativa è stata definita alla luce del suo sostrato amministrativo, con una connessione quindi particolarmente stretta con la questione finanziaria/contabile. Peraltro, cfr. L. PALADIN, *Sulle funzioni statali d’indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 1971, pp. 189 ss. per un commento positivo sul congelamento delle competenze legislative in dipendenza del trasferimento delle attribuzioni amministrative, nel quale però contemporaneamente si critica la compressione dell’autonomia che ne consegue sul piano contabile (con l’obbligo per le Regioni – riconosciuto dalla Corte costituzionale – di rispettare le norme statali sulla contabilità). Sul tema – evidenziando l’insufficienza di un trasferimento tecnico, e invocando maggiore innovazione incidendo direttamente sulla fisionomia dello Stato – cfr. anche F. BENVENUTI, *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 3, 1971, pp. 191 ss.

cipio di connessione (come individuabile anche nel co. 2 dell'art. 119), dato che il modo più ovvio di realizzazione della correlazione tra risorse e funzioni è quello di definire le competenze non su base funzionale ma per trasferimento di parti dell'amministrazione centrale (e relativo compendio dei mezzi materiali).

Si ponevano così, con tale orientamento, le basi per un modello generale di finanza derivata regionale; modello che entra però in tensione con un approccio autonomo alla finanza territoriale, come sotteso al co. 1 dell'art. 119 Cost. (sebbene anche un apparato di trasferimenti erariali corrispondenti alle funzioni sia invece coerente con le prescrizioni di tutela quantitativa, ex co. 2, se assunte con indifferenza rispetto alle modalità della loro realizzazione)<sup>98</sup>.

Seguendo le tendenze di fondo descritte, con la legge 281/1970 veniva così introdotto per le Regioni ordinarie un sistema a prevalente finanza derivata, senza affidare alle stesse rilevanti tributi propri o partecipazioni (come invece prospettato dall'art. 119 Cost., che individuava – esplicitamente – quali voci di entrata, da ritenersi tassative, i tributi propri e le quote di tributi erariali)<sup>99</sup>. Tale scelta, oltre che in coerenza con la costruzione del regionalismo tramite trasferimenti di competenze sostanziali intese come materiali sezioni di apparati ministeriali, veniva operata anche in armonia con la generale riforma del sistema tributario del 1971, parallelamente in preparazione, che stava per portare ad un forte accentramento del prelievo (con un'importante perdita di autonomia finanziaria anche per gli enti locali)<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Cfr. quanto affermato ad esempio dalla Corte cost. 128/1993, *infra* nel par. 4.2. in questo capitolo.

<sup>99</sup> Sulla tipologia di voci di entrata regionali ammesse, come codificata in Costituzione, cfr. ancora U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, cit., in particolare pp. 419 ss., mentre sulla riduzione della potestà tributaria regionale a termini minimi, nell'ambito della legge 281/1970, cfr. A. BUSCEMA, *I tributi propri delle Regioni*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1979, pp. 113 ss.

<sup>100</sup> 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 (anche – in prospettiva – regionale, oltre che di Comuni e Province) legato alle scelte della riforma del 1971, cfr. S. VINCI-GUERRA, *La riforma tributaria e i suoi riflessi sulla finanza locale*, in *Attualità amministrativa*, fasc. 3, 1971, pp. 129 ss. e S. ARCIDIACONO, A. CACCETTA, *La riforma tributa-*



Proprio in questo contesto generale avverso per l'autonomia, quindi, erano state operate le prime opzioni legislative relative alla disciplina finanziaria delle Regioni ordinarie, garantendo sì quantitativamente i mezzi finanziari, ma in modo qualitativamente inadeguato per le esigenze di un'autodeterminazione forte delle risorse; i volumi di risorse – pur se eventualmente adeguati alle funzioni<sup>101</sup> – venivano infatti comunque stabiliti nella forma di una concessione dal centro degli spazi di spesa (etero-determinati)<sup>102</sup>, sostanziate in trasferimenti – in parallelo – delle funzioni e dei relativi mezzi, strumentali al loro esercizio.

*4.1. La prima tornata dei trasferimenti (di funzioni ed erariali) e la sua disomogeneità dal modello costituzionale di finanza autonoma: tutela quantitativa e dipendenza dall'assetto storico di risorse e competenze*

Nella fase istitutiva delle Regioni ordinarie, optando per un modello di finanziamento prevalentemente fondato su trasferimenti erariali, il legislatore ha quindi vanificato gli effetti responsabilizzanti del collegamento delle risorse disponibili per l'ente territoriale ad una base tributaria; ciò, facendo così dipendere la garanzia di un volume di mezzi finanziari adeguato alle funzioni non dal gettito (legato all'economia

---

*ria e i riflessi sull'autonomia degli enti locali*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 12, 1971, pp. 1457 ss. (con uno studio organico, proseguito nei primi sei fascicoli del 1972).

<sup>101</sup> Adeguatazza che nei fatti veniva invece contestata, la dimensione della spesa per le funzioni trasferite essendosi rivelata maggiore di quanto le dotazioni finanziarie preventivate erano idonee a coprire. Per uno studio sistematico dei settori di competenza 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 fondata sull'insufficienza del finanziamento delle attività regionali, 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.

<sup>102</sup> Come è tipico del regionalismo, in assenza di rapporti propriamente paritari o di una disciplina dettagliata in Costituzione (e di meccanismi istituzionali forti di raccordo); cfr. *supra* le considerazioni generali nei par. *sub* 5. del cap. II.

svilupata da quel territorio), ma dalla volontà politica del livello centrale di governo, da cui “deriva” il trasferimento delle risorse.

La legge 281/1970 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 pubbliche<sup>103</sup>), una singola compartecipazione (l'imposta erariale sul reddito dominicale e agrario dei terreni<sup>104</sup>), lasciando invece un ruolo prevalente – nel finanziamento delle nuove autonomie regionali – ai trasferimenti diretti. Infatti, altre quote di gettito erariale (legate alle accise) venivano fatte confluire in un fondo comune, per poi essere redistribuite secondo una formula che non teneva conto del luogo di prelievo (eliminando quindi ogni collegamento con l'ambito geografico di produzione della ricchezza, come tipico del modello di finanza derivata)<sup>105</sup>.

Nel definire il carattere del modello di garanzia della dimensione delle risorse è pertanto determinante anche l'analisi della struttura con cui è stata congeniata la formula di quantificazione dei fondi (a garanzia della dimensione della finanza regionale complessiva) e di distribuzione dei fondi stessi (a garanzia della dimensione della finanza della singola realtà territoriale).

---

<sup>103</sup> Cfr. artt. 2-5 della legge 281/1970. Per una critica, fondata sull'insufficienza delle previsioni di dotazioni 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.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> 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; per gli specifici profili della spesa sanitaria, così finanziata, cfr. anche il commento alla normativa di A. QUARANTA, *Unità sanitarie locali e fondo sanitario nazionale: criteri di ripartizione fra le Regioni*, in *Regioni e Comunità locali*, fasc. 2-3, 1977, pp. 165 ss.

Nel caso di specie, i criteri presi in considerazione dall'algoritmo usato per redistribuire le risorse, allocandole 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)<sup>106</sup>; in questa terza componente, pertanto, la capacità fiscale veniva sì presa in considerazione, ma appunto a fini perequativi, cioè per diventare non fattore di distribuzione (ancorando in modo premiale quanto prodotto al relativo territorio) ma – al contrario – di redistribuzione (dalle aree maggiormente produttive a quelle con minor capacità di generare gettito). In altri termini, la formula allocava maggiori risorse al decrescere della capacità di gettito del territorio, con un andamento inversamente proporzionale che rende il modello di trasferimento erariale *need oriented* antitetico rispetto al modello a finanza propria, che alloca invece più risorse presso l'ente la cui comunità produce maggior imponibile fiscale<sup>107</sup>.

Il modello, coerentemente con le più generali difficoltà di istituzione del regionalismo ordinario, nasceva quindi con tratti marcatamente solidaristici, evitando l'implementazione di quelle soluzioni allocative che integrano effetti di competitività territoriale. 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 poi consigliato anche l'adozione di un modello finanziario fortemente etero-diretto, derivato dal livello centrale di governo (orientando quindi le modalità del finanziamento verso l'impiego di trasferimenti non solo paralleli alle competenze affidate, ma

---

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> Sulle premesse di tali scelte, e le diverse concezioni del principio di eguaglianza ed autonomia sottese, cfr. *infra* in generali il par. 1 del cap. VII.

anche muniti di forti correttivi – solidaristici – alla distribuzione della ricchezza esistente tra le singole comunità regionali)<sup>108</sup>.

Questa tendenza caratterizza tutta la prima stagione del regionalismo ordinario italiano, consolidandosi a seguito dei primi trasferimenti delle funzioni. In particolare, il finanziamento relativo alle prime attività regionali veniva strutturato su due fondi<sup>109</sup>, articolati entrambi per operare un'allocazione che desse prioritaria rilevanza ai bisogni; si istituiva infatti da un lato il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (interamente dedicato ai contributi speciali da svolgere ai sensi del co. 3 dell'art. 119)<sup>110</sup> e, dall'altro, il fondo comune regionale (per il finanziamento ordinario delle nuove competenze regionali, operante con formula perequativa).

La dimensione quantitativa delle risorse era così determinata mediante un'attribuzione diretta di mezzi dallo Stato al singolo ente regionale, operata – per scelta politica – secondo un'allocazione solidaristica e redistributiva; la discrezionalità politica sottesa al meccanismo di trasferimento erariale, tuttavia, veniva temperata dal rispetto della riserva di legge, l'istituzione dei fondi e la disciplina delle formule distributive

---

<sup>108</sup> Peraltro, il dibattito nella prima fase istitutiva del regionalismo era molto attento ai profili di solidarietà sociale, sia in generale per la loro posizione nell'indirizzo politico dell'epoca, sia – su un piano tecnico, rispetto alla natura dell'istituto regionale – per la loro rilevanza come possibile elemento di tensione con il principio di eguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale (che un modello di finanza derivata mirava a contenere fortemente). Emblematico di questa tendenza fortemente perequativa è anche l'indirizzo interpretativo che ha consentito interventi solidaristici pure della singola Regione nei confronti di territori ad essa esterni; così Corte cost. 829/1988 ha riconosciuto che l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà non può essere confinato nel solo ambito regionale sicché – soprattutto in relazione alle espressioni dell'autonomia regionale collegate alla posizione della Regione come ente esponenziale e rappresentativo degli interessi generali della propria comunità – si deve ammettere che il principio di territorialità possa subire relativizzazioni o anche deroghe qualora la singola Regione intenda operare interventi solidaristici che trascendono 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.

<sup>109</sup> Cfr. ancora per la prima previsione gli artt. 8 e 9 della legge 281/1970.

<sup>110</sup> In tema di contributi speciali, per la prima stagione di interventi a favore del Mezzogiorno (fino alla riforma del Titolo V), cfr. ancora M. ANNESI, *Mezzogiorno, Costituzione e federalismo*, cit., pp. 1315 ss.

venendo fissata dal formante legale (la gestione dei fondi essendo poi sì affidata all'esecutivo, ma con governo dell'allocazione operato comunque nel rispetto di un principio di legalità esteso agli algoritmi sulla cui base effettuare il riparto)<sup>111</sup>.

A fronte di ciò, a determinare le risorse è la loro immediata connessione alle funzioni affidate, in quanto espressive di bisogni misurabili<sup>112</sup>, e non invece una scelta politica sovrana libera nei fini.

#### *4.2. La seconda tornata dei trasferimenti e il salvataggio, da parte della Corte costituzionale, del modello di finanza derivata: la tutela quantitativa del sistema regionale complessivo (e non del singolo ente)*

Sempre nella prima fase di affermazione del regionalismo ordinario, una seconda stagione di trasferimenti (con i decreti del 1972 e del 1977), caratterizzata da un'identica impostazione di fondo ma operante una molto più ampia cessione di competenze ed attribuzioni, rendeva evidente il problema quantitativo delle risorse (posto maggiormente in risalto a fronte di un più elevato numero di attività affidate al livello regionale, e quindi gravanti sui relativi bilanci)<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Sul principio di legalità come strumento di garanzia prospettato dall'art. 119 Cost., come tale a presidio formale anche delle formule distributive delle risorse, cfr. *supra* il par. 2.3. in questo capitolo. Riservando alla legge la fissazione delle formule distributive del fondo, peraltro, si intenderebbe vincolare il potere esecutivo a riconoscere aumenti o riduzioni delle risorse territoriali in dipendenza di svolgimenti oggettivi dell'economia (e corrispondenti aumenti o riduzioni dei gettiti), anziché 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). Su tali profili di 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 per le funzioni normali, al fine di rivendicare una composizione dello stesso che permettesse di mantenere nel complesso un'espansione annua non inferiore all'espansione media del totale delle entrate tributarie dello Stato.

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> Per i profili specificamente finanziari connessi alla seconda stagione di trasferimenti, che perpetrano la medesima logica "derivata" già vista, cfr. M.F. AMBROSANO, P. GIARDA, *Il finanziamento delle spese delle Regioni e degli enti locali: l'evoluzione*

Il tema della dimensione della finanza si accompagnava infatti all'attribuzione di più ampie competenze, operata con la stessa logica di trasferimento di sezioni di apparati ministeriali conosciuta in precedenza, ma – vista la discrezionalità politica del centro nel fissare le risorse corrispondenti – spesso senza un corrispettivo e adeguato compendio di mezzi finanziari (cui lo stesso livello statale di governo avrebbe – discrezionalmente – dovuto rinunciare, con conseguente tendenza al sottodimensionamento dei trasferimenti delle risorse rispetto al trasferimento delle funzioni).

Nell'assenza di meccanismi di quantificazione dei costi delle funzioni operanti con garanzie di terzietà, quindi, le scelte legislative degli anni '70 tendevano a penalizzare il livello regionale con un'attribuzione di risorse quantitativamente insufficiente e qualitativamente poco sensibile alle esigenze di gestione dell'autonomia (con il citato scarso ricorso a tributi propri o compartecipati).

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<sup>114</sup>. Fuori di tale esperienza, l'impostazione generale rimaneva invece orientata in modo preponderante a schemi di finanza derivata, anche quando il legislatore – per rispondere alle contestazioni circa l'inadeguatezza delle risorse regionali rispetto alle funzioni – disponeva aumenti quantitativi dei mezzi assegnati; così, la legge 356/1976 aveva introdotto sì una compartecipazione regionale

---

*legislativa dal 1977 al 1979, in Rivista internazionale di scienze sociali, fasc. 4, 1979, pp. 477 ss.; 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.; F. MORESE, I problemi della finanza regionale nell'attuazione della legge di delega n. 382 del 22 luglio 1975: "norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione", in Il Foro amministrativo, fasc. 10, 1976, pp. 720 ss.*

<sup>114</sup> Sulle scelte di valorizzazione dell'autonomia impositiva locale sottese a questo provvedimento (nel cui quadro si colloca accessoriamente anche la compartecipazione regionale, in percentuale peraltro contenuta), e sulle vicende successive, tra l'ampia letteratura, e ancora evidenziando lo stato di inattuazione del modello di autonomia finanziaria prospettato in Costituzione, cfr. S. BUSCEMA, *La finanza locale nel contesto dell'ordinamento regionale: problemi di coordinamento con la finanza statale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 11, 1974, pp. 849 ss.

ad ulteriori tributi statali, ma tale attribuzione veniva operata non a beneficio delle singole amministrazioni territoriali, bensì al fine di rafforzare il fondo comune regionale (la cui quota – per garantire la copertura delle nuove competenze trasferite – era individuata sulla base di un paniere indistinto di tributi erariali)<sup>115</sup>. Non si trattava quindi di una compartecipazione propriamente intesa, ma di un incremento delle voci che alimentavano i fondi destinati alle Regioni; incremento che peraltro così veniva legato non a scelte discrezionali politiche, ma alla performance tributaria nazionale. La copertura dei nuovi trasferimenti, in altri termini, era fatta dipendere – per decisione del legislatore, quindi con garanzia di stabilità e prevedibilità – dal gettito di alcune voci di imposta, il complesso dei fondi da distribuire tra le singole Regioni venendo così legato alla crescita annuale dell'economia (e quindi del prelievo), e non ad una scelta politica annuale di allocazione di risorse nel fondo destinato alla finanza regionale.

L'impostazione garantista di questo meccanismo è così ancora connessa alla 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, e non discrezionalmente di volta in volta dal livello centrale di governo; la portata di tutela dell'operare il finanziamento per quote di gettito, tuttavia, non è appunto rivolta al singolo ente regionale ma alle dimensioni complessive della finanza regionale. Infatti, la misura in cui la singola Regione attingerà dai fondi così alimentati non dipende dalla quota di gettito che – a sua volta – il proprio territorio ha generato, ma dalle formule distributive sopra descritte (che rimangono oggetto di scelte allocative discrezionali, fortemente perequative)<sup>116</sup>.

Il vincolo alla discrezionalità allocativa (amministrativa) propria dell'esecutivo è quindi vincolato al principio di legalità prospettabile

---

<sup>115</sup> In questo modo i tributi destinati alle Regioni si confondono all'interno di un unico fondo complessivo, che fa venir meno il carattere territoriale del gettito. Per una critica specifica al perdurare della logica da trasferimento erariale sottesa a questo nuovo provvedimento legislativo (che senza voci di entrata propriamente autonome non permetterebbe 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.

<sup>116</sup> Cfr. per il funzionamento della formula il precedente par. 4.1. in questo capitolo.

sulla base dell'art. 119 Cost., con relativa garanzia quantitativa (nella misura in cui è confluita nelle formule distributive). Tuttavia, la discrezionalità (politica) del legislatore risulta invece scarsamente compressa, specie nella prima fase del regionalismo ordinario; ciò in quanto le formule distributive e il paniere dei tributi scelti per alimentare i fondi si ponevano come frutto di opzioni difficilmente sindacabili in termini di insufficiente – e, quindi, irragionevole – correlazione tra risorse assegnate e funzioni (un controllo di costituzionalità effettivo sulle conseguenze quantitative della disciplina legislativa di trasferimento alle Regioni non essendosi sviluppato in una fase istitutiva particolarmente delicata sul piano politico e caratterizzata da problemi giuridici del tutto nuovi per l'ordinamento)<sup>117</sup>.

Neppure si sviluppava – in questa fase istitutiva – una tutela non giurisdizionale ma fondata su un metodo propriamente negoziale<sup>118</sup>. Nel funzionamento di tali fondi e nel loro riparto non si inseriva infatti l'uso di meccanismi effettivi di leale collaborazione, che solo successivamente si sarebbero affermati anche per la gestione dei rapporti finanziari tra livelli di governo (e, comunque, a sola limitazione dei momenti amministrativi/esecutivi dell'allocazione, e non di quelli legislativi)<sup>119</sup>.

In questo quadro, le garanzie quantitative per le finanze regionali si riducevano alla precostituzione con legge delle fonti di alimentazione dei fondi, distribuiti poi come trasferimenti erariali secondo un modello di finanza derivata disomogeneo rispetto a quello prefigurato dell'art. 119 Cost. (il quale optava chiaramente per un sistema a finanza propria regionale)<sup>120</sup>. Tale scostamento dal modello costituzionale non veniva

---

<sup>117</sup> Cfr. per i profili di sindacabilità delle questioni allocative, e per lo sviluppo di uno scrutinio di ragionevolezza e le sue difficoltà, *infra* i par. *sub* 1. del cap. VIII.

<sup>118</sup> Per altre esperienze in questo senso, cfr. *supra* i par. *sub* 3. nei cap. II e III, e per una trattazione generale della negozialità sottesa ai rapporti finanziari tra livelli di governo cfr. *infra* il par. 6. del cap. VII.

<sup>119</sup> Per una ricostruzione generale, e ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare ancora a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, cit., in particolare pp. 151 ss.

<sup>120</sup> 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”); cfr. *supra* il par. 2. in questo capitolo. Ciò sebbene vada evidenziata anche la legittimità di interpretazioni riduzionistiche della clausola costituzionale, in particolare nel senso di



tuttavia contestato, essendo appunto mancato un sindacato pervasivo della Corte costituzionale sulla legislazione istitutiva; la giurisprudenza costituzionale in questa prima fase ha infatti seguito uno standard minimale di definizione dell'autonomia, affermando che anche le modalità di finanziamento descritte integrano una delle possibilità attuative del testo originario dell'art. 119, co. 2 primo periodo: il riferimento del sistema alle quote di gettito compartecipate, quali entrate tipiche e tassative (assieme ai tributi propri), sarebbe pertanto così realizzato in modo mediato, e la connessione delle risorse regionali a una base tributaria non sarebbe allora insussistente, ma semplicemente collettivizzata.

Più nel dettaglio, nel sistema dei trasferimenti tratti da un fondo alimentato con quote di gettito erariale sarebbe comunque stato possibile individuare una garanzia per il sistema regionale complessivo, le cui risorse derivano da una compartecipazione<sup>121</sup>; mancherebbe quindi solamente la tutela delle aspettative finanziarie della singola Regione, lasciate invece alla discrezionalità politica della formula distributiva fissata dal legislatore. Tali posizioni di aspettativa alle risorse, di tipo individuale, proprie del singolo ente, non avrebbero però integrato – a parere della Corte – una declinazione della tutela quantitativa costituzionalmente necessaria; ciò in quanto il co. 2, ultimo periodo, dell'art. 119 Cost. si limitava invece a chiedere un'astratta e complessiva correlazione tra le risorse e le funzioni del sistema regionale (fermo che, al di là delle possibili interpretazioni letterali, rimaneva evidente – per il funzionamento concreto del sistema – quanto nella finanza derivata la tutela quantitativa delle risorse si sostanziasse essenzialmente nelle formule distributive dei trasferimenti tra i singoli enti<sup>122</sup>).

---

limitare ragionevolmente l'autonomia regionale impositiva alle sole prestazioni non autoritative; cfr. S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, cit., in particolare p. 336.

<sup>121</sup> 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).

<sup>122</sup> Sull'essenzialità delle formule per la tutela quantitativa dell'autonomia finanziaria, individuando sovvenzioni e compartecipazioni quali forme principali di trasferimenti,

*5. La parallela contaminazione con elementi derivati del modello di finanza speciale (quota variabile e leggi di settore): tutela del margine di vantaggio nel volume della spesa delle Regioni a Statuto speciale*

Per gli ordinamenti delle Regioni speciali, già operanti in precedenza, negli anni '70 e '80 si presentava quindi una nuova esigenza di aggiornamento, al fine di conservare spazi equivalenti di autonomia nelle materie di nuovo trasferimento (ove non previste già negli Statuti) e per acquisire nuovi volumi di spesa corrispondenti<sup>123</sup>. L'istituzione delle Regioni ordinarie determinava cioè la necessità di aggiornare gli ordinamenti speciali, per evitare che – per singoli profili e in singoli settori di competenza – l'autonomia differenziata perdesse il suo margine di maggiore estensione rispetto al regionalismo ordinario.

In questo contesto, emergeva anche l'opportunità di modificare l'approccio al finanziamento codificato negli Statuti speciali, al fine di evitare che l'ampia autonomia (anche di spesa) venisse erosa dall'istituzione – per le sole Regioni ordinarie – di trasferimenti a spesa storica (delle corrispondenti strutture ministeriali) sostanzialmente garantita<sup>124</sup>.

---

mento delle risorse agli enti locali, con particolare attenzione nel descrivere le formule per la ripartizione (comparate tra loro, anche in dipendenza dei parametri utilizzati in materia di trasferimenti finanziari), cfr. G. STEFANI, *Decentramento finanziario e formule per i trasferimenti agli enti locali*, in *Economia pubblica*, fasc. 4-5, 1978, pp. 145 ss., anche con proposte di correzioni ai meccanismi allocativi dell'epoca, come descritti in questi paragrafi.

<sup>123</sup> Con l'istituzione delle Regioni ordinarie si era avviata una forte corrente interpretativa nel senso della omogeneizzazione dei regimi, attraverso la contaminazione del regionalismo speciale con i nuovi istituti introdotti per tutto il corso degli anni '70 e '80. Cfr. tra tutti F. BASSANINI, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a Statuto speciale e sui rapporti fra autonomia regionale speciale e autonomia regionale ordinaria*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1971, pp. 1712 ss. e E. CHELI, *Prospettive attuali tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1971, pp. 237 ss. Nell'ambito di tale processo di contaminazione, peraltro, il secondo contributo evidenziava come anche i decreti di trasferimento delle funzioni (e relative risorse), se pur previsti solo per le Regioni a Statuto ordinario, dovessero essere estesi alle Regioni a Statuto speciale.

<sup>124</sup> Per il quadro generale di tali esigenze, e relative evoluzioni, cfr. ancora G. CEREA, I. DALMONEGO, F. DEBIASI, *La finanza regionale: le Regioni a Statuto ordinario e speciale nell'evoluzione recente*, cit.

Quindi, parallelamente al mutamento del paradigma di attuazione dell'art. 119 Cost. descritto in precedenza (da un modello a finanza autonoma ad uno a finanza derivata)<sup>125</sup>, anche il sistema finanziario delle Regioni speciali veniva sottoposto ad un processo di contaminazione con le nuove logiche che caratterizzavano in generale il regionalismo italiano: nel senso del trasferimento parallelo di quote di funzioni e relative risorse, con gestione accentrata allo Stato dell'attribuzione quantitativa (mediante trasferimenti erariali).

A partire dagli anni '70, settori di materie non già spettanti alle Regioni speciali sulla base degli Statuti – ma già fatti oggetto di trasferimento alle autonomie ordinarie, per via legislativa – venivano quindi progressivamente ceduti, così che anche nei territori delle autonomie differenziate ne fosse consentito un esercizio non statale; il tutto con contestuale attribuzione delle risorse finanziarie, occorrenti per la gestione delle nuove competenze, al di fuori dallo schema statutario della compartecipazione in quota fissa<sup>126</sup>.

Particolarmente interessante è il caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, dove in concomitanza con l'affermarsi del regionalismo ordinario veniva approvato il nuovo Statuto di autonomia, avviando così una fase storica di forte integrazione delle competenze mediante norme di attuazione dirette a trasferire o delegare funzioni ulteriori (nell'ottica dell'implementazione delle misure del c.d. Pacchetto, per la chiusura della

---

<sup>125</sup> Cfr. la legge 281/1970 e, *supra*, quanto esposto ai par. *sub* 4. in questo capitolo.

<sup>126</sup> A seguito di tale contaminazione delle esigenze finanziarie del regionalismo speciale con i nuovi apporti legati al processo di istituzione delle Regioni ordinarie, quindi, emergevano alcune criticità del sistema di devoluzione finanziaria prospettato dagli Statuti. A tali problematiche si rispondeva peraltro principalmente con un processo di integrazione delle competenze e delle risorse, e talora anche mediante proposte di riforma più radicali e omnicomprensive. È stato ad esempio osservato, in quella fase storica, come il criterio più funzionale e rispondente alla realizzazione dei bisogni effettivi delle amministrazioni regionali (anche speciali) fosse quello delle quote variabili, in quanto a differenza delle quote fisse (di compartecipazione ai gettiti erariali) esse potevano essere determinate non con riferimento al territorio regionale, bensì ai bisogni reali; cfr. in questo senso F. IRACI, *Peculiarità e necessità di revisione dei criteri di riparto delle entrate pubbliche tra Stato e Regioni ad autonomia speciale*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1979, pp. 121 ss.

questione altoatesina)<sup>127</sup>. In tutte le Regioni speciali, comunque, alcuni dei trasferimenti di competenze alle autonomie ordinarie sono stati recepiti – qualora non già previsti in Statuto – anche sfruttando gli strumenti di flessibilità previsti dagli ordinamenti differenziati, operando l’assegnazione delle funzioni corrispondenti alle strutture ministeriali con la correlata dotazione finanziaria (affidata per trasferimento, spesso sulla base della spesa storica del settore dipartimentale interessato, negoziando i profili quantitativi)<sup>128</sup>.

Per finanziarie le nuove competenze non statutarie (delegate o trasferite) si operava più in particolare o per mezzo dei c.d. finanziamenti su leggi di settore (basati su una quota storica, aggiornata), o attraverso le c.d. quote variabili (negoziata anno per anno).

Con i primi strumenti menzionati si introduceva un meccanismo di garanzia quantitativa consistente nel parallelo accrescimento delle risorse regionali speciali operato in corrispondenza ad ogni singolo incremento di spesa nei programmi nazionali o destinati alle Regioni ordinarie<sup>129</sup>. Con il secondo istituto, la quota variabile, la medesima esi-

---

<sup>127</sup> Sull’esperienza paradigmatica della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, con un processo di consistente trasferimento o delega di funzioni al fine della chiusura del c.d. Pacchetto (1972-1992), cfr. per i profili finanziari il nuovo Titolo VI dello Statuto in d.P.R. 670/1972 (artt. 69-86) – già modificato con la legge rinforzata 386/1989 – e la parte delle c.d. 137 Misure che ha comportato dotazioni finanziarie correlate all’espansione dell’autonomia. Cfr. anche G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (cur.), *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, pp. 498 ss.

<sup>128</sup> Cfr. in particolare la normativa di attuazione, prevista con la disciplina delle Commissioni paritetiche nei singoli Statuti (art. 48 *bis* dello Statuto per la Valle d’Aosta /*Vallée d’Aoste*; art. 107 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*; art. 65 dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia; art. 56 dello Statuto per la Sardegna; art. 43 dello Statuto per la Sicilia), e impiegata anche per disciplinare in modo stabile deleghe e trasferimenti, con correlate funzioni. Impiego della normativa di attuazione che è poi stato legittimato anche a seguito della riforma costituzionale, con l’art. 11 della legge 131/2003 che ha confermato la perdurante attività delle Commissioni paritetiche, specificamente per quanto riguarda il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, a sottolineare la rilevanza dello strumento per la regolazione patrimoniale e finanziaria.

<sup>129</sup> Per l’esperienza delle Province autonome, cfr. l’art. 5 della legge 386/1989, che istituiva un meccanismo di parametrizzazione generale di trasferimenti per funzioni finanziate dallo Stato per le altre aree del territorio italiano, secondo una logica non dissimile

genza di aggiornare la spesa storica per il settore amministrativo trasferito veniva invece soddisfatta sostanzialmente mediante negoziazione, la garanzia quantitativa delle risorse risolvendosi nella possibilità per la Regione speciale di concordare paritariamente per ogni esercizio il fabbisogno finanziario relativo alle date funzioni (qualora ancorare l'incremento ad automatismi contabili si fosse rivelato difficile per la complessità del settore o per l'assenza di termini di paragone effettivi nelle politiche gestite a livello nazionale o dalle Regioni ordinarie)<sup>130</sup>.

La contaminazione del modello fondato su compartecipazioni in quota fissa mediante inserimento di nuovi tratti di finanza derivata, sebbene non coerente – sul piano fattuale – con gli effetti incentivanti e separatisti legati (per l'autonomia differenziata) a un meccanismo di compartecipazione tributaria, veniva nondimeno giustificato dal punto di vista formale sulla base della necessità di integrare comunque le nuove funzioni – trasferite anche alle Regioni speciali – con corrispondenti risorse. Le compartecipazioni in quota fissa erano infatti connesse (nella loro interezza) alla garanzia quantitativa delle funzioni già previste negli Statuti, così che a maggiori competenze si dovevano accompagnare – sempre in coerenza con il principio di connessione – anche maggiori e diverse risorse (ai decimi già fissati in Statuto non potendosi correlare anche nuove funzioni extrastatutarie).

Mancavano invece, in questa fase di affermazione dell'autonomia, considerazioni di segno opposto, relative alle esigenze di perequazione e solidarietà da porre anche a carico delle Regioni speciali, cui si assegnavano così risorse spesso quantificabili oltre la quota dei dieci decimi

---

da quella vista per il finanziamento della *devolution* nel Regno Unito. Cfr. in particolare i co. 2 e 3: “I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni, sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive Province. Per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al comma 2, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto”.

<sup>130</sup> Per la disciplina della quota variabile nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, cfr. l'art. 78 dello Statuto, prima della riforma statutaria operata con Legge Finanziaria 2010 (abrogativa dell'art. 78 mediante l'art. 2, co. 107, lett. a), della legge 191/2009). Sulle ragioni dell'abrogazione cfr. *infra* il par. 4.2. nel cap. V.

del gettito territoriale<sup>131</sup>. Il riequilibrio delle risorse disponibili in termini assoluti si poneva infatti all'attenzione del legislatore solo successivamente, a fronte della generale crisi della finanza pubblica e della conseguente contrazione dell'autonomia (e disponibilità) finanziaria<sup>132</sup>.

In un contesto – come quello dell'epoca – di forte espansione dell'autonomia (anche finanziaria), i problemi di più evidente sperequazione si riconnettevano invece alle situazioni di mancata attivazione delle competenze, anche nelle Regioni speciali, con una conseguente esigenza di realizzazione di fatto dell'autonomia (cui la normativa di attuazione rispondeva in modo molto disomogeneo nelle cinque Regioni a autonomia differenziata). I decimi di gettito in compartecipazione, cioè, non solo non erano “solidaristicamente” utilizzati anche per il finanziamento delle nuove competenze acquisite da inizio anni '70, ma talora l'autonomia finanziaria statutariamente garantita non si accompagnava neppure a un pieno esercizio territoriale delle competenze già assegnate (che continuavano così a gravare sul bilancio statale)<sup>133</sup>.

Inoltre, in questo contesto di espansione della spesa, il finanziamento delle nuove funzioni affidate alle Regioni speciali non è mai stato operato attivando le competenze sui tributi propri in senso stretto, pure previste negli Statuti<sup>134</sup>. In tal modo, non si è mai concretizzata nei fatti

---

<sup>131</sup> Per un quadro generale dei dati su entrate e spese rispetto al gettito fiscale e alle quote compartecipate, precedenti l'attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009 con revisione dei sistemi finanziari delle Regioni speciali dell'arco alpino, cfr. ad esempio G. CEREA, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del federalismo*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, pp. 69 ss.

<sup>132</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 4. nel cap. V e *sub* 5. nel cap. VI.

<sup>133</sup> In questo senso, la tutela quantitativa delle risorse territoriali è coerente solo se le Regioni che godono di finanza autonoma statutariamente garantita effettivamente impiegano la quota di gettito riservata per l'esercizio delle funzioni connesse, sgravando così lo Stato di ampia parte dei compiti altrimenti ricadenti sul bilancio centrale.

<sup>134</sup> In materia di potestà tributaria delle Regioni speciali, cfr. l'art. 36 dello Statuto per la Sicilia (“al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto”); gli artt. 8 e 10 dello Statuto per la Sardegna (art. 8: “le entrate della Regione sono costituite: [...] da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”; art. 10: “la

la potestà di determinare entrate maggiori, che comunque non sarebbero state razionalmente impiegabili – per ragioni di equità – ai fini della copertura delle medesime funzioni altrove prestate con il gettito erariale (a meno di accompagnarsi a una parallela riduzione localizzata della pressione fiscale statale), ma solo per assicurare funzioni e livelli di servizi nuovi e più ampi. Allo stesso tempo, la mancata imposizione di un prelievo proprio delle Regioni speciali ha anche costituito una rinuncia allo strumento tributario come mezzo di realizzazione di politiche sostanziali e, quindi, all'utilizzo della leva fiscale per sostenere e indirizzare l'economia, in una vera logica di competizione tra territori (praticabile nel modello di regionalismo speciale italiano)<sup>135</sup>.

---

Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola, può disporre, nei limiti della propria competenza tributaria, esenzioni e agevolazioni fiscali per nuove imprese"); l'art. 12, co. 2, dello Statuto per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* ("la Valle può istituire proprie imposte e sovrimposte osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente"); l'art. 51 dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia ("le entrate della Regione sono anche costituite dai redditi del suo patrimonio o da tributi propri che essa ha la facoltà di istituire con legge regionale, in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni"); l'art. 73 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, del 1972 ("la Regione ha facoltà di istituire con legge tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato e di applicare una sovrimposta sui terreni e fabbricati. Le Province hanno facoltà di sovrimporre ai tributi stabiliti dalla Regione, nei limiti consentiti dalla legge regionale di cui al comma precedente"). Nell'attuale formulazione, l'art. 73 dispone che "la Regione e le Province hanno facoltà di istituire con leggi tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, nelle materie di rispettiva competenza. Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri. Le Province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale" (articolo così sostituito dall'art. 10 della legge 386/1989 e modificato dall'art. 2, co. 107, della legge 191/2009).

<sup>135</sup> Cfr. in questo senso, anche per le considerazioni di portata generale che vanno oltre l'esperienza della singola Regione speciale analizzata, G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, cit., pp. 143 ss.

6. *La svolta degli anni '90 nelle Regioni ordinarie: verso la ri-affermazione del modello originario di finanza propria in parallelo alle scelte di "federalismo a Costituzione invariata" sul piano sostanziale*

Il modello a finanza derivata si afferma quindi a partire dagli anni '70, e viene confermato dagli interventi normativi succedutisi per tutto il corso degli anni '80, consolidando un approccio difforme (almeno nella sostanza) tanto dalle indicazioni dell'art. 119 Cost., quanto dal modello precedentemente sperimentato nelle Regioni speciali.

Nel corso degli anni '90, tuttavia, in preparazione e ad accompagnamento di una più generale riforma dell'assetto amministrativo (anche) delle autonomie, operata a Costituzione invariata<sup>136</sup>, la disciplina della spesa e delle entrate territoriali è stata poi profondamente revisionata, riportando le modalità del finanziamento verso schemi di finanza propria (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 sua giustificazione (i provvedimenti legislativi in materia – succedutisi nel corso degli anni '90 – avendo costituito la “vera” attuazione del modello di finanza autonoma prospettato dal primo periodo del co. 2 dell'art. 119 Cost., mentre sono stati proprio i provvedimenti istitutivi degli anni '70 a rappresentare allora – piuttosto – una deroga alla *ratio* costituzionale di autonomia nel sistema di finanziamento)<sup>137</sup>.

Più nel dettaglio, in parallelo al mutare del paradigma dei trasferimenti delle competenze sostanziali, non più svolti nella logica di una cessione di sezioni dipartimentali ma invece – operando per funzioni – secondo una prima applicazione del principio di sussidiarietà, mutava

---

<sup>136</sup> Cfr. i profili di radicale riforma dell'assetto amministrativo emergenti dalle note leggi Bassanini, e relativi decreti attuativi: legge 59/1997, legge 127/1997, legge 191/1998 e legge 50/1999.

<sup>137</sup> Cfr. *supra* i par. *sub* 4. in questo capitolo.



anche il paradigma del finanziamento<sup>138</sup>. Le risorse, infatti, non sono state più legate a un trasferimento erariale che tendenzialmente replicava la spesa storica connessa alle strutture amministrative trasferite (sebbene aggiornata e ripartita con formule orientate ai bisogni), ma si collegano invece a una quota di gettito davvero dedicata alle funzioni normali, come richiesto dall'ultimo periodo del co. 2 dell'art. 119.

Se l'introduzione di una logica di sussidiarietà a Costituzione invariata rappresentava quindi una parziale rottura sul piano delle attribuzioni sostanziali (ex art. 118 Cost.)<sup>139</sup>, al contrario il legare il finanziamento delle funzioni a un modello di finanza autonoma ha costituito tanto la naturale declinazione fiscale del nuovo modello sussidiario, quanto una corretta attuazione dell'originario art. 119 Cost.; ciò passando dalla finanza derivata a quella tributaria, sebbene tendenzialmente non "propria" ma mista (in quanto fondata su compartecipazioni<sup>140</sup> e – sebbene a soli fini perequativi – corretta con trasferimenti).

Nel nuovo contesto politico affermatosi a inizio anni '90 non sussistevano infatti più le esigenze di gestione consociativa anche dell'intero apparato regionale e, quindi, le logiche competitive tra territori potevano riespandersi seguendo modelli allocativi – tanto delle funzioni quanto delle risorse – più efficienti. 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

---

<sup>138</sup> 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, in particolare 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.). Per un commento sul ruolo del principio di sussidiarietà nel delineare l'assetto della questione finanziaria territoriale, successivo alla riforma del Titolo V ma comunque orientato fondamentalmente all'analisi dell'impianto derivante dalla riforma Bassanini, cfr. anche G. STEFANI, *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *La Finanza Locale*, fasc. 3, 2003, pp. 358 ss.

<sup>139</sup> Cfr. per l'impostazione originaria L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, il cap. III sull'autonomia amministrativa in connessione con il cap. IV sull'autonomia finanziaria.

<sup>140</sup> 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.

fattore di debolezza dell'assetto istituzionale e di deresponsabilizzazione degli apparati amministrativi anche la redistribuzione delle risorse incoerente con la loro origine territoriale.

In questo contesto, per tutto il corso degli anni '90 – parallelamente al rafforzamento del livello locale di governo<sup>141</sup> e alle riforme complessive della PA (che incideranno in modo sistematico su tutto il sistema degli enti territoriali)<sup>142</sup> – si sono susseguiti una serie di provvedimenti legislativi che hanno portato a un radicale cambio di fisionomia per l'intero apparato della finanza sub-statale<sup>143</sup>. Sia razionalizzando quella locale, dove la componente tributaria era comunque rimasta relativamente importante<sup>144</sup>, sia stravolgendo il sistema della finanza regionale, che passava da un'impostazione prevalentemente derivata a un impiego dei trasferimenti erariali a esclusivi fini perequativi<sup>145</sup>.

In prima battuta, la legge delega 158/1990 riordinava il sistema riconducendo tutto il finanziamento ai due fondi principali, rimodulati nel loro scopo: il fondo comune regionale veniva finalizzato alla spesa di parte corrente, mentre il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo serviva ora per la spesa di investimento, conservando comunque l'impostazione a finanza deviata ereditata dalla fase precedente<sup>146</sup>. Si perseguiva così però una prima razionalizzazione della

---

<sup>141</sup> Cfr. la legge 142/1990 e la legge 81/1993.

<sup>142</sup> Cfr. ancora le leggi 59/1997, 127/1997, 191/1998 e 50/1999.

<sup>143</sup> Segnala ancora la legislazione di inizio anni '90 (legge 142/1990 e legge 158/1990) come un punto di svolta nel sistema della finanza territoriale, ad esempio E.M. PICCIRILLI, *Lo sviluppo della finanza territoriale e il nuovo "sistema" giuridico italiano*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2005, pp. 145 ss. Non mancano comunque le osservazioni critiche sul percorso di evoluzione incompleto realizzato nel corso del decennio (ad esempio cfr. i riferimenti in E. BUGLIONE, *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 1, 2002, pp. 22 ss.), e quindi le ragioni per evoluzioni successive (sulle quali cfr. *infra* il cap. V), fermo l'oggettivo mutamento di paradigma da trasferimento erariale a finanza tributaria realizzato dal 1990 al 1999.

<sup>144</sup> Cfr. *infra* il par. 6.1. in questo capitolo.

<sup>145</sup> Cfr. *infra* in questo paragrafo e il par. 6.2. in questo capitolo.

<sup>146</sup> Contesto a finanza da trasferimento che evidenziava però una serie di problematiche, specie a fronte delle generali richieste di riforma dell'amministrazione (anche) territoriale, come evidenziato dalla dottrina dell'epoca; cfr. M. BERTOLISSI, *La finanza*

gestione, in risposta alle critiche condotte contro un apparato pubblico troppo appesantito dalla componente di spesa corrente; la quantificazione dei trasferimenti erariali – tuttavia – veniva ancora operata in gran parte seguendo il criterio della spesa storica, derivante dall'impostazione precedente e 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).

Il sistema maturato in precedenza aveva infatti interpretato la tutela quantitativa delle risorse come fattore legato a una scelta discrezionale originaria del legislatore: l'alimentazione dei fondi destinati agli enti territoriali, e le relative formule di riparto, erano il risultato dell'opzione politica per il trasferire in parallelo alle funzioni anche le risorse. Non vi era quindi la "competenza" ad alcune voci di entrata dedicate alle funzioni (come *chance* di dotazione finanziaria), ma invece la posizione giuridica pertinente era di "aspettativa" al ricevere le risorse (come bene concreto e finale), nella misura definita quale necessaria da un sistema che – tendenzialmente – assumeva a parametro il costo delle funzioni e dei servizi negli esercizi precedenti; dimensione di "aspettativa" che stemperava i pochi profili di autonomia finanziaria individuabili nelle formule distributive e nell'alimentazione dei fondi complessivi con gettito di tributi, quali elementi di emancipazione dal dato storico che – pur teoricamente validi – sono andati soggetti ad integrazioni da parte di una minuta legislazione finanziaria annuale, di manovra dei bilanci, che di fatto è sempre stata espansiva della spesa e improntata a logiche incrementali a partire dalle risorse preesistenti<sup>147</sup>.

In base alla legge delega del 1990 il criterio generale della spesa storica veniva quindi corretto mediante l'inserimento di una parte variabile della dotazione delle risorse, definita per il triennio in legge finanziaria: si introducevano così le premesse per una maggiore negozialità e, comunque, per il trascendere da logiche di definizione delle formule allo-

---

*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).

<sup>147</sup> Sulla spesa storica come criterio di distribuzione, e l'ammissibilità della ricostruzione delle posizioni giuridiche pretensive all'assegnazione territoriale delle risorse in termini di aspettativa o di forme più precise di spettanza, cfr. *infra* i par. *sub* 1. nel cap. VIII.

cative costruite attorno all'esigenza di garantire almeno l'attribuzione di risorse identiche di anno in anno<sup>148</sup>. L'effettiva necessità di gestione delle funzioni diventava infatti l'unico parametro di quantificazione della parte variabile, slegata dalle logiche di un trasferimento puro e semplice e orientata a valorizzare l'integrazione tra gestione efficiente delle risorse e fabbisogno correlato alla gestione delle funzioni<sup>149</sup>.

Inoltre, in questa fase di riforma trovava le sue prime manifestazioni anche il principio per cui a fronte della riduzione delle componenti di finanziamento da trasferimento erariale (progressivamente affermatasi a partire da fine anni '80)<sup>150</sup>, così come a fronte del conferimento di nuove funzioni, le risorse territoriali devono essere reintegrate mediante voci di entrata connesse più direttamente al sistema tributario, sfruttando in modo crescente gli strumenti delle compartecipazioni e delle addizionali (per lasciare anche libertà di manovra all'ente autonomo)<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> Si prevede infatti una quota fissa, definita discrezionalmente dal Governo (nel rispetto di oneri procedurali di leale collaborazione), che rimane assicurata di anno in anno, e che è stata fissata tenendo conto della spesa storica. A questa è stata 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.

<sup>149</sup> Si codificava infatti, al co. 6 dell'art. 3, una vera e propria clausola di correlazione, prevedendo che: "i provvedimenti statali che direttamente o indirettamente comportino nuove funzioni o ulteriori compiti per le Regioni, o modifichino quelli esistenti aggravandone gli oneri di gestione, debbono indicare le risorse occorrenti per la loro adeguata copertura".

<sup>150</sup> Per un 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, 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.

<sup>151</sup> 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.

Il processo di riforma proseguiva in questo stesso senso con la legge delega 421/1992 (e le leggi finanziarie seguenti) che, confermando l'impostazione a finanza propria, incrementava le voci tributarie e i contributi sanitari a disposizione degli enti regionali, con contestuale riduzione dei trasferimenti erariali<sup>152</sup>; a completamento di questo processo di riforma, la legge 549/1995 portava infine anche alla soppressione dei due fondi che alimentavano i trasferimenti residui<sup>153</sup>, realizzando un sistema a finanza mista dove la componente derivata era impiegata ad esclusivi fini perequativi.

L'istituto del trasferimento erariale continuava quindi ad operare, in quanto collegato ad un nuovo fondo perequativo<sup>154</sup>, fondo nella distribuzione del quale permanevano però le logiche della spesa storica. La garanzia quantitativa, anche in un sistema ora improntato a schemi di finanza autonoma, emergeva così di nuovo in termini di aspettativa: il fabbisogno di cui all'art. 119 Cost. veniva definito guardando alla spesa degli esercizi precedenti, qualificando le funzioni "normali" come quelle esercitate al costo storico (anziché a un costo standard), e definendo *ex ante* l'assetto delle uscite del bilancio in ragione degli spazi di entrata pre-assegnati all'autonomia territoriale<sup>155</sup>. Il passaggio a una finanza regionale essenzialmente a base tributaria veniva quindi temperato dal mantenimento di questo meccanismo ancora legato a schemi in prevalenza solidaristici, di conservazione di un'allocatione delle risorse orientata ai bisogni emersi storicamente (garantendo così comunque – quantitativamente – un'invarianza di fatto nelle risorse); a fronte di ciò,

---

<sup>152</sup> 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 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.

<sup>153</sup> Così 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).

<sup>154</sup> 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).

<sup>155</sup> 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* il par. 3.2. nel cap. V.

il processo di riforma della finanza territoriale avviato nella prima metà degli anni '90 segnava una chiara tendenza in atto verso maggiore autonomia finanziaria, ma preservava un'impostazione delle modalità operative concrete nell'allocazione quantitativa delle risorse presso tale autonomia ancora fortemente premiante del livello centrale di governo (con conseguenti spazi per ulteriori interventi sull'ordinamento, già prefigurati negli stessi interventi di tale prima fase)<sup>156</sup>.

A completare il processo di revisione del modello allocativo – preparatorio del contesto di finanza territoriale che sarebbe poi servito alla riforma Bassanini (e al suo approccio sussidiario) – interveniva quindi da ultimo la legge 662/1996. Tale normativa ridisciplinava la finanza territoriale con un approccio fondamentalmente di sistemazione della materia, semplificando e consolidando l'assetto a finanza autonoma descritto, confermando anche l'intervento perequativo mediante garanzia della spesa storica<sup>157</sup>. Infatti, nell'ambito della generale razionalizzazione veniva riformato anche il meccanismo perequativo, istituendo *ex novo* un fondo di compensazione interregionale<sup>158</sup>; fondo sempre basato

---

<sup>156</sup> Cfr. per il dibattito sulla direzione delle riforme già apprestate, in particolare: 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.

<sup>157</sup> Intervento che peraltro, riguardo al fondo della legge 549/1995, 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.

<sup>158</sup> In particolare, nell'ambito della delega contenuta all'art. 3, co. 143-149 e 151, della legge 662/96, è 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.

non su una formula *need oriented* (di vera perequazione), bensì su una tutela dell'invarianza dei bilanci regionali rispetto ai tributi soppressi<sup>159</sup>. Si interveniva quindi mediante una garanzia quantitativa "immediata", realizzata con riferimento al dato storico concreto delle risorse in passato disponibili per quel preciso ente, e non invece in termini "mediati" da parametri astratti di fabbisogno standardizzato; garanzia mediata che integra la perequazione in senso tecnico (della capacità fiscale iniziale, e non dei bisogni finali), tale in quanto correttiva della distribuzione fiscale delle risorse e funzionale alla tutela di livelli essenziali di servizi, ma senza alterare l'ordine delle capacità di gettito proprie dei territori (come coerente con una "competenza" alle fonti – o *chance* – di entrata, e non operante invece in termini di assicurazione dell'aspettativa alle risorse concrete, perequando i livelli finali di spesa anziché le difficoltà originarie di prelievo adeguato).

Inoltre, nel più ampio intento di razionalizzazione venivano soppressi numerosi tributi minori<sup>160</sup>, sostituiti – a garanzia di invarianza quantitativa – con una sovraimposta IRPEF<sup>161</sup> e con la nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Tale ultima imposta, in particolare, si poneva come regionale in quanto il suo gettito veniva devoluto alla Regione, ma non integrava un tributo proprio in senso tecnico. La dimensione del gettito, trattandosi comunque di tributo erariale, non era infatti totalmente soggetta alla potestà finanziaria autonoma della Regione la quale, nei tributi assegnatigli ma istituiti dallo Stato, gode di una capacità di intervento sulla disciplina e di manovra sulle grandezze che è solo parziale, e in particolare è limitata ai parametri secondari del prelievo (modificando le aliquo-

---

1, e destinato – nei limiti delle occorrenze finanziarie – in favore delle Regioni che presentano una perdita di entrata (inoltre, in caso di insufficienza del fondo si provvedeva con risorse a carico del bilancio dello Stato).

<sup>159</sup> Sul meccanismo delle clausole di invarianza, cfr. *infra* al par. 3.1. del cap. V.

<sup>160</sup> In particolare, si trattava dei contributi sanitari e dell'ILOR, oltre che delle altre voci elencate all'art. 36 del d.lgs. 446/1997.

<sup>161</sup> Da mezzo punto a un punto percentuale. Mentre l'addizionale di un'imposta è una maggiorazione della stessa, che conserva pertanto le caratteristiche dell'imposta alla quale si riferisce, al contrario la sovrimposta è un vero tributo: disposto dagli enti locali ma dipendente da un tributo erariale, presentandosi quindi come una forma atipica di estrinsecazione del potere impositivo territoriale proprio.

te, oltre che il regime delle esenzioni e detrazioni, entro i limiti fissati dalla legge dello Stato)<sup>162</sup>. Inoltre, alle criticità relative all'impatto economico caratterizzanti il nuovo tributo (il reddito d'impresa lordo preso a parametro facendo gravare l'imposta anche su soggetti in perdita di esercizio<sup>163</sup>), si affiancavano delle criticità più propriamente pubblicistiche, che evidenziano il carattere scarsamente autonomo di tale voce di entrata: in particolare, esclusa la natura propria del tributo, anche la libertà di manovra e destinazione veniva compressa dall'assegnazione vincolata del gettito ai capitoli della spesa sanitaria<sup>164</sup>.

*6.1. Le riforme del quadro della finanza locale, in coerenza con il generale indirizzo verso il rafforzamento dell'autodeterminazione del volume delle risorse territoriali*

La manovrabilità dei tributi, quale elemento che caratterizza l'autonomia finanziaria territoriale costituendo un tratto fondamentale del modello a finanza propria (che permette l'autodeterminazione del livello di risorse disponibili territorialmente), connota non solo l'evoluzione della disciplina regionale registrata nel corso degli anni '90, ma anche il

---

<sup>162</sup> La disciplina rimane infatti riservata alla legge statale (fatto che poi la Corte costituzionale – ad esempio nelle sentenze 296/2003, 241/2004, 431/2004 e 216/2009 – avrebbe considerato dirimente per l'impossibilità di qualificare come proprio il tributo). Per la disciplina generale dell'IRAP si rinvia, tra l'ampia letteratura, a F. GALLO, *Ratio e struttura dell'Irap*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 3, 1998, pp. 627 ss.

<sup>163</sup> Ulteriore problema è poi legato alla nozione di autonoma organizzazione, come unico elemento rilevatore di capacità contributiva ex art. 53 Cost., oltre che alla compatibilità con il diritto CE (art. 33 della direttiva CEE 77/388, che vieta le imposte che colpiscono la c.d. cifra d'affari). Cfr. Corte cost. 156/2001 e CGCE Grande sezione 3 ottobre 2006, causa C-475/03.

<sup>164</sup> Prima della riforma del Titolo V la prassi dei rapporti finanziari Stato-Regioni e la giurisprudenza costituzionale si presentavano maggiormente permissive in punto di fondi statali trasferiti agli enti territoriali con destinazione vincolata; per la critica di questa modalità di finanziamento come forma lesiva dell'autonomia, rispetto alla sentenza Corte cost. 505/1989, cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Le Regioni sempre più "agenzie" di spesa dello Stato: la Corte approva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 9, 1989, pp. 2353 ss. Per considerazioni generali in tema di fondi vincolati, anche dopo la riforma del Titolo V, cfr. *infra* par. 3. del cap. VII.



sistema di regolazione della finanza locale<sup>165</sup>. Anche per Comuni e Province si sono infatti registrate importanti riforme dell'amministrazione generale cui, in parallelo, si sono accompagnate revisioni profonde delle modalità di finanziamento (che nel caso degli enti locali, peraltro, sono state sostanziate in un rafforzamento di tratti di finanza tributaria locale comunque mai venuti meno del tutto, ma solo compressi a seguito della riforma del 1971)<sup>166</sup>.

Se la tendenza generale è analoga a quella registrata per la finanza regionale, nondimeno va segnalata un'importante diversità strutturale. In particolare, l'affermarsi di un modello di finanza propria a livello regionale assume potenzialmente maggiore rilevanza, posto che il rispetto del principio di legalità in materia tributaria per le Regioni è soddisfatto dalla diretta disponibilità della potestà legislativa (con correlata capacità di incidere sulla disciplina – anche essenziale, e non solo secondaria – dell'imposizione)<sup>167</sup>. Al contrario, poiché gli enti locali godono di una semplice potestà regolamentare, non idonea a coprire le esigenze di legalità del prelievo determinate dall'art. 23 della Costituzione, il modello di finanza propria istituito a beneficio di Comuni e

---

<sup>165</sup> Per una ricostruzione generale delle riforme del sistema della finanza locale negli anni '90, e l'assetto risultante, cfr. A. GIOVANARDI, *Tributi comunali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 5, pt. 1, 1999, pp. 465 ss. (con una prima parte dedicata anche ai principi generali trattati in precedenza: autonomia finanziaria e tributaria locale; tributi comunali tra principio di capacità contributiva e c.d. principio del beneficio; base costituzionale dei tributi locali e riserva di legge).

<sup>166</sup> Sulla riforma tributaria del 1971 cfr. ancora quanto citato *supra* al par. 4.

<sup>167</sup> La stretta legalità sui tratti fondamentali dell'imposizione tributaria è richiesta dalla riserva di legge in materia di prestazioni imposte, di cui all'art. 23 Cost.; prescrizione costituzionale soddisfatta anche dall'impiego della legge regionale. A fronte di questa teorica idoneità della fonte territoriale a disciplinare i tributi, la questione è stata – come visto – quella della tutela della competenza regionale a fronte di un impiego pervasivo della legge statale nella disciplina dell'imposizione; portata ampia che peraltro perdurerà anche dopo la modifica del Titolo V, in forza dell'interpretazione della Corte costituzionale – ad esempio nella sentenza 37/2004 – che fa perdurare una “riserva alla legge statale” della disciplina di tutti i tributi già prima del 2001 disciplinati con tale fonte centrale. Su questa disciplina transitoria che protrae di fatto un regime di “legalità statale” in materia tributaria cfr. *infra* il par. 1. nel cap. V; cfr. anche C. SCALINCI, *Riserva di legge e primato della fonte statale nel “sistema” delle autonomie fiscali*, cit., pp. 233 ss.

Province soffre di alcuni limiti strutturali ulteriori rispetto a quelli tipici della finanza regionale (temperati però da un approccio suppletorio alla normativa legislativa, con potestà integrative dell'ordinamento affidate – per legge – alla fonte regolamentare)<sup>168</sup>.

Posta tale distinzione circa la disponibilità di gettito tributario e la sua diretta manovrabilità (quale profilo fondamentale per la tutela quantitativa – e l'autodeterminazione – del volume delle risorse disponibili), va nondimeno evidenziato come per gli enti locali si registri il medesimo andamento di riforma già descritto per la finanza regionale.

Così, in primo luogo anche per gli enti locali si è manifestata una forte compressione della finanza da tributi a seguito sia della centralizzazione del sistema impositivo realizzata in particolare nei primi anni '70, sia dell'affermarsi di criteri di finanziamento legati a trasferimenti erariali con formule di garanzia della spesa storica; tendenze, sul versante delle entrate, accompagnate anche da un marcato approccio di limitazione e controllo centrale dei livelli della spesa<sup>169</sup>.

In particolare, con il decreto c.d. Stammati I<sup>170</sup> si autorizzava la Cassa Depositi e Prestiti a concedere mutui decennali per trasformare in finanziamenti a lungo termine i debiti contratti dagli enti locali, centralizzando anche la gestione del debito (e incidendo così sulla finanza locale anche con una prima disciplina limitativa), mentre con il decreto Stammati II<sup>171</sup> si perseguiva un più generale contenimento delle uscite fissando un tetto alla spesa corrente entro il quale contenere il prelievo (con lo Stato che – rispetto a tali tetti – interveniva poi in garanzia, “pagando a piè di lista” l'eventuale differenza tra uscite correnti ed entrate proprie degli enti locali). La limitazione statale della spesa si accompagnava quindi a una garanzia quantitativa della “spesa storica”, cui venivano parametrati i tetti (che si sostanziano pertanto in limiti percen-

---

<sup>168</sup> Su cui cfr. *infra* in questo stesso paragrafo.

<sup>169</sup> Sulla riforma tributaria del 1971 cfr. ancora *supra* il par. 4. in questo capitolo.

<sup>170</sup> D.l. 2/1977.

<sup>171</sup> D.l. 946/1977. A commento dei due decreti Stammati, cfr. G. FALCONE, *Le nuove frontiere della finanza locale*, in *Il Consiglio di Stato*, fasc. 2, 1978, pp. 230 ss.

tuali all'incremento delle uscite, non in obiettivi sui saldi<sup>172</sup>); il controllo centrale sulla finanza locale aveva così compreso la potestà di prelievo, scoraggiata e limitata dal diretto intervento statale, e aveva assicurato i volumi di spesa ripianando il fabbisogno evidenziato dal singolo ente (quale differenza tra entrate proprie e livello di uscite ammesse dalla programmazione centrale, prescindendo però – in tale programmazione – da considerazioni di efficienza della spesa).

A questa prima fase, come per le Regioni, seguiva poi l'emersione di tentativi di efficientazione, introducendo – in parallelo al sistema di garanzia quantitativa “storica” – anche una perequazione più razionale.

In particolare, il decreto c.d. Andreatta I<sup>173</sup> istituiva un fondo perequativo per riequilibrare le risorse disponibili intervenendo non sulla base delle spese degli esercizi precedenti, ma parametrando il meccanismo sui bisogni e sulla capacità di gettito. Tale strumento è così divenuto essenziale – per il suo carattere correttivo – nell'ambito della più generale politica successiva di rafforzamento delle entrate tributarie, avviata nel 1989 con l'introduzione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (ICIAP)<sup>174</sup>, e poi confermata dalle profonde riforme del decennio successivo. Il rafforzamento dell'autonomia locale operato con la legge 142/90 si articolava infatti anche in disposizioni specificamente finanziarie e di contabilità, contenute nel Capo XIV<sup>175</sup>; affermando l'autonomia finanziaria si introduceva in particola-

---

<sup>172</sup> Il meccanismo è quindi diverso da quelli sperimentati nel patto di stabilità interno per gli enti locali, su cui cfr. *infra* il par. *sub* 7. in questo capitolo (sulla struttura a saldi).

<sup>173</sup> Cfr. il d.l. 38/1981. A commento, nel quadro delle altre riforme di inizio anni '80, cfr. P. QUIRINO, *Criteri di ripartizione dei finanziamenti alle autonomie locali*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, fasc. 4, 1983, pp. 496 ss.

<sup>174</sup> Introdotta con il d.l. 66/1989, e abolito dal 1° gennaio 1998 (parzialmente affetto da incostituzionalità: cfr. Corte cost. 103/1991, oltre che M. ANNECCHINO, *L'ICIAP e la sua costituzionalità: aumenta la confusione*, in *Il Foro italiano*, fasc. 4, 1991, pp. 1003 ss. e G. TABET, *Quale addizionale per l'ICIAP?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 1991, pp. 1125 ss.).

<sup>175</sup> Sulla transizione, avviata in questa disciplina (art. 55, co. 6), dalla contabilità finanziaria a quella economica (per cui poi in particolare cfr. l'art. 74 del d.lgs. 77/1995), si rinvia a G. FARNETI, *Dalla contabilità finanziaria all'economicità: l'esperienza rela-*

re un principio di certezza e stabilità nel tempo dei flussi di risorse – sia tributari che da trasferimento – per Comuni e Province. La non variabilità dei mezzi a seconda delle decisioni centrali assunte nel singolo esercizio finanziario, quindi, veniva così posta come elemento essenziale della tutela quantitativa, al pari del profilo più direttamente attinente al volume della spesa<sup>176</sup>.

La componente tributaria è poi diventata progressivamente sempre più importante, la certezza e programmabilità delle risorse legandosi quindi alla disponibilità di un gettito; l'aleatorietà delle risorse – ineliminabile – non si riconnetteva però più, in tal modo, a decisioni discrezionali centrali relative ai trasferimenti, ma al dato più oggettivo dell'andamento dell'economia locale. In questo senso, e connessa alla questione della legalità tributaria del prelievo comunale citata in precedenza, è particolarmente rilevante la legge 421/1992, già vista per le Regioni; mediante il suo art. 4, infatti, si consentiva agli enti locali di provvedere – in gran parte – al proprio fabbisogno finanziario attraverso risorse autonome, delegando a tal fine il Governo ad adottare decreti legislativi di riforma<sup>177</sup>. Nell'ambito di tale delega, è stato in particolare adottato per primo il d.lgs. 504/92 di istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI)<sup>178</sup> e, successivamente, sono stati approvati anche il d.lgs. 507/93, con normativa di riordino in materia di tributi minori

---

*tiva al settore degli enti locali, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, fasc. 4, 1999, pp. 97 ss.*

<sup>176</sup> Cfr. – oltre all'impianto generale del citato capo XIV – l'art. 54, co. 2, della legge 142/1990: "ai Comuni e alle Province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite".

<sup>177</sup> L'art. 4 finalizza la delega al "consentire alle Regioni, alle Province ed ai Comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie".

<sup>178</sup> Per un inquadramento generale del nuovo tributo, anche interrogandosi sul se sia stata così affidata ai Comuni un'effettiva autonomia impositiva propria, cfr. L. PERRONE, *L'imposta comunale sugli immobili: primi spunti critici*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 7-8, 1994, pp. 745 ss. e – per la struttura del nuovo tributo – M. BASILAVECCHIA, *Profili generali dell'imposta comunale sugli immobili*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 5, 1999, pp. 1354 ss.

(TARSU, TOSAP e imposta di pubblicità)<sup>179</sup>, e il d.lgs. 77/95, sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali<sup>180</sup>.

La potestà tributaria comunale veniva così quantitativamente accresciuta e, soprattutto, si provvedeva poi ad accompagnare il potere di entrata etero-determinato anche con uno spazio di autonomia normativa specifico per gli enti locali, rafforzandone la fonte regolamentare. Più nel dettaglio, con la già citata legge 662/96 si sanciva – a completamento della revisione della disciplina finanziaria – l'attribuzione a Comuni e Province dell'autonomia di disciplina dei tributi locali, anche per i procedimenti di accertamento e di riscossione. Si ribadiva comunque il rispetto dell'art. 23 della Costituzione, che richiede una copertura legale specifica per poter normale il presupposto d'imposta, l'individuazione dei soggetti passivi, la fissazione dell'aliquota massima e le questioni amministrative incidenti sulla tutela dei diritti dei contribuenti (semplificazione e fissazione degli adempimenti fiscali)<sup>181</sup>. Tuttavia, il d.lgs. 446/1997 riconosceva ulteriormente ai Comuni un'ampia potestà regolamentare anche negli ambiti coperti da legge e non coincidenti con il nucleo fondamentale del potere impositivo, così individuato; infatti, l'art. 52 riqualifica come “sussidiarie”<sup>182</sup> le disposizioni legislative poste in materia di tributi locali, le quali pertanto rimangono vigenti ma

---

<sup>179</sup> Per un sintetico inquadramento generale del d.lgs. 507/1993, cfr. A.V. GRASSO, *Brevi riflessioni sul riordino della finanza pubblica*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 9, 1995, pp. 1297 ss.

<sup>180</sup> Riguardo a quest'ultimo provvedimento, va osservato in particolare che il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali non prevedeva adeguate sanzioni per il mancato rispetto dei termini, per gli inadempimenti in generale e per le altre possibili carenze, ed inseriva fra le spese correnti gli ammortamenti tecnici (aggravando così l'equilibrio finanziario di parte corrente dei Comuni); cfr. F. ZAVAGNIN, *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali. Prime riflessioni*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 7-8, 1995, pp. 1072 ss. Per un'analisi a regime, cfr. E. PIANESI, *L'ordinamento contabile negli Enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1, 2000, pp. 11 ss.

<sup>181</sup> Sul tema cfr. in generale A. FEDELE, *La potestà normativa degli enti locali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 2, pt. 1, 1998, pp. 109 ss. e ID., *Federalismo fiscale e riserva di legge*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1525 ss.

<sup>182</sup> L'ultimo periodo del co. 1 dell'art. 52, infatti, dispone che “per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti”.

sono applicate solamente qualora l'ente locale non intervenga diversamente con proprio regolamento<sup>183</sup>.

Questo carattere “dispositivo” o “suppletivo” della norma legislativa statale tempera evidentemente il principio di legalità del sistema tributario locale, attenuando quindi la sua portata anche quale criterio di distinzione tra modello di finanza comunale (teoricamente meno estesa) e modello di finanza regionale (teoricamente più tutelato di fronte alla sovranità centrale dalla diretta disponibilità del formante legale). Tale relativizzazione della distinzione qualitativa delle due potestà finanziarie autonome, così, integra un importante elemento per l'affermarsi – anche in ambito finanziario – del municipalismo italiano; fenomeno inteso come strutturazione non verticistica dei rapporti tra enti territoriali, con conseguente tendenziale pari ordinazione di Comuni, Province e Regioni nel loro interloquire direttamente con il livello statale (dialogo istituzionale reso possibile – tra i vari fattori – pure dalla capacità locale di auto-normare gli spazi della propria potestà finanziaria).

Anche nella potestà di entrata, quindi, il modello locale evolve in senso autonomista parallelamente a quello regionale, godendo di possibilità di rapporto con lo Stato che – pur senza impiego di disciplina legislativa – garantiscono un'indipendenza finanziaria comparabile, per pervasività e modalità di tutela, a quella regionale (la potestà regionale avendo scarse occasioni di influenza e condizionamento su quella locale, posto il carattere erariale del relativo sistema tributario)<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Sulla natura e la collocazione nel sistema delle fonti dei regolamenti tributari comunali, cfr. A. MORRONE, *Regolamenti locali in materia tributaria e sistema delle fonti*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2005, pp. 443 ss. e L. BUSICO, M. BUSICO, *I regolamenti tributari negli enti locali*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 7-8, 2003, pp. 1007 ss. Per un'attualizzazione di tale potere normativo, racchiuso tra il criterio della competenza ed il principio della riserva di legge, al nuovo contesto del c.d. federalismo fiscale, successivamente alla legge 42/2009, cfr. P. BORIA, *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 5, pt. 1, 2013, pp. 409 ss.

<sup>184</sup> Con l'eccezione significativa delle finanze e dell'ordinamento degli enti locali siti nelle Regioni speciali; cfr. in particolare la legge cost. 2/1993 che ha conferito alle Regioni a Statuto speciale la potestà legislativa esclusiva (anziché concorrente) in materia di ordinamento degli enti locali (con successivo sviluppo di una più pervasiva rego-

Il corpo normativo così ricostruito, posto nel corso degli anni '90 (e su cui inciderà poi anche la riforma di riordino complessivo del 1999-2000) è stato da ultimo riordinato in forma di testo unico nel più ampio d.lgs. 267/2000; ciò in particolare per i profili di ordinamento contabile, confluiti nella Parte seconda del TU (che ha assunto a propria base l'articolato del d.lgs. 77/95, coordinato con i principi della legge 142/90 e successivi provvedimenti in materia)<sup>185</sup>.

*6.2. Le linee fondamentali della riforma di sistema del 1999/2000: il definitivo affermarsi dell'idea di perequazione non della spesa storica (quale unico elemento residuo del modello di finanza derivata)*

La nuova impostazione della finanza territoriale maturata nel corso degli anni '90 si presenta con una sua coerenza complessiva, segnando un vero cambio di modello di garanzia quantitativa delle risorse, preparatorio delle condizioni di contesto necessarie per un ulteriore e diverso trasferimento di funzioni sostanziali, operato poi con le riforme Bassanini (in ottica di sussidiarietà); riforme, anch'esse, realizzate ponendo una specifica attenzione sul tema della tutela quantitativa delle risorse, nel passaggio a livello territoriale di funzioni in precedenza statali<sup>186</sup>.

Il nuovo modello di finanza territoriale veniva quindi poi ancora consolidato, dopo l'attuazione di questa ulteriore tornata di trasferimen-

---

lazione anche finanziaria; cfr. ad esempio per la Provincia autonoma di Trento la legge prov. 36/1993, recante specificamente norme in materia di finanza locale).

<sup>185</sup> Sulla sistematizzazione della disciplina della finanza locale nel TUEL, cfr. in particolare i commenti di M. COLLEVECCHIO, *Controlli, contabilità e finanza: una corretta sistemazione di una normativa sovrabbondante*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1, 2001, pp. 47 ss. e A. D'AURO, *La finanza locale nel testo unico degli Enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 2, 2001, pp. 203 ss.

<sup>186</sup> La legge Bassanini I infatti a sua volta codificava una tutela quantitativa; cfr. l'art. 3, co. 1, lett. b) della legge 59/1997 dove, circa il processo di trasferimento, si dispone che sono "indicati, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle Regioni [...] nonché i criteri di conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione tra le Regioni, e tra queste e gli enti locali, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative"; cfr. anche l'art. 7, su cui *infra*.

ti di funzioni, con la riforma della finanza territoriale del 1999/2000<sup>187</sup>; riforma testa tanto alla razionalizzazione quanto ad una significativa evoluzione del modello di finanziamento, nella quale – per condizionamento delle rivendicazioni di maggiore autonomia sul piano politico – si impiegava l’espressione “federalismo fiscale” al fine di descrivere il nuovo sistema<sup>188</sup>. Termine emblematico della volontà di rinnovamento, ma certamente improprio, non essendo venuti meno nel modello italiano quei tratti di etero-determinazione delle garanzie e delle limitazioni della spesa territoriale che si erano visti caratterizzare l’approccio regionale, né potendosi dire integrati tratti complementari di negozialità o condivisione istituzionale delle decisioni finanziarie che – pur presenti in modo accessorio in alcuni tratti della normativa – non hanno determinato un mutamento radicale di forma di Stato<sup>189</sup>.

Nondimeno, la riforma avviata dalla legge delega 133/1999 certificava, razionalizzando le tendenze sottese ai provvedimenti di riforma descritti in precedenza, un già avvenuto cambio di paradigma; muta-

---

<sup>187</sup> Sull’impostazione di tale riforma in generale, oltre a quanto di seguito meglio specificato, cfr. P. GIARDA, *L’esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, 2005.

<sup>188</sup> Cfr. il titolo della legge 133/1999, “Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”. 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.; cfr. anche la voce “federalismo fiscale”, in L.M. BASSANI, W. STEWART, A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Milano, 1995, pp. 202 ss. Sulla criticità di un impiego delle nozioni propriamente federali nell’ordinamento italiano, per uno studio comparato che prende in considerazione la situazione italiana di fine anni ’90 (sottolineando comunque le difformità della stessa da un contesto statale composto nel quale invece il principio di eguaglianza non operi in senso assoluto, come invece avviene in uno Stato unitario in senso stretto, e sottolineando la natura dell’ente regionale come “specie” del “genere” ente pubblico amministrativo locale), 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.

<sup>189</sup> Per i tratti fondamentali della forma di Stato regionale in materia finanziaria, e gli specifici elementi di etero-determinazione degli spazi di entrata e di spesa, cfr. *supra* i par. 5. nei cap. II e III.



mento di approccio alla questione finanziaria dal quale – pur in modo coerente con il dettato costituzionale originario – emergeva una radicale riforma del sistema in senso più marcatamente autonomistico<sup>190</sup>.

Inoltre, tale ultima riforma rappresentava un completamento del modello, aggiungendo alle evoluzioni susseguitesesi da inizio anni '90 anche l'abbandono delle logiche derivative, di tutela quantitativa del volume delle risorse territoriali in funzione della spesa storica. La residua finanza da trasferimento erariale veniva così resa non solo nominalmente, ma anche sostanzialmente perequativa: la perequazione era operata per mezzo di una formula di definizione del fabbisogno reale e non la si calibrava più sull'esigenza di garantire un'aspettativa all'invarianza delle risorse (principio già parzialmente sotteso alla logica della legge 59/1997, che disponeva per un'attribuzione delle funzioni con parallela dotazione delle risorse, non tanto in quanto già storicamente correlate a quelle competenze, ma sulla base dei bisogni e – in un'ottica di efficienza – evitando le duplicazioni<sup>191</sup>).

Con la legge 133/1999, e il successivo d.lgs. 56/2000, venivano quindi aboliti tutti i trasferimenti erariali residui, anche per gli enti locali, definendo un modello di finanza territoriale a esclusiva base tributaria; si interveniva inoltre sull'assetto delle entrate, semplificandolo e razionalizzandolo, così che in esito all'attuazione della riforma le Re-

---

<sup>190</sup> Cfr. in generale, a commento della riforma del 1999-2000, ad esempio: E. BULLIGIONE, *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenzienti?*, 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.

<sup>191</sup> Cfr. l'art. 7 della legge 59/1997: "Il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui".

gioni ordinarie potessero contare su un volume di risorse derivante essenzialmente dalla sola addizionale IRPEF e dalla compartecipazione alle accise e all'IVA<sup>192</sup>. Inoltre, il fondo perequativo nazionale veniva ora alimentato dall'IVA, operava con trasferimenti che – attingendo da quote di gettito altrimenti direttamente compartecipato – assumevano una parziale logica di tipo orizzontale<sup>193</sup>, e solo in via transitoria era ancora distribuito secondo un criterio di riparto basato sulla spesa storica<sup>194</sup>, prevedendosi invece – a regime – una formula di riparto orientata ai bisogni effettivi di finanziamento delle funzioni (oltre che non finalizzata ad un completo livellamento delle capacità finanziarie).

Nel riparto perequativo del fondo si tenevano infatti in considerazione quattro elementi fondamentali, diversamente indicizzati: la popolazione, le dimensioni geografiche (con dispersione della popolazione sul territorio), la capacità fiscale pro-capite (perequate tendenzialmente al 90%, con rinvio a criteri fissati nell'allegato tecnico) ed il fabbisogno sanitario pro-capite (i cui indicatori di bisogno portavano ad un integrale ripianamento della diversità di capacità fiscale, sempre secondo criteri di calcolo prefissati)<sup>195</sup>.

L'incidenza correttiva dei trasferimenti erariali veniva quindi differenziata, e si affermava l'idea di una perequazione propriamente intesa: diretta non ad eliminare solidaristicamente tutte le diversità di gettito tra territori, sopprimendo i profili competitivi del modello a finanza

---

<sup>192</sup> 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.

<sup>193</sup> 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.

<sup>194</sup> Cfr. l'art. 7, co. 3 e 4, del d.lgs. 56/2000.

<sup>195</sup> Sui caratteri della perequazione nella riforma del 1999, cfr. A. ZANARDI, *La perequazione fiscale tra le Regioni dopo la manovra finanziaria 1999*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 609 ss.

propria (con perequazione “neutrale”<sup>196</sup>), 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 fiscali)<sup>197</sup>.

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 rappresenta invece solo una posizione interposta, la dotazione di risorse essendo finalizzata alla tutela effettiva dell’utenza)<sup>198</sup>.

Proprio nell’ottica dell’eguaglianza degli utenti su tutto il territorio nazionale, allora, diventava razionale un’integrazione delle risorse che coprisse i soli servizi e funzioni davvero essenziali, lasciando spazio alla competizione per i livelli ulteriori delle prestazioni (eguaglianza e sussidiarietà integrando due principi in bilanciamento tra loro, nell’ambito dello schema perequativo, tra uniformità e differenziazione territoriale)<sup>199</sup>; ciò al fine di premiare gli enti a più alto gettito e a maggior efficienza degli impegni finanziari, specie in un contesto in cui gli elevati livelli di spesa pubblica erano divenuti non più sostenibili, e si era andata parallelamente affermando – sempre a partire da fine anni ’90 – un’esigenza di strutturale limitazione e razionalizzazione dei bilanci (anche mediante un patto di stabilità interno).

---

<sup>196</sup> Cfr. per spunti *supra* il par. 3.2. nel cap. II, per l’esperienza australiana di neutralità perequativa, e il par. 4.1. *ivi*, per l’esperienza tedesca di conservazione dell’ordine delle capacità fiscali.

<sup>197</sup> Recependo elementi di bilanciamento tra solidarietà e competitività che in quei medesimi anni erano oggetto di contenzioso costituzionale nell’ordinamento tedesco, dove si sviluppava un principio di perequazione con conservazione dell’ordine delle capacità fiscali; cfr. *supra* il par. 4.1. nel cap. III (e la giurisprudenza *ivi* citata).

<sup>198</sup> Sulla difficile tutela invece delle posizioni di aspettativa a un determinato volume di risorse riconoscibili direttamente in capo all’ente territoriale, cfr. *infra* i par. *sub* 1. nel cap. VIII.

<sup>199</sup> Sulla sussidiarietà come tratto di fondo anche nella riforma del modello finanziario territoriale di fine anni ’90, coerentemente con il processo di riorganizzazione amministrativa fondato sulle leggi Bassanini, 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.

*7. Origine ed evoluzione del patto di stabilità interno, tra instabilità della relativa disciplina e stabilità della prospettiva sottostante: dalla tutela alla limitazione delle dimensioni della finanza territoriale*

In risposta agli impegni di convergenza finanziaria assunti a livello europeo<sup>200</sup>, dalla fine degli anni '90 lo Stato – quale ente responsabile del coordinamento della finanza pubblica allargata – aveva iniziato ad operare in modo sistematico per la limitazione e la razionalizzazione della spesa (anche) territoriale. Si erano affermati così i primi interventi limitativi strutturali, diretti al contenimento delle dinamiche di crescita della spesa degli enti autonomi<sup>201</sup>; interventi che non erano mancati neppure in precedenza (tramite singoli provvedimenti che avevano apposto tetti, obiettivi di riduzione, o limiti alla crescita della spesa)<sup>202</sup>, ma che ora assumevano una forma normativa coordinata in un unitario patto di stabilità interno, poi progressivamente evolutosi<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. del cap. III.

<sup>201</sup> Interventi di cui però si percepiva l'insufficienza, a fronte della necessità di un approccio più strutturale e destinato a conformare nel suo complesso la spesa territoriale; ciò facendo salvi – si auspicava – gli spazi di autonomia ritagliabili in un approccio complessivo e collaborativo al contenimento della spesa territoriale. Cfr., per le esigenze cui il patto era chiamato a rispondere, F. PIZZETTI, *Il "patto di stabilità interna": una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1998, pp. 1373 ss.

<sup>202</sup> Numerosi interventi limitativi dell'autonomia finanziaria, anche con veri e propri tetti alle spese (cfr. Corte cost. 307/1983), erano infatti stati introdotti fin dall'origine dell'esperienza regionale. Per un commento relativo all'impatto sull'autonomia territoriale di tali strumenti limitativi della spesa, di carattere però non sistematico, cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Contenimento della spesa pubblica ed autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 12, 1983, pp. 2281 ss.

<sup>203</sup> Per una ricostruzione generale dell'evoluzione del patto di stabilità interno, dalla legge 488/1998 in poi, mediante un esame anche quantitativo delle conseguenze delle diverse scelte normative, cfr. M. AULENTA, *La "linea gotica" nella distribuzione inter-regionale del Patto di stabilità interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2012, pp. 15 ss. Sottolinea anche il contesto di mutamento della finanza locale, che ha accompagnato l'affermarsi di questo nuovo strumento, G. DELLA CANANEA, *I limiti della finanza locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 2, 2002, pp. 215 ss.

L'introduzione del patto di stabilità interno ha infatti razionalizzato le soluzioni disorganiche precedenti, in particolare valorizzando – nelle prime applicazioni – l'apposizione di limiti più che i profili vincolistici<sup>204</sup>. Infatti, con la sua introduzione nella Finanziaria 1999<sup>205</sup> era stato l'indebitamento netto della pubblica amministrazione ad essere assunto – anche a livello interno – quale parametro principale di limitazione della discrezionalità delle centrali di spesa, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza europei. Non si ponevano quindi vincoli puntuali alle azioni che generano spesa, ma si procedeva per obiettivi posti sulle grandezze contabili fondamentali.

A tal fine, il patto di stabilità interno è stato costituito dall'insieme delle disposizioni, contenute annualmente nelle leggi finanziarie (poi di stabilità), con cui si definiscono gli impegni “assunti” dagli enti territoriali e tesi a contribuire al rispetto del patto di stabilità e crescita<sup>206</sup>. L'obiettivo dei limiti apposti alla finanza territoriale è stato infatti – fin dalla sua istituzione – quello della riduzione del saldo tendenziale di comparto, agendo così in modo indiretto sull'autonomia finanziaria regionale e locale (non tanto con un'immediata rideterminazione delle entrate disponibili, ma individuando obiettivi coartanti la spesa).

Se il procedere per obiettivi sui saldi è una caratteristica affermata fin dalle prime formulazioni del patto di stabilità interno, e poi tendenzialmente conservata (seppure con esperienze diversificate per Regioni

---

<sup>204</sup> Sulla distinzione tra limiti e vincoli, cfr. *supra* il par. 3.1. nel cap. I. Si rinvia inoltre ancora a G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., pp. 563 ss.

<sup>205</sup> Cfr. l'art. 28 della legge 488/1998. Per commenti alla struttura dei primi patti, cfr. F. BALASSONE, D. FRANCO, S. ZOTTERI, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, fasc. 2, 2001, pp. 5 ss. e F. BALASSONE, S. ZOTTERI, *Il Patto di stabilità interno due anni dopo: norme più “morbide” risultati più deludenti*, in *Economia pubblica*, fasc. 6, 2001, pp. 53 ss.

<sup>206</sup> Circa l'assunzione non tanto volontaria (con le scarse garanzie della leale collaborazione in sede di Conferenza), ma in ottemperanza ad una funzione di coordinamento della finanza pubblica statale da subito costruita come particolarmente pervasiva ed etero-determinate delle spese locali, cfr. – per una critica generale già alle prime formulazioni, comunque meno invasive delle successive – G. PETROVICH, *Il “patto di stabilità interno” delle leggi Finanziarie italiane: l'ironia delle parole*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 3, 1999, pp. 269 ss.

ed enti locali), al contrario per altri profili – quali il regime sanzionatorio e l'incidenza sugli investimenti pubblici – la struttura del patto affermata a fine anni '90 ha evidenziato alcune significative criticità, progressivamente corrette negli esercizi successivi.

Per quanto riguarda l'effettività delle regole di stabilità (e il loro progressivo sviluppo), la coartazione mediante saldi – che in un primo tempo è stata definita semplicemente come contenimento dell'aumento percentuale annuo della spesa finanziata in deficit (mirando ad arrestare l'aumento del debito più che ad operare una vera riduzione delle uscite)<sup>207</sup> – con le diverse leggi finanziarie succedutesi si è articolata invece in obiettivi gradualmente più stringenti. L'implementazione del patto è così consistita non solo in limiti percentuali all'incremento della spesa pubblica, ma anche in tetti alla spesa corrente, *target* di riduzione della spesa storica (anche selettivi, con applicazione di differenti indicatori per settori diversi), nonché – infine – in disposizioni vincolistiche relative alle principali attività generative di impegni finanziari. Strumenti che, per le Regioni, sono divenuti poi sostituivi della logica per saldi finanziari, il patto “regionale” essendo stato fondato sul diverso principio del contenimento delle spese finali<sup>208</sup>.

Inoltre, sempre a garanzia dell'implementazione delle regole limitative, la struttura del patto si è arricchita di un regime sanzionatorio carente nella prima attuazione, con mezzi correttivi e repressivi sempre più effettivi per il caso di mancato raggiungimento degli obiettivi<sup>209</sup>. In primo luogo, il rispetto del Patto è divenuto un elemento di legittimità del bilancio di previsione; infatti, per gli enti inadempienti lo scosta-

---

<sup>207</sup> Cfr. l'art. 28 della legge 448/1998 che prevedeva il concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica europei sulla base della semplice riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle proprie spese e del proprio rapporto debito/PIL, in coerenza con il patto di stabilità e crescita che – nel rispetto dell'autonomia procedurale degli Stati membri – poneva esclusivamente limiti finali e non vincoli selettivi delle misure di rigore; vincoli la cui utilizzazione costituisce invece in un certo senso la *ratio* di fondo delle nuove procedure del c.d. semestre europeo.

<sup>208</sup> Dall'esercizio 2005 le Regioni ordinarie applicano la regola del controllo della spesa finale (corrente e in conto capitale) in termini di competenza e di cassa; anche gli enti locali, dal 2005 al 2007, avevano sperimentato analogo approccio (che comunque era stato affiancato al sistema dei saldi fin dal 2002).

<sup>209</sup> Sul sistema sanzionatorio, cfr. ancora il d.lgs. 149/2011, in particolare l'art. 7.

mento fra i risultati conseguiti e gli obiettivi programmatici concorre alla definizione della manovra complessiva di bilancio aggiungendosi all'obiettivo programmatico dell'anno successivo<sup>210</sup>. Inoltre, accanto a tale regime di traslazione degli obiettivi mancati sugli esercizi futuri, si sono previste prescrizioni puntuali riguardanti le singole spese, cui si aggiungono conseguenze personali per gli amministratori responsabili<sup>211</sup>. Infine, a tali sanzioni negative è poi stato affiancato un sistema premiante per gli enti virtuosi, che possono o essere esentati da limiti stringenti, o anche incrementare la propria spesa<sup>212</sup>.

Un'ulteriore criticità delle prime formulazioni del patto era consistita inoltre dagli effetti deflattivi sul tasso degli investimenti pubblici, indotti dal regime limitativo per saldi. A tale riguardo, e sempre per promuovere l'azione degli enti virtuosi, nel patto è stato successivamente introdotto il concetto di competenza mista od ibrida, considerando rilevanti – rispettivamente – accertamenti ed impegni per la parte corrente, ed incassi e pagamenti per la parte in conto capitale; ciò allo scopo di differenziare l'impatto limitativo tra spese di investimento e spese correnti, modellando gli effetti su come la spesa è effettivamente divisa nel corso degli anni (mentre le prime declinazioni della normati-

---

<sup>210</sup> Ciò in aggiunta a quanto previsto dall'art. 193 del TUEL che per gli enti locali impone il rispetto, durante la gestione e in occasione di variazioni di bilancio, del pareggio finanziario e di tutti gli equilibri stabiliti in sede di previsione per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti. La novità del patto 2008 è da individuare nell'introduzione di un prospetto allegato al bilancio di previsione, per dimostrare in via preventiva il rispetto degli obiettivi del patto (così ancorandone l'azione al bilancio, a sottolineare quindi il profilo di limite più che vincolistico).

<sup>211</sup> In tema di sanzioni agli amministratori cfr. già l'art. 61, co. 10, del d.l. 112/2008 in materia di riduzione dell'indennità di carica negli enti inadempienti al patto. Più recentemente il tema è stato affrontato sistematicamente nell'ambito del federalismo fiscale (d.lgs. 149/2001, artt. 1-7 in materia di meccanismi sanzionatori, quali la decadenza e l'interdizione per i revisori e i componenti della Giunta responsabili, nonché alcune forme di responsabilità politica formalizzate).

<sup>212</sup> Regime premiale introdotto dal 2005. Per un'analisi anche del regime degli incentivi, cfr. M. BARBERO, *Il nuovo Patto di stabilità interno*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 5-6, 2005, pp. 647 ss.

va limitativa della spesa locale non operavano distinzioni, comprimendo indifferentemente pure le voci in conto capitale)<sup>213</sup>.

Anche dopo le prime riformulazioni della disciplina del patto di stabilità interno è rimasta comunque problematica la traduzione tecnica delle esigenze di spesa a fini di equità, quando uscite e investimenti presentano ricadute sociali che sono invece ignorate da una normativa limitativa indifferenziata<sup>214</sup>; ciò, in particolare, in un contesto di notevole complessità della contabilità pubblica, nel quale scelte generalizzate imposte per contrastare la crisi talvolta si rivelano non sensibili alle specificità delle diverse gestioni locali (sia non cogliendo alcune condotte opportunistiche, sia – al contrario – bloccando le iniziative positive di spesa socialmente o economicamente produttiva, condotte da enti amministrati comunque in modo responsabile e sostenibile)<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> Tale evoluzione ha operato solo dal 2008, in base alla legge 244/2007. La modalità di calcolo così implementata non si fondava più sulla determinazione di un duplice obiettivo di miglioramento dei saldi (in termini di cassa e di competenza), assumendo invece un unico obiettivo omnicomprendivo (appunto, di competenza mista). Per il triennio venivano quindi rilevati gli accertamenti e gli impegni per la parte corrente (Titolo I, II e III dell'entrata e Titolo I della spesa) e le riscossioni e i pagamenti, rispettivamente per il Titolo IV dell'entrata e per il Titolo II della spesa; nel calcolo del saldo finale si raffrontavano poi le entrate finali alle spese finali, senza considerare il Titolo V dell'entrata e il Titolo III della spesa (ovvero, le partite finanziarie riferite all'indebitamento). Calcolando in tal modo le grandezze rilevanti all'interno del bilancio, il saldo finanziario veniva assunto in una quantificazione matematica simile all'indebitamento o accredito netto rilevanti per i parametri di convergenza europei, con conseguenti vantaggi rispetto al doppio calcolo di competenza e cassa applicato agli enti territoriali fino al 2007. Cfr. su tale disciplina, M. BARDASCINO, C. COSSIGA, *Patto di stabilità e competenza mista: le novità della finanziaria per il 2008*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1-2, 2008, pp. 207 ss.

<sup>214</sup> Per una riflessione generale sul ruolo dei diritti ed interessi sociali rispetto alle problematiche di razionalizzazione della spesa pubblica e distribuzione delle risorse in un quadro di crisi finanziaria dello Stato, sottolineando la necessità costituzionale di mantenere la centralità delle scelte pubbliche (a tutela dei valori di eguaglianza e dignità della persona) anche di fronte alle esigenze e ai precetti tecnici della scienza economica, cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2013.

<sup>215</sup> Per la disciplina premiale e sanzionatoria, diretta anche ad evitare queste situazioni, cfr. più in dettaglio ancora *infra* il par. 4.2. del cap. VI. Contro l'evasione dalle norme del patto sono state apprestate apposite misure in materia di c.d. atti elusivi. In



A fronte di questo quadro, un elemento particolarmente carente nelle prime concezioni del patto di stabilità interno, successivamente invece impiegato in modo crescente (specie a fronte della crisi finanziaria), è stato quello vincolistico, degli interventi qualitativi sulla spesa territoriale<sup>216</sup>. L'apposizione di vincoli risulta infatti maggiormente selettiva rispetto ai limiti, ma realizza anche un più pesante condizionamento dell'autonomia<sup>217</sup>; condizionamento che la sovranità finanziaria espressa nella funzione di coordinamento ha tendenzialmente evitato – nelle esperienze di fine anni '90 – non optando per prescrizioni puntuali relative alle singole attività produttive di spesa (che incidono sulle funzioni sostanziali da finanziare, oltre che sulla sola contabilità).

*7.1. La ratio di fondo sottesa agli obiettivi del patto di stabilità interno, e la sua continuità nell'evoluzione della disciplina*

A fronte di queste criticità iniziali del modello limitativo sviluppatosi a partire da fine anni '90, progressivamente corrette, va invece ribadita la continuità nell'impostazione generale; ciò che è rimasto stabile, e in linea con le esigenze originarie (di conformità con i parametri di convergenza UE), è infatti la strutturazione in obiettivi dell'apparato limitativo della spesa territoriale. Il regime incentivante e dei controlli legato al patto di stabilità interno si pone infatti come strumentale a orientare – in modo rispettoso dell'autonomia, senza condizionamenti di tipo propriamente gerarchico, ma inducendo comunque precise condotte contabili – la spesa territoriale verso livelli di impegno sostenibili<sup>218</sup> e,

---

particolare, l'art. 20, co.10, del d.l. 98/2011 stabilisce la nullità di atti e contratti di servizio posti in essere per eludere le regole del patto; inoltre, in caso di accertamento da parte della Corte dei conti di una situazione di rispetto artificioso del patto mediante non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio, l'art. 31, co. 31 della legge 183/2011 prevede a carico degli amministratori una sanzione parametrata all'indennità di carica.

<sup>216</sup> Cfr. *infra* il par. 4.1. nel cap. VI.

<sup>217</sup> Sulla distinzione tra limiti e vincoli cfr. ancora *supra* il par. 3.1. nel cap. I.

<sup>218</sup> Sul regime incentivante e disincentivante che, nel patto di stabilità interno, assicura il raggiungimento di obiettivi comuni sui saldi senza l'impiego di norme direttamente autoritative (in un'ottica generale di sussidiarietà), sia consentito rinviare a F. GUELLA, *La sussidiarietà nelle tendenze alla regionalizzazione del patto di stabilità*

pertanto, le ragioni economiche che determinano la struttura normativa dell'apparato normativo sono rimaste relativamente costanti nel corso del tempo (segnando la *ratio* di fondo degli istituti e dei meccanismi di disciplina, costante anch'essa).

Infatti, strutturalmente gli obiettivi europei affidati allo Stato-ordinamento gravano sulla finanza pubblica allargata cui partecipano anche gli enti territoriali, così che la disciplina finanziaria di Regioni ed enti locali ha dovuto assumere – quale conseguenza degli impegni assunti dallo Stato – un'impostazione analoga a quella accolta nel patto di stabilità e crescita<sup>219</sup>. In aderenza al meccanismo sovranazionale, infatti, anche per gli enti territoriali gli obiettivi sono stati definiti in termini di riduzione del disavanzo di cassa e del complesso del debito, per poi essere integrati dal 2002 (e successivamente sostituiti, dal 2005) da obiettivi espressi in termini di tetti alla crescita della spesa finale; a rendere più complesso l'impianto generale, inoltre, per i soli enti locali assoggettati al patto di stabilità interno<sup>220</sup> (e non per le Regioni) dal 2007 gli obiettivi sono stati nuovamente espressi in termini di saldo, realizzando così nuovamente un'ancora più marcata aderenza strutturale alla normativa europea (tornando all'impostazione originaria).

La natura della convergenza sottesa al modello dei saldi posti ad obiettivo (e poi, parzialmente o in sostituzione, dei tetti-obiettivo) ha segnato quindi in modo continuativo l'approccio limitativo, fin dalle prime versioni del patto; e ciò è stato confermato anche nell'ultima evoluzione della disciplina per gli enti locali<sup>221</sup>, dove l'introduzione di nuovi precetti è stata in particolare finalizzata all'obiettivo del miglioramento del saldo finanziario, cioè a rendere quanto più possibile posi-

---

*e al rafforzamento del sistema di controllo e incentivazione*, cit., pp. 823 ss. Sulla nozione di sostenibilità, come categoria di fondo a legittimazione di tutto l'apparato normativo descritto, cfr. *infra* il par. 1. del cap. VII.

<sup>219</sup> Sulle connessioni tra patto di stabilità europeo e interno, cfr. G. DELLA CANA-NEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 4, pt. 1, 2001, pp. 559 ss.

<sup>220</sup> La platea degli enti soggetti al patto di stabilità interno è stata più volte modificata, e dal 2013 è estesa anche a Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ma superiore ai 1.000; cfr. l'art. 31, co. 1, della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012).

<sup>221</sup> Cfr. l'art. 31 della legge 183/2011, come modificato dall'art. 1, co. 430-432, 436, 439, 445-446, della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013).

tiva (o non negativa) la differenza tra entrate e spese<sup>222</sup>. In questo senso, il saldo finanziario è stato calcolato quale differenza tra entrate finali e spese finali<sup>223</sup> al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti, in termini di competenza mista<sup>224</sup>; ovvero, le entrate e le uscite di parte corrente sono considerate – come visto – in termini di competenza giuridica (accertamenti e impegni), mentre quelle in conto capitale in termini di cassa (incassi e pagamenti)<sup>225</sup>.

Posto questo criterio computazionale, l’obiettivo fissato consiste in una differenza positiva tra entrate e uscite, di ammontare variamente definito. La base di calcolo di tale ammontare, che si pone come saldo-obiettivo, è stata poi nel corso degli anni parametrata o a al saldo conseguito in un singolo esercizio precedente (migliorato o peggiorato sulla base di dati coefficienti, conservando quindi – sul fronte limitativo – un approccio a “performance storica”), oppure alla spesa corrente dell’ente rilevata mediamente nel triennio<sup>226</sup>. Inoltre, l’obiettivo di saldo –

---

<sup>222</sup> Sulla centralità dell’obiettivo, e sua definizione, per la regolamentazione della convergenza finanziaria, cfr. P. CASTALDI, *Il patto di stabilità interno un problema aperto: l’individuazione dell’obiettivo Ente*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2009, pp. 33 ss.; in particolare si enucleano le possibili modalità di individuazione dell’obiettivo nel modello ad alterazione di un risultato finanziario registrato in un determinato periodo storico o a conseguimento di un dato saldo (con ottiche di miglioramento o di rapporto).

<sup>223</sup> Non sono operazioni finali computabili né l’avanzo (o disavanzo) di amministrazione né il fondo (o deficit) di cassa; cfr. circolare esplicativa del Ministero dell’economia 5 del febbraio 2013.

<sup>224</sup> Sulla competenza mista cfr. R. PEREZ, *La legge di stabilità per il 2011. Gli enti locali territoriali e il patto interno di stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2011, pp. 390 ss. L’art. 31, co. 7-17, della legge 183/2011 prevede l’esclusione di una serie di voci di entrata e di spesa dal computo del saldo; si tratta in particolare degli interventi prioritari e strategici, delle risorse spese per situazioni di crisi e emergenza per calamità, oppure della spesa impegnata per correggere effetti anomali o per specifiche deroghe.

<sup>225</sup> Quindi il patto di stabilità lascia liberi i pagamenti di spesa corrente, in quanto la cassa è soggetta a restrizioni esclusivamente per la parte in conto capitale.

<sup>226</sup> Il riferimento al triennio di media per il calcolo degli obiettivi è stato introdotto a partire dal 2011. Cfr. l’art. 77 bis del d.l. 112/2008 per gli anni 2009-2011, e l’art. 1, co. 87-124, della legge 220/2010 per il triennio 2011-2013. Nella seconda disciplina citata l’obiettivo di saldo programmatico non è stato più rapportato al saldo finanziario, per

fisato “a termine”, per un periodo determinato, posta la dichiarazione di incostituzionalità dei vincoli a tempo indeterminato<sup>227</sup> – è stato poi specificato applicando alla spesa corrente media sostenuta nel triennio precedente determinate percentuali migliorative<sup>228</sup>, al fine di rendere la differenza tra entrate e spese da realizzare maggiore di quanto mediamente conseguito in passato<sup>229</sup>; in risposta alla crisi finanziaria, da ultimo, la gestione deve inoltre portare a risultati decrementali ulteriori, il saldo finale venendo diminuito di un importo pari a una riduzione dei trasferimenti straordinaria (deliberata per il risanamento dei conti)<sup>230</sup>.

A prescindere da queste evoluzioni, l'impostazione per saldi della normativa limitativa (che è così stata confermata nel tempo, a partire dalle prime esperienze di fine anni '90) comporta che l'obiettivo fissato dal patto di stabilità interno – manifestandosi come imposizione di un rapporto positivo tra entrate e uscite – presenti contenuto prescrittivo essenzialmente nei termini della necessità per l'ente territoriale di gene-

---

essere invece parametrato alla spesa corrente dell'ente territoriale (e non più riferita ad un solo anno, bensì – appunto – ad un triennio).

<sup>227</sup> Infatti, con l'art. 20, co. 4, del d.l. 98/2011 gli obiettivi già previsti per l'anno 2013 erano stati estesi anche agli anni 2014 e successivi, senza termine finale. La Corte costituzionale con la sentenza 193/2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una simile proroga di misure restrittive a tempo indeterminato in quanto lesiva della condizione di temporaneità delle restrizioni richiesta per qualificare la norma in questione quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Su tali basi, l'art. 1, co. 432, della legge 228/2012 ha riformato l'art. 31 della legge 183/2011, limitando l'efficacia del vincolo al termine del 2016.

<sup>228</sup> Il triennio di riferimento è stato il 2007-2009. In tema, cfr. ancora l'art. 31, co. 2, della legge 183/2011, come modificato dall'art. 1, co. 432, della legge 228/2012. I fattori applicati corrispondono per le Province al 18,8%, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti al 14,8%, e per i Comuni con popolazione di dimensioni minori (ma comunque superiori a 1.000 abitanti) al 12,0%, successivamente elevabile.

<sup>229</sup> Cfr. ad esempio, per un assetto degli obiettivi assunto in sede di patto di stabilità interno, la disciplina dell'art. 14, co. 1, del d.l. 78/2010, come integrato dal d.l. 98/2011 e dal d.l. 138/2011, oltre le ulteriori s.m.i.

<sup>230</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 88, della legge 220/2010 gli obiettivi di saldo vengono rettificati per sterilizzare gli effetti del taglio dei trasferimenti – necessari al raggiungimento degli obiettivi finanziari in contesto di crisi – determinati dall'art. 14, co. 2, del d.l. 78/2010. Per l'attuazione delle riduzioni, cfr. i decreti del Ministero dell'interno 9 dicembre 2010, 13 marzo 2012 e 22 marzo 2012.

rare un certo avanzo di bilancio, rispetto al quale i criteri di calcolo citati incidono orientando le scelte di gestione (ponendosi peraltro, nel corso dell'evoluzione della disciplina, anche quale condizione di validità delle decisioni di bilancio stesse<sup>231</sup>).

Per rafforzare la precettività degli obiettivi, e renderne maggiormente effettivo il perseguimento, il regime più strettamente limitativo descritto (fondato su soli parametri quantitativi, riferiti ai saldi), è stato poi accompagnato da un sistema anche vincolistico, con prescrizioni qualitative relative alle modalità della spesa e del prelievo<sup>232</sup>. Ulteriori misure, di contorno al patto e che ne precisano obiettivi e modalità, sono infatti state inserite nei decreti di contrasto alla crisi e sulla *spending review*<sup>233</sup>, e nelle leggi di stabilità stesse accanto alla normativa limitativa<sup>234</sup>. In questi casi non si è proceduto a modificare i saldi, ma il concorso alla manovra di finanza pubblica delle amministrazioni territoriali è stato perseguito mediante o la promozione della qualità della spesa, o la riduzione secca delle risorse spettanti agli enti locali (ciò senza modifiche sostanziali al regime del patto sui saldi, che è rimasto centrale e strutturalmente aderente all'impostazione originaria).

Le regole contabili di coordinamento della finanza locale hanno infatti agito principalmente mediate strumenti orientati agli obiettivi, fissati in differenziali positivi tra entrate e spese, secondo un modello che comporta determinati incentivi integrati nell'obiettivo stesso (per come individuato e calcolato), e che orienta a date scelte di uscita e di entrata (premianti le spese di investimento e l'armonizzazione tra prelievo e spesa, e quindi una valutazione globale delle politiche pubbliche locali).

Se questa è stata l'impostazione originaria del patto, tutt'ora seguita per il sistema degli enti locali, il modello del coordinamento limitativo

---

<sup>231</sup> Cfr. l'art. 31, co. 18, della legge 183/2011. Cfr. inoltre l'art. 9, co. 1, lett. a), n. 2, del d.l. 78/2009 il quale, in caso di provvedimenti recanti impegno di spesa, prevede che il soggetto adottante ha l'obbligo di verificare la compatibilità del programma dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio disponibili e con le regole di finanza pubblica; ciò accertando la copertura finanziaria come previsto dall'art. 151 e 183 del TUEL, e la compatibilità dell'impegno con i limiti previsti dal patto di stabilità interno, come emergenti nel prospetto obbligatorio allegato al bilancio di previsione.

<sup>232</sup> Cfr. *infra* il par. 4.1. nel cap. VI.

<sup>233</sup> Cfr. in particolare i d.l. 52/2012 e 95/2012, su cui *infra* al par. 3.1. nel cap. VI.

<sup>234</sup> Cfr. la legge 228/2012, nelle disposizioni relative al patto.

della finanza per prescrizione di saldi non è tuttavia l'unico possibile<sup>235</sup>, ma tuttavia – anche nell'alternativo sistema a contenimento delle spese finali – la *ratio* economica di fondo rimane invariata. Infatti, come visto le finanze delle Regioni – dal 2005 – vengono orientate mediante un meccanismo fondato su tetti alla spesa finale<sup>236</sup>, con il quale il patto di stabilità interno regionale impone alle amministrazioni un obiettivo di contenimento della spesa in termini assoluti, calcolato sulla base di un parametro riduttivo ricondotto alla spesa rilevata nei periodi precedenti (*backward looking*<sup>237</sup>); obiettivo con cui si perseguono esigenze di stabilità finanziaria complessiva comunque analoghe a quelle iniziali (sottese già all'impostazione del patto di fine anni '90).

In tale modello, però, l'approccio non per saldi rende ininfluenti – ai fini del rispetto del patto – le manovre sulle entrate e determina, così, un diverso assetto incentivante delle politiche di impegno (premiante l'efficienza della spesa, considerata a prescindere dal contesto fiscale in cui è inserita)<sup>238</sup>; assetto incentivante della razionalizzazione delle uscite che costituisce così, in ogni caso, il tratto appunto caratterizzante del patto, quale strumento giuridico diretto a sollecitare condotte gestorie della spesa che siano sostenibili (e ciò – specificamente – sempre per mezzo di incentivi, sostanziati nel prendere a parametro di riferimento degli aggregati finanziari precisamente misurabili).

---

<sup>235</sup> Sul tema del coordinamento finanziario, oltre a quanto approfondito di seguito nel cap. VII, con particolare attenzione al patto di stabilità interno cfr. M. BARBERO, *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2006, pp. 35 ss. Sulla pluralità di modelli nel diritto comparato, oltre a quanto già esposto *supra* nel cap. III, specificamente in materia di patto di stabilità interno cfr. G. PISAURO, *I "Patti" di stabilità interni. Un commento*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2006, pp. 193 ss.

<sup>236</sup> Cfr. la legge 220/2010, come modificata dal d.l. 225/2010.

<sup>237</sup> È la c.d. regola Gordon Brown, cioè un tetto massimo riduttivo applicato in forma di percentuale, e in modo orizzontale, su tutte le spese storiche (con eccezioni per gli investimenti, diversamente considerati per il loro apporto qualitativo alla crescita).

<sup>238</sup> Questo diverso approccio è stato tuttavia giudicato inefficiente, in quanto "l'imposizione alle Regioni di un mero controllo sui tetti di spesa finale rende ininfluenti, per il conseguimento dell'obiettivo posto dal patto di stabilità interno, le entrate a qualsiasi titolo incamerate", e finisce per disincentivare la spesa di *mission* dell'ente; cfr. M. BARBERO, *La "territorializzazione" del Patto di Stabilità Interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2010, pp. 356 ss.

*8. Strategie di difesa dei volumi delle risorse nelle Regioni speciali: l'aggressione alle garanzie statutarie tramite limiti di spesa e la scelta di partecipare alle esigenze di risanamento con assunzione di funzioni*

L'affermarsi di un modello di finanza propria per le Regioni ordinarie, da un lato, e il contesto generale di crisi della finanza pubblica, con l'emergere di strumenti per la limitazione e il controllo strutturali della spesa degli enti territoriali, dall'altro, hanno determinato – sempre nel corso degli anni '90 – una serie di conseguenze anche per il modello di autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Anche tale disciplina differenziata si è infatti evoluta in parallelo al modello delle Regioni ordinarie, recependo le istanze di responsabilizzazione e di maggiore competitività sull'efficienza, sotteso all'opzione per la finanza propria, e di controllo della sostenibilità, con obiettivi di miglioramento dei saldi.

Coerentemente con le esigenze di stabilità dei conti pubblici sottese alle riforme descritte in precedenza, le finanze delle Regioni speciali – i cui livelli di spesa erano stati incrementati dalla contaminazione di elementi di finanza derivata<sup>239</sup> – sono state fatte oggetto di alcuni primi interventi di ripensamento, che poi si sono consolidati ulteriormente nell'ambito della riforma del c.d. federalismo fiscale<sup>240</sup>.

Infatti, da inizio anni '90, con la contrazione delle risorse pubbliche e l'affermarsi delle esigenze di convergenza sui parametri di Maastricht, le Regioni speciali – quali parte della finanza pubblica allargata – sono state anch'esse chiamate, in modo crescente, a partecipare al risanamento riducendo i propri volumi di spesa. Il modello di tutela delle risorse, fondato su ampi spazi di finanza autonoma garantiti in Statuto (con partecipazione a quote fisse del gettito erariale già molto ampie) e arricchito con mezzi finanziari ulteriori derivanti da trasferimento (a copertura delle nuove competenze), ha iniziato ad essere percepito come un sistema di privilegi quando si riscontrava, nell'applicazione concreta, la fissazione di un quantitativo di spesa non proporzionato – per correlazione – alle effettive funzioni esercitate<sup>241</sup>. La tendenza espansi-

<sup>239</sup> Cfr. *supra* quanto riportato al par. 5. in questo capitolo.

<sup>240</sup> Cfr. l'art. 27 della legge 42/2009, su cui *infra* i par. *sub* 4. nel cap. V.

<sup>241</sup> Per una ricostruzione dei dati quantitativi derivanti dall'assetto di regolazione finanziaria delle Regioni speciali, sui profili critici e gli elementi invece di virtuosità

va sia nell'assunzione delle funzioni sostanziali, sia – in parallelo – nella dotazione di risorse aggiuntive, veniva quindi arrestata a inizio anni '90, anche con l'affermarsi – in alcuni casi – di modalità di partecipazione delle Regioni speciali alla riduzione della spesa pubblica mediante rinuncia, in sede di assunzione di ulteriori funzioni statali (trasferite o delegate), al corrispettivo trasferimento delle risorse<sup>242</sup>.

Nel contesto della generale limitazione della spesa pubblica, infatti, si rendeva evidente come la garanzia costituzionale inserita negli Statuti (con compartecipazioni in quota fissa) non fosse comunque inattaccabile, a fronte di interventi statali espressivi delle esigenze unitarie dell'ordinamento<sup>243</sup>. Tale garanzia, pur piena ed effettiva sul piano formale

---

sottesi alle esperienze che hanno realizzato un effettivo sgravio di funzioni per il livello centrale di governo (e una responsabilizzazione dei territori, con ricaduta sugli stessi dello sviluppo o delle insoddisfacenti performance economiche territoriali), cfr. ancora G. CERIA, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del federalismo*, cit., pp. 69 ss. e ID., *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, cit., pp. 453 ss., oltre a quanto riportato in B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5-6, 2010, pp. 495 ss. e A. STADERINI, E. VADALÀ, *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle Regioni italiane*, in L. CANNARI (cur.), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, 2009, pp. 597 ss.

<sup>242</sup> Per una ricostruzione del processo evolutivo affermatosi da inizio anni '90, con speciale attenzione all'esperienza della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che dopo la chiusura della vertenza con l'Austria e a seguito della crisi della finanza pubblica dei primi anni '90 ha visto un impatto sull'autonomia governato individuando materie da trasferire o delegare con oneri a carico delle Province autonome e della Regione (impostazione confluita in norme di attuazione dagli anni 1993-1994), cfr. in particolare G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Südtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2011, pp. 937 ss.

<sup>243</sup> Nel senso che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della "finanza pubblica allargata", nei cui riguardi lo Stato conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, cfr. già ad esempio Corte cost. 416/1995 e 421/1998. A conferma della possibilità di incidere sull'autonomia finanziaria speciale per esigenze di contenimento della spesa, anche successivamente la giurisprudenza costituzionale ha poi sottolineato come le Regioni speciali facciano comunque parte del sistema finanziario



nell'assicurare l'integrità delle entrate (tanto che nella fase espansiva della finanza regionale ordinaria aveva appunto legittimato la richiesta di nuove risorse correlate alle nuove competenze), non assicurava invece più – sul piano sostanziale – una piena tutela del volume delle uscite. In un'epoca di contrazione della finanza regionale gli interventi limitativi statali si orientavano così sempre più sul fronte delle spese, quale ambito comprimibile – per scelta sovrana, a tutela dell'unità dell'ordinamento e della stabilità della finanza pubblica allargata – anche a danno dell'autonomia differenziata.

Il livello statale di governo, in altri termini, pur non potendo trattene- re quote di gettito riservate costituzionalmente alle Regioni speciali, nondimeno poteva chiedere alle stesse di non spendere l'intera cifra statutariamente prevista, asservendo i risparmi così imposti al rispetto degli obiettivi di contenimento del deficit assunti in sede europea e – teoricamente – all'abbattimento del debito pubblico<sup>244</sup>. In tal modo, quindi, si perseguono, senza incidere sugli Statuti speciali, finalità unitarie di stabilità finanziaria cui anche le autonomie differenziate sono

---

nazionale, con conseguenti oneri di coordinamento e rispetto del Patto (cui si accompagna, a garanzia della specialità, unicamente un più stretto rispetto del principio di bilateralità e la transitorietà – in assenza di accordo – dell'applicazione delle disposizioni ordinarie). Tra le varie pronunzie della Corte, si possono ricordare ad esempio la sentenza 82/2007, oltre che le sentenze 88/2006, 417/2005, 425/2004, 353/2004 e 36/2004.

<sup>244</sup> Cfr. Corte cost. 52/1994, dove si è affermato che la destinazione delle nuove o maggiori entrate tributarie (derivanti dal d.l. 155/1993) alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico e il riequilibrio del bilancio (statale), integra un'ipotesi in cui – ex art. 9, co. 1, del d.lgs. n. 268 del 1992 – il legislatore statale può riservare all'erario l'intero maggior gettito tributario, escludendo ogni compartecipazione ad esso delle Province autonome. Tra l'ampia ulteriore giurisprudenza rilevante per il tema dell'assoggettamento delle Regioni speciali a obblighi finanziari di contenimento della spesa e partecipazione al risanamento, cfr. Corte cost. 416/1995, 222/1994, 357/1993, 355/1993, 132/1993, 128/1993, 356/1992, 62/1987, 155/1977 (confermate dagli indirizzi interpretativi successivi alla riforma del Titolo V, su cui cfr. Corte cost. 169/2007, 88/2006, 449/2005, 417/2005, 35/2005, 30/2005, 414/2004, 390/2004, 353/2004, 260/2004, 36/2004, 17/2004, 4/2004, 376/2003). Per spunti sulla diversa posizione delle Regioni speciali ed ordinarie rispetto alla politica di contenimento della spesa pubblica, nell'ordinamento antecedente l'introduzione dello strumento organico del patto di stabilità interno, cfr. E. BUGLIONE, *Autonomia, controllo e trasparenza della finanza regionale: situazione attuale e prospettive*, cit., pp. 59 ss.

tenute su un piano logico, in ragione del fatto che anche la spesa pubblica di queste Regioni ha concorso al contesto nazionale dei conti pubblici, da risanare (ferme le differenze formali e sostanziali nelle responsabilità per deficit e debito, e l'esigenza di non discriminare nell'assegnazione dei concorsi al risanamento proprio quegli enti che – per virtuosità – abbiano più ampi spazi finanziari disponibili).

In questo modo, e in particolare con il nuovo strumento del patto di stabilità interno, diveniva possibile chiedere anche alle Regioni speciali un sacrificio dei propri spazi (non di entrata, ma) di spesa, pur lasciando integra la garanzia statutaria del gettito compartecipato<sup>245</sup>.

Già le finanziarie degli anni '90, peraltro, si erano orientate dapprima per imporre alle Regioni speciali sacrifici in termini di rinuncia a quote di risorse, poste in termini di diretta riduzione del volume della spesa<sup>246</sup>. La strategia di difesa dei volumi finanziari dell'autonomia speciale, a fronte di questi interventi riduttivi (in un primo tempo peraltro in generale molto contenuti e non strutturali<sup>247</sup>), si poneva in termini diversi a seconda della capacità di gettito delle singole Regioni.

In alcune realtà, infatti, la capacità di entrata si presentava comunque come esigua, così che le Regioni speciali interessate potevano allegare – a fronte delle richieste centrali di partecipazione al risanamento – una situazione di bisogno non coperta neppure dai decimi di compartecipazione in quota fissa e, quindi, la misura statutaria delle risorse si giustificerebbe anche come “perequativa”, dovendosi quindi evitare nuovi limiti all'impiego delle risorse (già scarse rispetto alle esigenze di finanziamento delle funzioni, per lo meno in base alla spesa storica).

Al contrario, le Regioni speciali a più alto gettito territoriale, non potendo invocare logiche perequative a tutela dei volumi esistenti delle proprie finanze (e quindi non potendosi sottrarre a richieste di solidarietà sul fronte delle spese, che si sarebbero manifestate in forma di tetti e saldi positivi più gravosi), optavano per la sperimentazione di nuove

---

<sup>245</sup> Sull'applicabilità del patto di stabilità interno alle Regioni speciali, cfr. anche D. VOLPE, *Il patto di stabilità e crescita: l'esperienza europea, italiana e trentina*, Torriana, 2007, pp. 81 ss.

<sup>246</sup> 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.

<sup>247</sup> Cfr. *supra* quanto descritto al par. 7. in questo capitolo.

modalità di esercizio dell'autonomia. In particolare, al fine di tutelare il compendio quantitativo di risorse già raggiunto (garantito in parte dallo Statuto stesso, in parte dalle quote ulteriori di risorse contenute in legislazione ordinaria), si richiedeva la cessione di nuove funzioni statali, ma con salvezza dell'erario da un parallelo trasferimento di risorse; ciò al fine di sgravare le finanze statali di una quota della spesa, evitando al contempo una diretta riduzione delle risorse proprie regionali (non asservite così al risanamento, ma all'acquisizione di nuove competenze).

L'esperienza più significativa in questo senso è stata ancora una volta quella della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (e delle relative Province autonome), dove con la c.d. chiusura del Pacchetto la fase espansiva dell'autonomia territoriale era teoricamente andata esaurendosi, con assunzione di una quota ampia di trasferimenti e deleghe di funzioni<sup>248</sup>. La stessa crisi della finanza pubblica veniva così però trasformata, da pericolo per l'autonomia, in opportunità per assumere nuova e maggiore capacità di gestione sul piano sostanziale; ciò in particolare avviando una nuova stagione di deleghe e trasferimenti, sempre attraverso l'impiego dello strumento della norma di attuazione (anche in connessione con le clausole di flessibilità dello Statuto). Nella struttura di questa nuova espansione dell'autonomia sostanziale – sul piano delle funzioni già conosciuta negli anni '70 e '80<sup>249</sup> – veniva meno però un tratto essenziale, posto che le nuove competenze erano appunto assunte senza parallelo trasferimento di risorse dal centro (e quindi sgravando il bilancio dello Stato dalla relativa spesa)<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> Cfr. in particolare l'intera riscrittura del Titolo VI dello Statuto speciale, di poco precedente la c.d. chiusura del Pacchetto, operata con legge rinforzata (dall'accordo tra Governo e autonomie) n. 386/1989, e il d.P.R. 268/1992, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di finanza regionale e provinciale, da ricondurre alle norme di chiusura del Pacchetto stesso. Su questi temi, cfr. ancora G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Südtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, cit., pp. 937 ss.

<sup>249</sup> Cfr. *supra* quanto esposto al par. 5. in questo capitolo.

<sup>250</sup> Per le norme di attuazione che, nel caso della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle Province autonome, hanno realizzato in concreto la strategia di partecipazione al risanamento dei conti pubblici mediante assunzione di competenze con salvezza dell'erario, cfr. in particolare in prima battuta i d.lgs. 429/1995 e 430/1995, che

Si tutelava così (in termini assoluti) il compendio esistente delle risorse regionali speciali, senza intaccare né le quote statutarie né i precedenti trasferimenti erariali, maturati in forma di quota variabile e c.d. leggi di settore. I mezzi introitati, però, venivano ora impiegati per finanziare un complesso più ampio di funzioni; in tal modo, infatti, un medesimo ammontare di risorse veniva correlato non solo alle precedenti funzioni, ma anche a nuove competenze, determinando una riduzione quantitativa della spesa (registrata però in termini relativi).

Inoltre, in questa fase di contrazione delle risorse territoriali (e di generale crisi della finanza pubblica), le Regioni speciali erano autoritativamente tenute a partecipare al risanamento dei conti dello Stato anche per mezzo di “rinunce” al maggior gettito prodotto dal più elevato prelievo tributario, qualora disposto per migliorare il bilancio dello Stato (e quindi legittimato da forti esigenze unitarie).

Si affermava infatti la prassi per cui, quando nuove imposte o aliquote più elevate venivano istituite per ripianare il debito pubblico, il maggior gettito correlato all’aumento del prelievo non sarebbe stato incamerato – per i decimi di competenza, come fissati dai singoli Statuti – dai bilanci delle Regioni speciali; al contrario si operava, con la stessa legge che migliorava il gettito (e con la copertura della normativa di attuazione<sup>251</sup>), una c.d. riserva all’erario<sup>252</sup>, così che il livello cen-

---

hanno avviato un indirizzo generale cui il legislatore statale ha dato conferma con la legge 549/1995, prefigurando ulteriori trasferimenti e deleghe, cui hanno fatto seguito i d.lgs. 432/1996 e 433/1996. Nella fase successiva vanno allo stesso modo menzionati i d.lgs. 320/1997, 488/1998, 495/1998, 463/1999, 174/2001, 221/2001, 259/2001, 168/2006 e 250/2006. In questa progressione, anche la legge 296/2006 – prima della nuova stagione aperta dall’art. 27 della legge 42/2009 – aveva previsto il ricorso sistematico a nuove norme di attuazione statutaria per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome per assicurare, attraverso il trasferimento o la delega di funzioni statali, senza oneri per l’erario (o con oneri ridotti), il concorso delle autonomie differenziate al riequilibrio della finanza pubblica.

<sup>251</sup> Cfr. ad esempio, per le Province autonome, l’art. 9 del d.lgs. 268/1992.

<sup>252</sup> Sul tema delle riserve all’erario, 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., che ricostruiscono come e con che limiti – per garantire allo Stato le entrate aggiuntive derivanti da una maggiore imposizione su tributi comparte-

trale di governo avrebbe potuto disporre dell'intero surplus fiscale purché – a garanzia dell'autonomia differenziata – tale riserva fosse accompagnata da precise caratteristiche. In particolare, essa doveva essere prevista esplicitamente e con criteri di quantificazione prefissati, riconducendola ad una contabilizzazione separata (appositamente dedicata, nell'ambito dei bilanci); inoltre, la stessa riserva doveva essere limitata nel tempo, divenendo necessaria – per quanto desumibile dalla normativa statutaria e di attuazione – l'apposizione in legge di un termine finale, correlato alle esigenze di risanamento (e quindi al perdurare di una situazione di crisi e all'esigenza di dedicare il gettito a finalità straordinarie, così che la riserva è legittima solo se adeguatamente motivata). Il tutto, in coerenza con la natura comunque non assoluta della garanzia delle entrate regionali come delineate in Statuto, considerate derogabili all'evolvere del sistema tributario (ma con il minimo di tutela qui integrato dalla necessaria finalizzazione della riserva)<sup>253</sup>.

Finalizzazione cui consegue una compressione solo temporanea dell'autonomia finanziaria: come l'impiego delle risorse esistenti per un numero maggiore di politiche era stata una modalità per trasformare la crisi in un'occasione di crescita dell'autonomia, allo stesso modo l'aumento dell'imposizione con riserva all'erario – una volta ridotto il debito e il deficit – può quindi determinare una riespansione del gettito destinato anche alla Regione speciale (per la quota statutaria di sua spettanza, quale grandezza comunque immutata nel lungo periodo).

In questa nuova fase storica, il modello di finanziamento dell'autonomia differenziata veniva così ancora condizionato dalle tendenze della finanza pubblica generale, in parallelo alle evoluzioni della finanza

---

cipati dalle autonomie speciali – il legislatore nazionale, vincolando alla specifica destinazione del risanamento il gettito della riserva, può sottrarre alle Regioni speciali i maggiori volumi di risorse derivanti dall'aumento della pressione fiscale.

<sup>253</sup> Sul carattere non assoluto della garanzia quantitativa statutaria, cfr. Corte cost. 138/1999: “le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia «quantitativa», cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni”.

regionale ordinaria. Ciò come già in precedenza, con una dialettica tra i diversi regimi finanziari, ma dagli anni '90 calando tale dialettica in un contesto di contrazione delle risorse (con sviluppo della normativa limitativa statale) e di maggiore autonomia della finanza territoriale ordinaria; autonomia territoriale ordinaria a beneficio della quale si affermava un modello a finanza propria, perequata, che rendeva anche più facilmente paragonabili le dimensioni relative della spesa nelle diverse Regioni, ordinarie e speciali, ponendo in evidenza le questioni di equità nella distribuzione dei volumi delle risorse (da connettere a un effettivo esercizio di maggiori funzioni, e non a situazioni di privilegio slegate da un oggettivo principio di connessione).

# LA QUESTIONE DELLE RISORSE NELLA RIFORMA DEL TITOLO V COST. E NELLE SCELTE ATTUATIVE DEL C.D. FEDERALISMO FISCALE

## LE DIMENSIONI DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE TRA AUTONOMIA E STANDARDIZZAZIONE

*SOMMARIO: 1. La tutela dei volumi delle risorse territoriali nella sistematizzazione dell'art. 119 Cost. emergente dalla riforma del Titolo V. - 1.1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali nel nuovo art. 119, co. 4 e le prospettive di un'ulteriore revisione costituzionale. - 1.2. L'esigenza di leggere la tutela quantitativa di cui all'art. 119, co. 4, in combinato disposto con il nuovo art. 117: la funzione di coordinamento e i livelli essenziali delle prestazioni. - 2. Lo spirito delle riforme amministrative nella stagione del nuovo art. 119: le idee di performance della PA e le riforme della contabilità pubblica (dal decreto c.d. taglia spese ai quadri comuni di bilancio). - 3. La legge delega 42/2009 e la connessione delle risorse (divenute autonome) con i diritti fondamentali: tutela quantitativa differenziata e in armonia con il sistema tributario generale (ex art. 53 Cost.). - 3.1. Il problema della tutela quantitativa nel passaggio a un modello a finanza autonoma: garanzie di invarianza e limiti alla manovrabilità. - 3.2. Il nodo della tutela (e contemporanea limitazione) quantitativa delle risorse mediante standardizzazione della spesa: il legame tra perequazione e fabbisogni/costi standard. - 4. Il c.d. federalismo fiscale italiano e le ripercussioni sulle Regioni a Statuto speciale: l'art. 27 della legge delega 42/2009 tra coordinamento e profili quantitativi. - 4.1. La tutela del volume effettivo delle risorse nelle Regioni speciali: la negoziabilità come garanzia quantitativa dinamica, aggiuntiva rispetto all'assetto rigido statutario. - 4.2. L'autonomia "integrale" attraverso tutela quantitativa e prevedibilità delle risorse: il ritorno al modello originario, tra rinuncia ai trasferimenti e assunzione di nuove spese (e funzioni). - 4.3. La potestà tributaria delle Regioni speciali e il volume delle loro risorse: l'incentivazione all'uso dei tributi propri tra carenze di coordinamento (o armonizzazione) e garanzia quantitativa.*

*1. La tutela dei volumi delle risorse territoriali nella sistematica dell'art. 119 Cost. emergente dalla riforma del Titolo V*

L'evoluzione dell'ordinamento regionale italiano, da inizio anni '70 a fine anni '90, ha portato progressivamente ad una maggiore aderenza del modello finanziario territoriale con il dettato costituzionale originario; pur a fronte dell'assetto a finanza propria così raggiunto, si sono poi comunque continuate ad auspicare ulteriori evoluzioni, anche nel senso di una valorizzazione dell'art. 119 Cost. in prospettiva di più rigorosa responsabilizzazione delle centrali territoriali della spesa pubblica, attraverso una più integrale autonomia finanziaria.

In questo quadro, la riforma costituzionale del 2001 ha rappresentato l'occasione – anche sul piano finanziario – per codificare le tendenze maggiormente “federali”, orientate alla competizione e alla valorizzazione dei livelli territoriali, già affermatesi sul piano politico e istituzionale, mentre l'attuazione successiva del nuovo disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria – come derivante dalla riforma del Titolo V e sviluppato nelle forme del c.d. federalismo fiscale – ha costituito l'occasione per l'emergere di ulteriori aspirazioni e proposte<sup>1</sup>.

Le riforme degli anni '90 trovano quindi consolidamento in norma costituzionale (anche) con una più chiara opzione per il modello di finanza autonoma<sup>2</sup>. Le modifiche all'art. 119 Cost., che pure hanno così recepito tendenze attuative già accessorie al testo precedente, hanno inoltre aperto a nuove prospettive di evoluzione. La razionalizzazione della tutela quantitativa in un sistema a finanza propria ha infatti indi-

---

<sup>1</sup> Tra l'ampia letteratura a commento del nuovo testo dell'art. 119 Cost., e delle seguenti scelte attuative, cfr. gli approfondimenti monografici di: E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012; G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012; E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali*, Milano, 2010; R. SERRENTINO, *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli, 2008; A. DE SIANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinazione finanziaria. Gli effetti dell'introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico-territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008*, Torino, 2008.

<sup>2</sup> Cfr. *supra* in generale il cap. IV, e soprattutto – nel par. 2. – le considerazioni sui contenuti stabili della Costituzione finanziaria territoriale a fronte delle riforme.



rizzato verso soluzioni di standardizzazione della spesa (con la nuova normativa sul c.d. federalismo fiscale) che, anch'esse poi consolidate in legislazione attuativa, stanno orientando il disegno di revisione costituzionale in atto – per quanto specificamente rilevante in tema di garanzia dei volumi della spesa – verso un livello di ulteriore maggior dettaglio nelle relative disposizioni di principio<sup>3</sup>.

Infatti, la riformulazione dell'art. 119 Cost. ha portato nel 2001 a traslare la tutela quantitativa dal co. 2 ad un nuovo co. 4, maggiormente specifico, mentre nel progetto di riforma in corso si aggiungerebbe a tale disposizione già novellata un ulteriore periodo per prescrivere con dettagli aggiuntivi la direzione finalistica di tale garanzia. La riformulazione della clausola di correlazione tra risorse e funzioni, peraltro, si colloca così sempre coerentemente nello spirito generale del nuovo art. 119 Cost., di cui costituisce (ancora) una parte essenziale<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli sull'art. 32 dell'A.S. n. 1429 (approvato l'8 agosto 2014), di modifica dell'art. 119 della Costituzione, cfr. *infra* il par. 2. in questo capitolo.

<sup>4</sup> Per primi commenti sulla riformulazione dell'art. 119 Cost., che ne sottolineano continuità e discontinuità rispetto alla vecchia formulazione, si rinvia in particolare a C. PINELLI, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Le Autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, pp. 122 ss.; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 2, 2002, pp. 589 ss.; L. LAMBERTI, *Competizione e cooperazione: l'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 11, pt. 2, 2002, pp. 477 ss.; F. GALLO, *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (cur.), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, 2003, pp. 161 ss.; G. GIANNI, *L'autonomia finanziaria e impositiva di Comuni, Province e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, in *Amministrare*, fasc. 3, 2003, pp. 447 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2003, pp. 11 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2003, pp. 41 ss.; L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario*, fasc. 3, 2004, pp. 400 ss.; M.C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, fasc. 3, 2005, pp. 683 ss.; P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2010, pp. 1161 ss.

Già maturata nell'ambito dei lavori della c.d. Commissione bicamerale<sup>5</sup>, la citata volontà di dare maggior specificità al testo, esplicitando in modo più chiaro ed inequivocabile l'opzione per una finanza territoriale autonoma, riemergeva quindi nei lavori preparatori per la legge cost. 3/2001. Come molte altre parti del nuovo Titolo V, anche la disciplina finanziaria si sostanziava in un parziale aggiornamento del testo costituzionale alle precedenti riforme operate a Costituzione invariata, con – inoltre – alcune aperture ulteriori, idonee ad indirizzare verso successive nuove evoluzioni. L'art. 119 novellato segna pertanto sia un consolidamento degli indirizzi attuativi (fondati sul testo precedente), sia una precisazione della disciplina (con maggiori dettagli, per evitare deviazioni), sia – infine – un'innovazione della base costituzionale, utile per le auspiccate maggiori e ulteriori evoluzioni (nel senso della responsabilizzazione e della competitività territoriale).

Questa portata ampia del nuovo testo è però da leggere nell'ambito della complessità di combinati disposti che caratterizza una riforma come quella del Titolo V, poco sistematica e nella quale si sono fatte convivere visioni diverse (politiche e amministrative) sulle modalità di potenziamento dell'autonomia. La conseguente situazione di incertezza interpretativa ha così confermato la tendenza all'evolvere frammentario e per accumulazione del modello di finanza territoriale italiano; processo evolutivo neppure significativamente proseguito nel decennio successivo alla riforma, quando si è assistito al semplice consolidamento (e talora all'erosione) dei livelli di autonomia finanziaria già raggiunti nel decennio precedente alla revisione costituzionale<sup>6</sup>. Il modello di finanza

---

<sup>5</sup> Per un inquadramento dei contenuti dei lavori della Bicamerale in materia di finanza degli enti territoriali (inserendoli sistematicamente nell'evoluzione della disciplina della finanza regionale e locale degli anni '90, su cui cfr. *supra* i par. *sub* 6. del cap. IV), cfr. M.T. MOSCATELLI, *Verso quale federalismo fiscale?*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 3, 1998, pp. 767 ss. Per un commento sull'impostazione e relative debolezze, cfr. F. GALLO, *Rilievi critici sulle proposte di federalismo fiscale contenute nel progetto di riforma costituzionale elaborato dalla c.d. Commissione "bicamerale"*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 5, pt. 1, 1998, pp. 441 ss.

<sup>6</sup> Si è peraltro osservato che “volendo tracciare un bilancio dei dieci anni trascorsi si può in prima analisi rilevare che il livello di decentramento delle risorse finanziarie e della spesa, in Italia, risulta sostanzialmente in linea con i valori medi dei Paesi con ordinamento federale o decentrato, e superiore a quello dei Paesi a ordinamento unita-

regionale così consolidatosi nel tempo – e confluito in Costituzione – non è pertanto frutto di un disegno razionale perseguito fin dall'origine, ma si è posto quale risultante di una serie di piccole riforme ed evoluzioni progressive, dettate per rispondere a esigenze contingenti o per assecondare evoluzioni di sistema più ampie.

L'art. 119 novellato ha infatti ancora una volta provveduto a fissare le coordinate del sistema finanziario territoriale in modo aperto, lasciando al legislatore l'opzione tra varie soluzioni attuative perseguibili (sebbene orientando più della precedente formulazione verso un modello a finanza propria). Tale apertura delle formulazioni costituzionali articolate in principi – in un contesto politico instabile e frammentato – si è tuttavia tradotta in una lunga attesa della disciplina attuativa; attesa che ha determinato un vuoto di normazione cui le prime disposizioni attuative contenute nella legge 131/2003 – a carattere solo generale – non sono riuscite a supplire in modo efficiente<sup>7</sup>.

Tale vuoto è stato così colmato dalla Corte costituzionale con interpretazioni che hanno fondamentalmente teso a perpetrare i caratteri del precedente modello, bloccando l'esercizio della potestà tributaria regionale in assenza di una specifica normativa di armonizzazione<sup>8</sup> e ri-

---

rio. Ma tale risultato è in rilevante misura condizionato dal *federalizing process* svoltosi a Costituzione invariata a partire dall'inizio degli anni '90, giacché la corrente fase di attuazione delle disposizioni costituzionali è invece caratterizzata da un processo (provvisorio) di neoaccentramento"; così D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2011, p. 449.

<sup>7</sup> La legge La Loggia non conteneva un articolo specificamente attuativo dell'art. 119 Cost. Nondimeno, tra le sue previsioni figurava l'art. 2, co. 4, lett. f) contenente i principi e criteri direttivi per la delega sull'attuazione della lett. p) dell'art. 117 Cost. novellato, finalizzata a concretizzarne l'applicazione per i profili finanziari. Inoltre, nell'art. 2, co. 5 (sempre in materia di funzioni fondamentali degli enti locali) e nell'art. 7, co. 2 (dedicato all'attuazione dell'art. 118 Cost., e specificamente da mantenere in vigore fino all'emanazione di norme propriamente attuative dell'art. 119 Cost.), si prevedevano le disposizioni di rilevanza finanziaria con cui accompagnare i trasferimenti di funzioni. Vanno inoltre ricordati i co. 7-9 dell'art. 7, dedicati alle funzioni della Corte dei conti rispetto agli enti territoriali.

<sup>8</sup> Cfr. Corte cost. 37/2004. Cfr. anche Corte cost. 241/2004 e 75/2006, sempre sulla non esplicabilità della potestà regionale tributaria nella fase transitoria, a fronte della mancata attuazione dell'art. 119 Cost. Ciò per il concorrere dell'assenza di norme di coordinamento statali, da un lato, e della sostanziale occupazione – da parte del prelie-

conoscendo una piena estensione – in via transitoria – della potestà del livello centrale di governo (la legge statale potendo comunque continuare ad operare sulle basi imponibili già occupate in coerenza con il precedente sistema, mediante una sostanziale estensione della legittimazione offerta dal vecchio art. 119 Cost.)<sup>9</sup>. Inoltre, nel transitorio per-

---

vo erariale – di quasi tutte le basi imponibili, dall'altro; circostanza quest'ultima che non lascia alle Regioni spazi per intervenire con tributi propri in senso stretto (quelli disciplinati dalla Regione, oltre che incamerati dalla stessa), e della quale sono particolarmente emblematici gli ambiti settoriali su cui si registrano le scarse esperienze di imposizione regionale: cfr. la tassa sulla raccolta del tartufo (legge Regione Veneto 18/2002, fatta salva da Corte cost. 297/2003) e il c.d. tubatico (art. 6 legge Regione Sicilia 2/2002; su cui cfr. anche TAR Lombardia 130/2003, CGUE 21 giugno 2007, C-173/05, nonché P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2002, pp. 808 s.; L. ANTONINI, *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2004, pp. 238 ss.; S. PERAZZELLI, *Il caso della "tassa sul tubo" tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 6, 2007, pp. 823 ss.). Il problema degli esigui spazi tributari rimarrà peraltro attuale anche nell'attuazione del c.d. federalismo fiscale (l'approvazione dei decreti attuativi della legge delega 42/2009 non portando a un maggior sviluppo dell'imposizione propria regionale), e il medesimo problema segna anche il concreto dispiegarsi dell'autonomia tributaria delle Regioni speciali; autonomia che pure non è soggetta ad un regime non autoapplicabile così stringente, essendo sufficiente il rispetto dei principi generali desumibili dal sistema tributario nazionale già vigente (cfr. *infra* il par. 4.3. in questo capitolo).

<sup>9</sup> Sul congelamento della potestà impositiva regionale nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., cfr. anche G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2004, pp. 550 ss.; A. MORRONE, *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di Regioni e enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2004, pp. 541 ss.; V. IOVINELLI, *L'art. 119 della Costituzione ed il blocco dei nuovi poteri normativi*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 1, 2004, pp. 101 ss.; R. MARTINI, *La potestà normativa degli enti territoriali in materia tributaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale nelle more dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *La Finanza Locale*, fasc. 5, 2004, pp. 25 ss.; S. PELLEGRINI, *L'autonomia tributaria delle Regioni è condizionata dalle leggi statali di coordinamento*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 6, pt. 2, 2005, pp. 1291 ss.; E. BARONE RICCIARDELLI, *Ancora una sentenza della Corte sulla competenza delle Regioni a disciplinare i tributi locali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 3, 2006, pp. 339 ss.

durare della disciplina finanziaria legata al precedente testo costituzionale – e in particolare del d.lgs. 56/2000 – si è determinato anche un congelamento delle disposizioni più innovative (già approvate); l’attesa del c.d. federalismo fiscale, quale soluzione propriamente attuativa del nuovo Titolo V, ha così di fatto ostacolato il pieno abbandono del criterio della spesa storica e l’affermarsi di una perequazione non integrale, come già prospettati nel ’99 e solo in attesa di implementazione<sup>10</sup>.

I contenuti della Costituzione finanziaria territoriale italiana hanno continuato infatti a seguire l’impianto originario, fondato sui quattro elementi fondamentali del riconoscimento dell’autonomia finanziaria, della definizione puntuale della tipologia delle entrate, del ruolo di coordinamento affidato allo Stato, nonché – appunto – della garanzia quantitativa delle risorse; disposizioni tutte di principio, cui si aggiungevano le due ulteriori previsioni generali sugli interventi straordinari e sui beni degli enti territoriali che, come in precedenza, integrano l’impianto complessivo dell’art. 119 Cost.<sup>11</sup>.

La tutela della dimensione quantitativa delle risorse territoriali si pone quindi in un contesto sì nuovo, ma articolato secondo le medesime coordinate dell’impianto precedente. Si riconosce ancora un’autonomia finanziaria, di rango costituzionale, ma più precisamente declinata come autonomia di entrata e di spesa; tale autonomia inoltre non è più attribuita alle sole Regioni, ma anche a Comuni, Province e Città metropolitane (che ne beneficiano per previsione costituzionale, e non semplicemente per riconoscimento legislativo come in precedenza).

---

<sup>10</sup> Si è assistito in particolare a una delegificazione della formula di ripartizione dell’allegato “A” del d.lgs. 56/2000 e, con la legge 266/2005 (Finanziaria 2006), a una parziale sospensione dei meccanismi di finanziamento. Cfr. *supra* par. 6.2. del cap. IV.

<sup>11</sup> Per quanto riguarda i contributi speciali, essi sono stati riqualificati come interventi speciali o risorse aggiuntive destinate dallo Stato, che sono ora vincolate a destinazioni costituzionalmente tipiche: “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle [...] funzioni” (co. 5). In materia di beni degli enti territoriali il co. 6 conferma invece la riserva di legge (e recentemente va citato in materia il d.lgs. 85/2010 sul c.d. federalismo demaniale).

In questo modo, la relativa tutela quantitativa – confluita in un autonomo co. 4, separato dal restante testo normativo<sup>12</sup> – trova un più ampio campo di applicazione, estendendosi alla garanzia di tutti gli enti locali. Inoltre, vista la maggior precisione nel fissare il quadro delle entrate sul quale la garanzia dei volumi delle risorse svolge la sua funzione, la discrezionalità attuativa nell'implementazione delle relative forme di tutela è risultata parzialmente limitata.

I co. 2 e 3 dell'art. 119 novellato individuano infatti in modo più dettagliato il nesso esistente tra le varie entrate territoriali. Esse in particolare sono identificate – in primo luogo (co. 2) – nei tributi propri in senso stretto (istituiti dalla Regione, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario) e nelle altre entrate qualificabili come proprie, oltre che in compartecipazioni (riferite al gettito erariale, ma sempre in quanto prodotto dal territorio); tutte voci di entrata, quelle citate, che quindi si segnalano per l'esistenza di un collegamento dei volumi di risorse prodotte (in forma di gettito) alla capacità fiscale della comunità di cui l'ente interessato è esponenziale<sup>13</sup>. In secondo luogo, inoltre, il co. 3 individua la perequazione – istituita mediante un fondo senza vincoli di destinazione, devoluto ai territori con minore capacità fiscale per abitante – quale ulteriore voce di entrata non propria ma derivata (da trasferimento erariale), connotata come accessoria al disposto del co. 2<sup>14</sup>;

---

<sup>12</sup> Per la comparazione con il vecchio testo, cfr. ancora *supra* il par. 1. del cap. IV.

<sup>13</sup> In generale, sul tema delle entrate proprie ordinarie, a carattere tributario, cfr. M. AULENTA, *Entrate regionali: tributi, compartecipazioni e perequazioni*, in *La Finanza locale*, fasc. 11, 2006, pp. 43 ss. e M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2006, pp. 669 ss.

<sup>14</sup> In generale, sul tema delle entrate integrative, a carattere perequativo, cfr. – oltre a quanto meglio specificato di seguito sull'attuazione della perequazione senza riferimento alla spesa storica – 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.

accessorietà che evidenziava così la funzione correttiva degli interventi perequativi, incidenti sull'impianto ordinario dell'allocazione delle risorse finanziarie (ad escludere invece una funzione di garanzia quantitativa di aspettative storiche, quale si era affermata nelle precedenti esperienze)<sup>15</sup>.

È stato quindi prospettato in modo più chiaro il rapporto tra entrate "normali", responsabilizzanti per il loro carattere di diretta dipendenza dalla situazione economica territoriale, e perequazione, quale istituto "integrativo" delle risorse proprie, la cui funzione di garanzia quantitativa si riaggancia al successivo co. 4. Tutto ciò, razionalizzato nelle nuove formulazioni della riforma del 2001, 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.

Infine, anche le disposizioni seguenti dell'art. 119 Cost. hanno assunto più precisi contorni rispetto alla questione della tutela quantitativa. Il co. 5 evidenzia il carattere straordinario degli interventi speciali, diretti proprio a offrire maggiori volumi di risorse; volumi che però, nel nuovo sistema, sono chiaramente vincolati a finalità costituzionalmente tipizzate (per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni)<sup>16</sup>.

---

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.

<sup>15</sup> In altri termini, dall'accessorietà del co. 3 al co. 2 si può evincere il carattere correttivo ed orientato ad integrare il livello di fabbisogno garantito dalla clausola di connessione, anche la componente perequativa partecipando alla logica della correlazione delle risorse alle funzioni (più che a quella di una garanzia quantitativa di volumi storici di spesa); per la volontà di abbandonare un'impostazione di spesa storica già propria delle precedenti evoluzioni dell'ordinamento italiano, cfr. la legge 133/1999 e – *supra* – il par. 6.2. nel cap. IV.

<sup>16</sup> Tipizzazione che non consente – nell'interpretazione della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 16/2004) – interventi statali mediante finanziamenti a pioggia per

Inoltre, gli ultimi periodi del co. 6 dell'art. 119 Cost. – intervenendo invece a compressione dell'espandersi della dimensione territoriale delle risorse, secondo una tendenza alla costituzionalizzazione dei profili limitativi che troverà ulteriore conferma nella legge costituzionale 1/2012<sup>17</sup> – dispongono che gli enti territoriali possono ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese di investimento e che, anche in tale ipotesi, rimane comunque esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti; ciò al fine di evitare pregiudizio per l'equilibrio complessivo delle finanze pubbliche<sup>18</sup>.

---

gli enti locali, di carattere non specificamente giustificato, superando la programmazione e le competenze regionali; cfr. C.E. GALLO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato in favore di Comuni alla luce del nuovo art. 119 Cost.*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 1, 2004, pp. 65 ss. Sul parziale mutamento di indirizzo giurisprudenziale registrato successivamente, con spazi di intervento più ampi per lo Stato, cfr. C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sentenza 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata"*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2007, pp. 604 ss.

<sup>17</sup> Cfr. *infra*, per la revisione costituzionale del 2012, il par. 1.1. nel cap. VI.

<sup>18</sup> Su questo limite costituzionale all'indebitamento, ulteriormente precisato dalla Corte costituzionale (ad es. sentenze 425/2004 e 275/2007), cfr. M. BARBERO, *Golden rule: "non è tutt'oro quel che luccica"!*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2005, pp. 675 ss.; F. BUONANNO, *Sui limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali: le nozioni ed il rapporto tra "indebitamento" e "spese di investimento" nella disciplina attuativa dell'art. 119 della Costituzione*, in *Giustizia amministrativa*, fasc. 1, 2005, pp. 216 ss.; G. D'AURIA, *(In tema di) ricorso all'indebitamento per Regioni ed Enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 2, pt. 1, 2006, pp. 403 ss.; F. PETRONIO, *Finanziamento in debito del disavanzo di amministrazione e disciplina derogatoria del patto di stabilità interno. Limiti costituzionali derivanti dal coordinamento della finanza pubblica*, in *La Finanza Locale*, fasc. 12, 2007, pp. 28 ss. Vanno però segnalate le sentenze *De Luca c. Italia* (ric. n. 43870/04) e *Pennino c. Italia* (ric. n. 43892/04), del 24 settembre 2013, con le quali la Corte EDU ha stabilito una generale responsabilità dello Stato (solidale) per i debiti contratti dai propri enti territoriali; sul tema sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Debito degli enti locali e responsabilità dello Stato davanti alla Corte europea dei diritti*, cit., pp. 174 ss.



*1.1. La tutela quantitativa delle risorse territoriali nel nuovo art. 119, co. 4 e le prospettive di un'ulteriore revisione costituzionale*

La tutela quantitativa nel nuovo art. 119 Cost. si inserisce così in un sistema coerente di disposizioni, a completamento della concatenazione dei primi tre commi. Il contenuto precettivo del co. 4 è infatti diretto a definire – a livello meta-normativo – il carattere delle “risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti”, prescrivendo che l’applicazione concreta dei principi sull’autonomia finanziaria contenuti in tali disposizioni sia idonea a munire gli enti territoriali interessati di risorse tali da consentire “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Il co. 4 viene pertanto a normare le modalità di implementazione legislativa dei principi dell’art. 119 Cost., replicando quel rafforzamento della riserva di legge che caratterizzava l’impianto originario; ciò sebbene la riserva di legge non sia più esplicitata nel testo dell’articolo specifico, salvo che per la disciplina perequativa ancora ricondotta a tale fonte (mentre una riserva relativa continua comunque ad operare anche per i profili fondamentali del sistema fiscale territoriale, fondata sulla previsione generale dell’art. 23 Cost.)<sup>19</sup>.

La nuova formulazione dell’art. 119, che testualmente segna comunque una certa continuità con il testo precedente, è peraltro – per la

---

<sup>19</sup> Sul permanere della riserva di legge relativamente al sistema complessivo della finanza regionale, per un’analisi del combinato disposto degli artt. 23, 53, 117 e 119 Cost. – nella nuova formulazione – cfr. A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, cit., pp. 3 ss. Per un’analisi della riserva di legge ex art. 23 Cost. “nel mutato quadro ordinamentale” determinato dalla riforma del Titolo V, cfr. anche G. MARONGIU, *Evoluzione e lineamenti della finanza locale in Italia*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2005, pp. 31 ss. (e in particolare pp. 47 ss.). La giurisprudenza costituzionale ha peraltro ribadito – come già visto in punto di potestà impositiva – la necessità di interposizione legislativa statale in punto di assetto delle entrate regionali (mentre rimane libera e piena l’autonomia di spesa, per tale profilo l’art. 119 Cost. ponendosi come norma auto-applicativa); cfr. – oltre a quanto già più specificamente citato per questi profili – anche M.V. SERRANÒ, *I limiti dei tributi regionali e l’articolo 23 della Costituzione*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 4, pt. 1, 2014, pp. 729 ss., che contestualizza la potestà impositiva regionale – anche dopo l’emanazione della legislazione statale attuativa (con la legge 42/2009 e relativi decreti attuativi) – nell’ambito della comunque generale riserva di legge in materia tributaria.

sua struttura – parzialmente tributaria anche dell’indirizzo assunto dai lavori della Commissione bicamerale. Nel progetto approvato in quella sede, infatti, sebbene l’approccio complessivo fosse completamente mutato rispetto al testo originario, nondimeno – proprio a causa di quella riformulazione – si affermava anche in modo molto più chiaro (rispetto a quanto previsto in precedenza nel co. 2) l’idea di tutela quantitativa come “correzione” a un compendio di norme allocative ordinarie. Nel testo approvato dalla Bicamerale, infatti, non esisteva più uno specifico comma dedicato alla tutela quantitativa (come era stato il co. 2), ma si era invece inglobato il principio della garanzia di un volume di risorse adeguato nello stesso funzionamento della attribuzione delle voci tributarie e nella disposizione sulla perequazione<sup>20</sup>.

Tale identificazione della tutela quantitativa con la perequazione, peraltro, così come non era necessitata nel modello costituzionale originario, allo stesso modo non ha rappresentato un’opzione decisa nel

---

<sup>20</sup> 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): “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”.

testo dell'art. 119 novellato dalla legge costituzionale 3/2001. 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), 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.

Il testo novellato è quindi coerente con l'impostazione di fondo della disposizione originaria, ma assume un diverso campo di applicazione: sul piano soggettivo, estende la garanzia costituzionale a tutti gli enti territoriali (anziché alle sole Regioni) e, sul piano materiale, sviluppa la sua portata precettiva dettando un obbligo di identificare non solo trasferimenti erariali perequativi quantitativamente idonei (in concreto, per il singolo ente), ma anche dotazioni di risorse ordinarie/proprie tendenzialmente sufficienti a dare copertura alle funzioni (in astratto, per quanto riguarda l'impatto medio dei gettiti rispetto alle esigenze di finanziamento del sistema territoriale, normalmente riscontrabili).

Anche il nuovo concetto di “finanziamento integrale” è poi rilevante nell'ambito della riforma, rendendo più esplicita la garanzia quantitativa prima derivabile da una formulazione meno diretta<sup>21</sup>. Mentre peral-

---

<sup>21</sup> 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. Vi sarebbe quindi stata – con la costituzionalizzazione della nuova formula – una maggiore chiarezza, dato che si riecheggia una prassi preesistente; prassi peraltro superata in parte, perché nell'attribuzione delle funzioni non è più seguita una logica da trasferimento e, comunque, l'art. 119 Cost. non regola unicamente il finanziamento di attribuzioni amministrative, ma anche di competenze legislative. In concreto, la chiarezza non è quindi maggiore in forza del dato letterale, ma per il fruire di una base di esperienza precedente; esperienza peraltro non del tutto sfruttata per chiarire la portata della garanzia quantitativa delle risorse, posto che come rilevato da 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., la nuova formulazione ancora non esplicita se il “consentono” si riferi-

tro la prima formulazione dell'art. 119, co. 2 prendeva in considerazione l'attribuzione delle risorse ancorandola a funzioni normali presupposte, ora la *ratio* sottesa alla nuova formulazione del co. 4 evidenzia invece come le risorse siano una conseguenza dell'attribuzione delle funzioni. Il finanziamento integrale assume quindi un altro significato, posto che la definizione della quantità di risorse non è tanto considerata quale risultato di una decisione discrezionale allocativa affidata all'esclusiva volontà politica del legislatore statale; essa è invece frutto di un atto maggiormente vincolato, in quanto parallelo e consequenziale all'attribuzione delle competenze. Competenze che si pongono pertanto come da finanziare integralmente, la discrezionalità politica potendo solo ridurre le funzioni da prestare – incidendo sostanzialmente sul livello dei servizi – senza essere invece abilitata ad agire in modo sovrano direttamente sulla quantità di risorse (la discrezionalità essendo così mediata, dovendo svolgersi semmai in una compressione delle responsabilità sostanziali correlata al taglio delle risorse).

Su questa formulazione della clausola di correlazione tra risorse e funzioni è peraltro in corso un'ulteriore progetto di revisione costituzionale; progetto che si propone di intervenire – con portata più ampia – sull'intero sistema delle autonomie e sul ruolo del Senato<sup>22</sup>.

Nell'ambito di tale disegno di legge anche il co. 4 dell'art. 119 verrebbe riformato. Se la novella descritta in precedenza non aveva peraltro mutato la natura di fondo della tutela quantitativa, ma ne aveva solo meglio specificato il ruolo nel sistema complessivo (recependo tendenze in atto nelle riforme operate con legge ordinaria negli anni '90<sup>23</sup>), allo stesso modo la nuova riformulazione del co. 4 sembra intervenire in termini di codificazione delle evoluzioni normative già in via di consolidamento. La nuova disposizione aggiunge infatti al testo precedente

---

sca ad ogni singola Regione o al complesso dell'autonomia regionale (e quindi se sia ancora possibile il passaggio del finanziamento da un unico fondo, poi redistribuito con formule allocative slegate dalle logiche di capacità di gettito).

<sup>22</sup> Per commenti generali alle riforme costituzionali in discussione, cfr. A. MORRONE, *Sulla strada delle riforme*, in *Il Mulino*, fasc. 4, 2014, pp. 549 ss.; G. FALCON, *La legislatura rilegittimata e le riforme*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 5 ss. (e, per il lavoro della precedente Commissione di studio, cfr. *Le Regioni*, fasc. 4, 2013).

<sup>23</sup> Cfr. quanto già riportato *supra* a proposito della c.d. Bicamerale.

l'inciso per cui le risorse assicurano la copertura integrale delle funzioni "sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza"<sup>24</sup>.

Con tale nuovo periodo conclusivo, quindi, si recepirebbero e si costituzionalizzerebbero due grandi tendenze già in atto nella legislazione ordinaria attuativa dell'art. 119, come derivante dalla riforma del 2001. In primo luogo, con l'indicizzazione della tutela quantitativa si opta definitivamente per la necessità (anche) costituzionale dell'abbandono del criterio della spesa storica nel perequare (e nel tutelare i volumi di risorse dei territori), per passare invece a una standardizzazione della spesa la cui aspettativa è "garantibile"<sup>25</sup>. In secondo luogo, valorizzando la finalità di promozione di condizioni di efficienza nell'impiego dei mezzi finanziari, la tutela quantitativa delle risorse territoriali viene combinata non solo con l'aspetto relativo al volume dei mezzi affidati, ma anche con i profili qualitativi della spesa<sup>26</sup>.

*1.2. L'esigenza di leggere la tutela quantitativa di cui all'art. 119, co. 4, in combinato disposto con il nuovo art. 117: la funzione di coordinamento e i livelli essenziali delle prestazioni*

Un fattore importante di innovazione dell'impianto delle risorse territoriali, che colloca la tutela quantitativa in un sistema normativo più esteso, deriva dalla necessità di interpretare l'intera disciplina finanziaria ex art. 119 in combinato con le disposizioni dell'art. 117; necessità più pressante a seguito della riforma del Titolo V, in quanto alcune delle potestà legislative attribuite dalla Costituzione – in particolare il coordinamento della finanza pubblica e i livelli essenziali delle prestazioni – sono state qualificate quali materie di competenza, e presentano – anche in tale forma – una specifica incidenza sull'estensione della finanza territoriale (e quindi sulla garanzia della stessa).

<sup>24</sup> Cfr. l'art. 32 dell'A.S. n. 1429 (approvato l'8 agosto 2014).

<sup>25</sup> 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* il par. 3.2. in questo capitolo.

<sup>26</sup> Ciò già con la standardizzazione di fabbisogni e costi, e – successivamente – in modo ancora più evidente nella c.d. *spending review*; cfr. *infra* i par. *sub* 3. nel cap. VI.

Rispetto al coordinamento finanziario, già in precedenza integrante un tratto caratterizzante del modello finanziario regionale (costituendo contenuto fondamentale dell'art. 119, nella sua formulazione originaria), se ne registra la perdurante centralità anche nel quadro del nuovo Titolo V (dove, specie nella pratica evoluzione dell'ordinamento, ha giocato un ruolo determinante per orientare l'evoluzione del modello)<sup>27</sup>.

Nella più generale riforma del regionalismo italiano, tuttavia, tale coordinamento è stato ricollocato in una disposizione esterna all'articolo specificamente dedicato alla finanza territoriale (comparendo comunque ancora pure nell'art. 119, co. 2), e se n'è declinata la natura in termini compartecipati dalle autonomie<sup>28</sup>; ciò qualificandolo come competenza concorrente e non (con più ampia estensione della portata della sovranità finanziaria) quale competenza esclusiva statale<sup>29</sup>. Collocazione che peraltro verrebbe meno nella revisione costituzionale in atto, dove – in coerenza con l'eliminazione della potestà concorrente – il coordinamento diviene di esclusiva competenza statale (e la sua gestione sarebbe affidata a leggi di pertinenza della sola Camera dei Deputati)<sup>30</sup>; ciò, peraltro, in linea con la tendenza già espansiva nell'impiego di tale competenza (avallata anche dalla Corte costituzionale) e in continuità con la già avvenuta riqualificazione in esclusiva della competenza –

---

<sup>27</sup> Per una trattazione della funzione di coordinamento finanziario nel quadro della disciplina originaria, cfr. quanto citato nel capitolo precedente e, in particolare, V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979. Per un'analisi di carattere generale, oltre a quanto di seguito citato cfr. *infra* i par. *sub* 4. nel cap. VII.

<sup>28</sup> Sul coordinamento come funzione propria dello Stato-ordinamento più che dello Stato-persona, e sul conseguente diverso atteggiarsi dello stesso negli ordinamenti regionali e in quelli federali a carattere collaborativo-istituzionalizzato, cfr. *supra* le considerazioni generali nei par. 4. e 5., tanto nel cap. II quanto nel cap. III.

<sup>29</sup> Sulla funzione di coordinamento come materia statale, di tipo concorrente, e come funzione, cfr. *infra* in generale i cap. VI e VII, e nello specifico il par. 4.1. del cap. VII. Oltre alla dottrina più specifica *ivi* citata, cfr. anche F. SORRENTINO, *Coordinamento e principi costituzionali*, cit., pp. 1568 ss. per un inquadramento generale, che dà conto anche della natura concorrente della competenza (e sulla ammissibilità di regole di dettaglio, nonostante il titolo competenziale sia solamente concorrente, cfr. *infra* il par. 4.1. del cap. VI).

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 30 dell'A.S. n. 1429 (approvato l'8 agosto 2014), di modifica dell'art. 117 Cost.; cfr. in particolare la lett. e) della nuova disposizione.

strutturalmente connessa – all’armonizzazione dei bilanci pubblici, come operata dalla legge cost. 1/2012<sup>31</sup>.

Il coordinamento della finanza pubblica, con la legge cost. 3/2001, diveniva quindi “materia”, la sua particolare estensione teleologica conducendo però presto gli interpreti ad operarne una più precisa riqualificazione – confermata dalla giurisprudenza costituzionale – in termini di funzione<sup>32</sup>.

Al contrario, è stata invece di meno difficile qualificazione in termini materiali la connessa competenza in ambito tributario; ambito concreto di disciplina il quale è peraltro ripartito tra potestà esclusiva statale, per quanto riguarda i tributi statali, ricondotti alla lett. e) del co. 2, e potestà concorrente, per quel che attiene il coordinamento dei diversi sistemi tributari, ex co. 3. Si sono infatti così delineati, per il coordinamento delle entrate, campi di disciplina dotati di confini sufficientemente identificabili, secondo gli elementi strutturali del tributo (l’armonizzazione tributaria richiedendo un intervento statale tipico su categorie normative consolidate, per fissare un quadro unitario degli elementi fondamentali del tributo, presupposto – quale garanzia per il contribuente – dalle modalità stesse di esercizio del potere impositivo)<sup>33</sup>. Al

---

<sup>31</sup> Cfr. l’art. 3 della legge costituzionale 1/2012. Sul tema cfr. L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, fasc. 2, 2014 e le previsioni dei decreti legislativi 91/2011 e 118/2011.

<sup>32</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. nel cap. VII.

<sup>33</sup> Sull’armonizzazione tributaria, come funzione esplicitata dallo Stato, oltre a quanto già ricordato circa la giurisprudenza costituzionale che ha escluso l’auto-applicabilità dell’art. 119 Cost. sul fronte delle entrate, cfr. in generale A. GIOVANARDI, *L’autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005. Inoltre, tra l’ampia letteratura, si può rinviare a: A. BRANCASI, *Per “congelare” la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5, 2003, pp. 2562 ss.; L. ANTONINI, *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladini*, Napoli, 2004, pp. 41 ss.; N. PENNELLA, *Tributi propri delle Regioni e riforma del Titolo V della Costituzione: congelamento delle potestà legislative soltanto in capo alle Regioni?*, in *GT - Rivista di giurisprudenza tributaria*, fasc. 12, 2004, pp. 1118 ss.; T. VENTRE, *L’autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in B. CARAVITA DI TORITTO (cur.), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, pp. 434 ss.; M. BARBERO, *Progressività del sistema tributario, uguaglianza ed autonomia impositiva regionale*, in *Le Regioni*, fasc. 4,

contrario, per il coordinamento sul fronte della spesa l'atipicità dei provvedimenti che generano uscite ha portato a strutturare la funzione di coordinamento in termini finalistici. Ciò, in particolare, individuando i settori di potenziale intervento in base alla loro incidenza finale, nel creare spese, senza possibilità invece di qualificare *ex ante* ambiti precisi a cui ricondurre un'unica struttura del potere di impegno finanziario; così che, quindi, il coordinamento della spesa pubblica territoriale si pone quale c.d. materia non materia, senza una base oggettiva unica, ponendosi trasversalmente al di sopra di tutti i settori di competenza materiale idonei a generare uscite finanziarie (vincolandoli)<sup>34</sup>.

L'incidenza della funzione di coordinamento sulla dimensione quantitativa (e qualitativa) della spesa territoriale può essere allora estremamente varia, accedendo alle diverse modalità di disciplina sostanziale della spesa (per il cui coordinamento sono quindi altrettanto diversi i modelli prospettabili). In ogni caso, un punto fermo in tale varietà di modalità del coordinamento può essere rappresentato proprio dalla necessità che il suo svolgimento assicuri comunque un volume di risorse adeguato alle funzioni. Infatti, come la tutela quantitativa ha teso ad esprimersi in una riserva di legge rinforzata per contenuto<sup>35</sup> (accedendo alla riserva un fine – obbligato – di prevedere legislativamente risorse adeguate alle funzioni), allo stesso modo anche la competenza legislativa in materia di coordinamento si deve svolgere in modo finalisticamente orientato all'allocatione degli spazi finanziari secondo le neces-

---

2006, pp. 764 ss.; L. DEL FEDERICO, M. BASILAVECCHIA, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni mediante tributi propri e partecipazioni*, in A. ZANARDI (cur.), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006, pp. 115 ss.; M.C. FREGNI, *Autonomia tributaria delle Regioni e riforma del Titolo V della Costituzione*, in L. PERRONE, C. BERLIRI (cur.), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 477 ss.; G. BIZIOLI, *Profili ricostruttivi dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali derivante dalla legge delega in materia di "federalismo fiscale"*, in *La Finanza locale*, fasc. 9, 2009, pp. 13 ss.

<sup>34</sup> Sulla peculiare natura della materia "coordinamento della finanza pubblica", dipendente dal carattere trasversale delle esigenze unitarie sottese, e legittimante disposizioni anche di dettaglio, cfr. anche L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2005, pp. 643 ss., e gli indirizzi giurisprudenziali *ivi* richiamati.

<sup>35</sup> Cfr. *supra* il par. 2.3. nel cap. IV.



sità collegate alle competenze, così che il principio di connessione diventa a sua volta un limite alla funzione di coordinamento finanziario (che in quanto tale è appunto teleologica, e deve mirare a obiettivi di razionalità del sistema complessivo – nell’interesse unitario dell’ordinamento – tra i quali è inglobata anche la tutela quantitativa)<sup>36</sup>.

In tal modo, i regimi limitativi e vincolistici – che esprimono in forme variegata la funzione di coordinamento della finanza pubblica – sono costretti entro gli spazi di una dimensione della spesa territoriale compatibile con l’art. 119, co. 4; così, escludendo che il fine di garantire l’unità del sistema di finanza pubblica allargata – assicurando la stabilità dei conti dei diversi enti territoriali – possa porre singole amministrazioni in condizione di non coprire le proprie funzioni normali perseguendo gli obiettivi di spesa prescritti.

Allo stesso modo, sul fronte del coordinamento dei sistemi tributari (sempre *ex art.* 117, co. 3) la prescrizione per legge di una piena competitività fiscale non sarebbe possibile senza violare gli obblighi di ragionevole finanziamento delle funzioni sottesi al co. 4 dell’art. 119. Infatti non si può ammettere che l’uso di maggiorazioni dei tributi propri sia imposto per finanziare integralmente il fabbisogno quando invece, con una pressione fiscale in linea con la media nazionale, il singolo ente dotato di capacità di gettito pro-capite sufficiente (quindi non percettore di perequazione) non sarebbe in grado di finanziare neppure il livello delle proprie funzioni che va considerato come “essenziale”<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Sulla dimensione finalistica della funzione di coordinamento, cfr. tra i vari contributi ad esempio A. BRANCASI, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2011, pp. 2354 ss., dove si sottolinea il carattere necessariamente teleologico dell’attività statale limitativa dell’autonomia, a fronte del nesso che deve intercorrere tra le misure limitative della capacità di spesa e di entrata territoriale, da un lato, e le finalità che con esse si vogliono perseguire, dall’altro.

<sup>37</sup> In altri termini, per considerare l’integrale finanziamento delle funzioni con tributi propri e senza ricorso a perequazione è necessario ponderare anche la posizione costituzionalmente tutelata dei contribuenti, principi di eguaglianza e di equità contributiva imponendo di mantenere la pressione fiscale territoriale entro un livello massimo (oltre il quale, se le risorse raccolte risultano insufficienti, intervenire con misure solidaristiche). Per una trattazione generale della rilevanza costituzionale della pressione fiscale,

Un'ulteriore previsione dell'art. 117 che svolge un ruolo fortemente condizionante della concreta portata della tutela quantitativa è, infatti, quella della lett. m), che qualifica come competenza esclusiva statale la materia (sempre da intendersi come funzione) della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>38</sup>. I LEP, infatti, conferiscono contenuto concreto alla dimensione quantitativa di cui al co. 4 dell'art.119, altrimenti avulsa da un livello preciso delle prestazioni e dei servizi collegati alle funzioni (in passato definite “normali”) da finanziare integralmente.

Mentre infatti la formulazione originaria trattava del carattere normale delle funzioni da finanziare, tale riferimento è venuto meno nell'art. 119 novellato e, quindi, la fissazione di quale misura delle funzioni sia da coprire integralmente è rinviata alla potestà legislativa sostanziale (e, in particolare, al titolo competenziale attinente ai LEP)<sup>39</sup>. Come il “coordinamento” è stato traslato dall'art. 119 al 117, allo stesso modo anche la “normalità” o “essenzialità” delle funzioni, pur se concetti non completamente coincidenti, ha subito una riqualificazione da elemento strumentale al solo impianto finanziario a – invece – materia di competenza generale. Materia comunque sempre di rilevanza centrale per la declinazione in concreto del modello di regionalismo fiscale.

È infatti evidente, a riguardo, la ricorsività dell'impianto normativo: il finanziamento del livello di funzioni assegnate è garantito in misura integrale dalla Costituzione con l'art. 119, ma l'art. 117 rinvia alla legge per la definizione del livello essenziale delle prestazioni connesse

e dei suoi limiti, cfr. G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, vol. 1 e 2, Napoli, 2011.

<sup>38</sup> Sui LEP cfr. in generale 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. (e in particolare pp. 899 ss. sulla determinazione dei livelli essenziali e i criteri e modalità di finanziamento delle relative prestazioni).

<sup>39</sup> Sull'accedere dei LEP, quali materia trasversale, ad altre competenze sostanziali delle quali delimitano la portata, per il caso specifico del rapporto con la disciplina della finanza pubblica territoriale, 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.

alle stesse funzioni (anche degli enti territoriali), così che – in definitiva – non è l'ente territoriale a decidere a quale grado di prestazione sia da considerare necessario svolgere comunque le proprie attribuzioni, i livelli minimi essendo definiti dallo Stato e, di riflesso, è quindi sempre lo Stato il soggetto che definisce cosa vada in concreto finanziato integralmente. Sebbene la garanzia del livello quantitativo delle risorse sia allora costituzionalizzata, in forma di principio di connessione, nondimeno la tutela del livello delle prestazioni è invece affidata alla sola legge; ed è quindi la legge statale (uniforme per tutto l'ordinamento) che – in via mediata – fissa anche l'ammontare tutelato del volume di spesa, condizionando le funzioni territoriali (in un'ottica di etero-determinazione che protegge l'eguaglianza sostanziale dei cittadini come valore prevalente sulle dinamiche dell'autonomia)<sup>40</sup>.

In questo contesto è allora evidente la problematica effettività di una garanzia che limita sì a livello costituzionale la potestà di coordinamento statale (sia tributaria che di spesa), imponendo alla stessa di non sacrificare i livelli di risorse necessari *ex art.* 119, co. 4 ma che – allo stesso tempo – affida ricorsivamente al medesimo legislatore statale il compito di definire quantitativamente quale sia il livello essenziale delle funzioni da finanziare.

---

<sup>40</sup> Sul ruolo di chiusura del sistema della decisione statale circa la qualificazione come essenziali di dati livelli, 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., che da sì atto delle dinamiche centrali di definizione dei livelli (sia prima del 2001, sia dopo la costituzionalizzazione degli stessi quale materia), ma al contempo tempera tale ruolo statale di chiusura evidenziando gli spazi per un sindacato di costituzionalità sulle determinazioni dei livelli essenziali. 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, cfr. anche 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*, in *Politica del diritto*, fasc. 1, 2009, pp. 3 ss.; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2011, pp. 249 ss.

*2. Lo spirito delle riforme amministrative nella stagione del nuovo art. 119: le idee di performance della PA e le riforme della contabilità pubblica (dal decreto c.d. taglia spese ai quadri comuni di bilancio)*

L'impostazione generale sottesa all'art. 119 novellato è quindi la medesima del testo originario, ma rafforzata con formulazioni testuali più precise e calata in un nuovo contesto sensibile ai valori di responsabilizzazione e competitività territoriale.

In particolare, nell'equilibrio tra solidarietà e competizione, quali beni compresenti – seppur in quote diverse – in ogni modello di finanza composta<sup>41</sup>, la riforma del Titolo V pare aver posto le premesse per soluzioni attuative che tenessero conto di meno eguaglianza (o egualitarismo)<sup>42</sup> nell'allocazione e di più ampi spazi per la valorizzazione del merito dei singoli enti territoriali<sup>43</sup>. Un modello orientato alla finanza propria e alla perequazione dei livelli essenziali delle prestazioni, infatti, sottende una concezione dell'eguaglianza per punti di partenza, più che per risultato; in altri termini, un modello attuativo che tenga conto più della competenza alle *chance* di reperimento delle risorse (in funzione delle funzioni affidate all'autonomia) che non dell'aspettativa alla spesa finale (a copertura delle funzioni, a prescindere dall'efficienza nell'esercizio – così deresponsabilizzato – dell'autonomia)<sup>44</sup>.

Questa impostazione di fondo, peraltro, più che emergere testualmente dall'art. 119 (che in questo senso semplicemente rafforza l'opzione per la finanza propria, e agisce in combinato con il nuovo concetto costituzionalizzato di livelli essenziali), risulta essere sottesa all'orientamento generale delle riforme legislative nella cui stagione si colloca anche la disciplina di c.d. federalismo fiscale (ferma comunque

<sup>41</sup> Cfr. *supra* i par. *sub* 3. nel cap. I, oltre che in generale i cap. II e III.

<sup>42</sup> Sull'eguaglianza nella disciplina dell'allocazione, cfr. *infra* il par. 1. nel cap. VII.

<sup>43</sup> 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* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 169 ss. (cfr. anche in *Il Diritto della Regione*, fasc. 4-5, 2012).

<sup>44</sup> Per una lettura generale del federalismo fiscale nella prospettiva della tensione tra principio di eguaglianza ed autonomia, anche in ottica comparata, cfr. ancora S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, cit., pp. 3 ss.

la base costituzionale, legittimante un'accezione di eguaglianza "dei punti di partenza", che è sottesa al recepimento del modello di perequazione "delle capacità fiscali" e non delle esigenze di spesa).

La generale impostazione efficientista emerge quindi dal complesso delle riforme dell'amministrazione, ed è il derivato di un'opzione politica di fondo per l'attuazione della Costituzione in senso attento alla competizione sulle performance (da premiare, per grado di efficienza) oltre che alla solidarietà nell'eguaglianza delle prestazioni sociali (da sostenere, per livello di bisogno). Come le opzioni sottese alla legge Bassanini hanno condizionato (costituendone premessa e conseguenza) la svolta nel modello di finanza territoriale registrata negli anni '90<sup>45</sup>, allo stesso modo alcune importanti riforme dell'amministrazione successive alla revisione del Titolo V hanno segnato il clima in cui è maturata la riforma del c.d. federalismo fiscale, condizionando gli indirizzi di attuazione (anche) della tutela quantitativa.

In particolare, l'attenzione per il profilo quantitativo/qualitativo della spesa, nella regolazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo, si pone nell'ambito di un più generale processo di riforma della disciplina di contabilità pubblica (operata mediante diversi provvedimenti succedutesi a partire dal c.d. dal decreto taglia spese), con cui l'approccio al problema della limitabilità della sovranità di spesa è stato profondamente rivisto, ed è inoltre tributaria della crescente attenzione rivolta alle performance dell'amministrazione, connessa a modifiche alla disciplina relativa al pubblico impiego (avviate già negli anni '90 e poi, in particolare, rafforzate per mezzo di provvedimenti coevi al processo di riforma del c.d. federalismo fiscale).

Infatti, già i d.lgs. 29/1993 e 286/1999 avevano riorientato la disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione nel senso di una maggiore premialità del merito, accentuando la selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera sulla base dei risultati (tanto dei singoli dipendenti, quanto degli uffici e delle strutture burocratiche). La disciplina generale dell'amministrazione è così stata indirizzata verso una cultura della valutazione, diretta alla conoscibilità e – quindi – al miglioramento delle performance; ciò con evidenti ripercus-

---

<sup>45</sup> Cfr. *supra* il par. 6. nel cap. IV.

sioni sulle modalità mediante cui viene apprezzato il profilo quantitativo della spesa, l'efficienza di impiego (quale conseguimento del miglior risultato con il minor utilizzo di risorse) integrando un tratto fondamentale della valutazione nell'ambito di un'amministrazione che inizia ad operare per risultati anziché per atti<sup>46</sup>.

Si è quindi cercato di rafforzare ulteriormente tale modello di amministrazione di risultato, ribadendo e proceduralizzando i valori sottesi alla stessa. Ciò attraverso la legge delega 15/2009, che si è posta alla base di un processo di riforma complessivo il quale ha accompagnato – in parallelo – la separata (ma di analoga impostazione politica) delega in materia di federalismo fiscale<sup>47</sup>. L'attuazione mediante d.lgs. 150/2009 ha così tradotto in meccanismi normativi precisi uno spirito generale già affermato in precedenza, e ha valorizzato (anche) politicamente la cultura della valutazione delle performance nell'ambito del più ampio approccio al miglioramento della qualità della spesa pubblica (quale spesa produttiva); il tutto comunque accompagnato da alcune criticità, che tale tendenza generale non ha risolto in particolare a fronte dell'esi-

---

<sup>46</sup> Sulle recenti tendenze del diritto amministrativo a costruire l'immagine giuridica dell'amministrazione pubblica (anche) in funzione del risultato che quest'ultima consegue, e per una valutazione delle logiche di analisi economica (incentrate sulle idee di efficienza, come perseguimento di obiettivi ottimali in termini di rapporto vantaggioso tra livello di risorse minimizzato a fronte della massimizzazione del risultato), cfr. la trattazione generale in A.R. TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 2007, pp. 63 ss.

<sup>47</sup> Sulle prospettive complementari sottese alle scelte del c.d. federalismo fiscale e della generale riforma della pubblica amministrazione, cfr. E. BORGONOVÌ, *Il contributo dei costi "standard" nel processo di miglioramento delle "performance" delle Amministrazioni pubbliche*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2012, pp. 331 ss., per una riconduzione ad unità delle logiche di incremento di efficienza e produttività, e relativa misurazione, tanto nei generali processi di valutazione dell'azione amministrativa, quanto nella più specifica valutazione del fabbisogno finanziario per gli enti territoriali. Sulla più generale integrazione tra contabilità pubblica e logiche di performance, cfr. anche l'art. 49, lett. b), della legge 196/2009. Cfr. infine anche, per aspetti applicativi sottesi all'intreccio tra logiche standardizzanti del federalismo fiscale, e logiche di performance in generale, P. MASTROGIUSEPPE, C. VIGNOCCHI, *Misurazione della "performance" e fabbisogni standard: un connubio che può funzionare*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 3-4, pt. 1, 2012, pp. 549 ss.

guità dei mezzi disponibili per implementare i singoli meccanismi previsti sul piano dell'operatività astratta<sup>48</sup>.

Si è quindi introdotto un ciclo generale di gestione della performance, con il quale le amministrazioni pubbliche devono organizzare il proprio lavoro in ottica di miglioramento delle prestazioni e dei servizi. In questo modo è stato completato, mediante gli opportuni meccanismi precettivi (comunque flessibili) anziché con mere formulazioni di principio, il passaggio da una cultura dei mezzi (*input*, evidentemente anche finanziari) a una cultura dei risultati (*output* ed *outcome*, anch'essi spesso finanziariamente quantificabili) già auspicato dalle riforme precedenti<sup>49</sup>; mutamento di impostazione che ha delle evidenti assonanze con il tema della valorizzazione qualitativa della spesa<sup>50</sup>.

Nel quadro delle riforme che evidenziano questa nuova dimensione di normazione dell'impiego delle risorse pubbliche, che hanno innovato l'ordinamento italiano in parallelo – operando nei medesimi anni – all'attuazione del c.d. federalismo fiscale, va poi citata soprattutto la disciplina di bilancio. In tale ambito, infatti, si sono introdotti dei meccanismi limitativi della spesa a carattere semi automatico, con i quali è stata profondamente razionalizzata la disciplina di contabilità pubblica dello Stato; disciplina statale che – attraverso il processo di armonizzazione dei quadri di bilancio (rafforzato anche dal passaggio in competenza esclusiva del relativo titolo materiale<sup>51</sup>) – svolge una specifica influenza anche sulla contabilità degli enti territoriali (e relativo coordi-

---

<sup>48</sup> Per sostenere logiche di performance è infatti alternativamente necessario o un meccanismo di premialità, per il quale occorrono però risorse, ovvero un sistema sanzionatorio, di cui è in ogni caso oneroso garantire l'effettività; problema analogo a quello che si pone per il sostegno alle regole limitative del patto di stabilità interno, dove sanzionare negativamente si rivela difficile, mentre la soluzione premiale non è generalizzabile in quanto bisognosa di copertura. Cfr. *infra* il par. 4.2. nel cap. VI.

<sup>49</sup> Per un inquadramento generale delle logiche di performance sottese alla citata riforma dell'amministrazione pubblica, tra l'ampia letteratura si rinvia a S. PELLIZZARI, *Gli interventi di riforma della pubblica amministrazione: misurazione delle performance pubbliche, qualità dei servizi e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, in *Diritto e formazione*, fasc. 1, 2010, pp. 90 ss.

<sup>50</sup> Sui profili qualitativi di governo della spesa, cfr. *infra* il par. 3. nel cap. VI.

<sup>51</sup> Cfr. l'art. 3 della legge cost. 1/2012, che ha collocato nel co. 2 dell'art. 117 Cost. la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici".

namento). Il d.lgs. 118/11 – approvato nell’ambito del c.d. federalismo fiscale – ha infatti operato un’armonizzazione delle discipline contabili regionali, nell’ambito della quale è emersa in misura ancora maggiore l’incidenza territoriale dello spirito delle (antecedenti) riforme di razionalizzazione del bilancio, già registrabile di fatto<sup>52</sup>.

Per quanto specificamente rilevante ai fini di ricostruire lo spirito generale (in ottica limitativa dei volumi di spesa) sotteso alle riforme della contabilità di Stato, le disposizioni significative si articolano, da un lato, in norme relative alla tipologia dei mezzi di copertura finanziaria ammessi<sup>53</sup> e al loro controllo *ex ante*, nonché, d’altro lato, in norme sul controllo *ex post* e connessi rimedi di carattere (anche) automatico, introdotti a partire dal c.d. decreto taglia spese<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> A commento della riforma della contabilità territoriale, diretta a ristabilire le condizioni di armonizzazione tecnica indispensabili per un corretto governo dei conti e la relativa comparabilità, tra l’ampia letteratura cfr. – oltre ai contributi raccolti in *Azienda Pubblica*, fasc. 1, 2012 – anche M. COLLEVECCHIO, *L’armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale*, in *La Finanza Locale*, fasc. 3, 2012, pp. 49 ss. e ancora L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, cit. Per l’impatto sulle Regioni speciali, le cui contabilità possono essere sì legittimamente armonizzate al sistema nazionale, ma seguendo i metodi negoziali previsti a garanzia dell’autonomia differenziata, cfr. Corte cost. 178/2012 e G. D’AURIA, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e Regioni a Statuto speciale*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, pt. 1, 2013, pp. 74 ss. Sul tentativo di armonizzazione dei sistemi contabili realizzato in chiusura delle riforme degli anni ’90, operato invece con le logiche della legge quadro, *ex d.lgs. 76/2000* (e mirante quindi a un’armonizzazione minima e non alla forte uniformità richiesta dalle regole contabili), cfr.: A. BRANCASI, *I nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2000, pp. 957 ss.; R. PEREZ, *Il nuovo bilancio delle Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 9, 2000, pp. 894 ss.; F. PISCIOTTA, *La riforma dei bilanci pubblici*, in *Regioni e comunità locali*, fasc. 3-4, pt. 1, 2000, pp. 7 ss.

<sup>53</sup> Cfr. l’art. 17 della legge 196/2009.

<sup>54</sup> Cfr. il d.l. 194/2002. Sul tema, in generale si rinvia a R. PEREZ (cur.), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003. Cfr. inoltre C. FORTE, *Decreto Tagliaspese: prime esperienze applicative*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2004, pp. 340 ss.; C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Le eccedenze di spesa nella legge finanziaria 2004: una prima applicazione del “tagliaspese”*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2004, pp. 360 ss.; A. BRANCASI, *Le “misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pub-*



Tale disciplina è confluita negli artt. 17-19 della legge 196/2009, che ha riformato l'intera materia della contabilità pubblica nazionale<sup>55</sup>, consolidando e recependo le soluzioni normative che si sono andate affermando negli anni con le varie riforme di cui alle leggi 468/1978; 362/1988; 94/1997 e 208/1999 (e sostituendo la disciplina originaria risalente ancora al r.d. 2440/1923).

In primo luogo, in (diretta) attuazione dell'art. 81, co. 4 (vecchia formulazione), la legge di contabilità individua in modo tassativo le tipologie di copertura ammissibili, presentandosi – per interpretazione della Corte costituzionale<sup>56</sup> – quale parametro interposto per il sindacato di costituzionalità<sup>57</sup>. In particolare, l'evoluzione della normativa ha portato a restringere fortemente i mezzi di copertura ammessi, così che oggi le leggi di spesa possono contenere solo clausole di rinvio a modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (escludendo però l'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente), a riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, oppure ad accantonamenti iscritti nei fondi speciali. Inoltre, si afferma la regola per cui le eventuali maggiori entrate dovute a variazioni degli andamenti della finanza pubblica, a legislazione vigente,

---

*blica*”: a proposito di un seminario sul decreto “taglia spese”, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2003, pp. 961 ss.; L. FIORENTINO, *Il decreto “taglia spese”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2003, pp. 223 ss.; S. SCAGLIARINI, *Il decreto “blocca-spesa” e la garanzia costituzionale dell’obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2002, pp. 3477 ss.

<sup>55</sup> Per un'analisi dello spirito della nuova disciplina di contabilità, che la colloca nell'ambito del più generale processo di riforma della pubblica amministrazione degli ultimi anni (tra c.d. federalismo fiscale e riforma c.d. Brunetta), cfr. L. FIORENTINO, *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2010, pp. 669 ss. Relazioni finanziarie centro-periferia e valutazione delle performance sarebbero infatti due esigenze sottese alla *governance* multilivello della finanza pubblica che – in quest'ottica – si rivela però ancora una volta una tendenza condizionata dall'appartenenza all'Unione europea. Sulla riforma cfr. anche A. VILLA, *La triennialità della manovra, l'articolazione del bilancio, la contabilità economica*; R. PEREZ, *L'accentramento della decisione finanziaria*; G. PISAURO, *La valutazione della spesa e il processo di bilancio*; G. D'AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*; tutti in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2010, pp. 674 ss.

<sup>56</sup> Cfr. in particolare Corte cost. 70/2012.

<sup>57</sup> Sul tema, per i profili generali cfr. *infra* il par. 2.1. nel cap. VIII.

non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o per la riduzione di entrate, ma devono invece essere finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica<sup>58</sup>.

In secondo luogo, per quanto riguarda la fase di controllo *ex ante*, la legge di contabilità prevede un “ciclo della quantificazione” fortemente formalizzato, diretto – nella sede parlamentare, inserendosi nell’*iter* di approvazione delle leggi – ad una rigorosa quantificazione degli oneri finanziari dei disegni di legge, con verifiche tecniche dei dati forniti a supporto delle coperture finanziarie. Il Governo viene onerato della predisposizione di una relazione tecnica, sulla quale il Parlamento verifica, tra l’altro, l’effetto del disegno di legge sul saldo del bilancio statale, sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Tale valutazione *ex ante* della copertura finanziaria riguarda il controllo dell’equilibrio c.d. a margine, tra variazioni finanziarie di segno opposto prodotte dalla nuova legge. L’entità di tali variazioni è valutata rispetto agli andamenti tendenziali definiti nei documenti di programmazione approvati dal Parlamento stesso, posti quindi al fine di auto-vincolare per il futuro i possibili margini di discrezionalità nella valutazione degli equilibri finanziari insiti in ogni nuova decisione di spesa<sup>59</sup>.

In terzo luogo, la legge di contabilità ha consolidato – già prima della costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio del 2012 – i meccanismi di monitoraggio *ex post*, ulteriori rispetto al referto quadrimestrale della Corte dei conti<sup>60</sup>. A tal fine, sul piano sostanziale le leggi di spesa sono intese come dotate di effetto nei soli limiti dello stanziamento espressamente autorizzato, con blocco automatico delle eccedenze, così che (di regola) è possibile affermare che il legislatore ha il potere

---

<sup>58</sup> Cfr. il co. 1 *bis*, introdotto da art. 3, co. 1, lett. b), della legge 39/2011.

<sup>59</sup> Sull’efficacia vincolante del Documento di programmazione economico-finanziaria (oggi Documento di economia e finanza – DEF) e sul ruolo dell’obbligo di copertura nella programmazione finanziaria, cfr. P. DE IOANNA, *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 1993, pp. 459 ss. Sui cicli di quantificazione nel bilancio, e i diversi apporti tecnici nella fase istruttoria, cfr. N. LUPPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l’istruttoria legislativa*, cit., pp. 347 ss.

<sup>60</sup> Tra l’altro, sul ruolo rafforzato della Ragioneria generale dello Stato, cfr. G. D’AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, cit., pp. 688 ss.

di riconoscere esclusivamente diritti c.d. finanziariamente condizionati<sup>61</sup> (ferma l'ampia tematica della tutela dei diritti fondamentali e loro bilanciamento con le esigenze di stabilità finanziaria<sup>62</sup>).

Al fine di prevenire le frequenti situazioni di sovra-spesa rispetto alle previsioni, con connesso blocco degli impegni, si è quindi generalizzato il meccanismo delle clausole di salvaguardia finanziaria, preventivamente apprestate dallo stesso legislatore per compensare gli effetti – di impegno – che eventualmente in futuro possano eccedere le previsioni di spesa inizialmente stimate (e fornite di copertura). Proceduralmente, si appronta un'attività di monitoraggio svolta dal Ministero dell'economia in esito alla quale adottare, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia (di blocco della spesa o di reperimento di risorse aggiuntive), riferendone alle Camere ed – eventualmente – proponendo le modifiche alla legislazione che si rendono necessarie per salvaguardare la stabilità finanziaria dei conti<sup>63</sup>.

Tutte queste riforme (di organizzazione della PA, per quanto riguarda tanto il pubblico impiego quanto il bilancio), consolidatesi o avviate nel 2009, accompagnano il parallelo processo di attuazione dell'art. 119 Cost. nel senso di un c.d. federalismo fiscale, condividendo con la legge delega 42/2009 in materia un'identica *ratio* di razionalizzazione della spesa, anche mediante sua limitazione e valorizzazione a fini di qualità

---

<sup>61</sup> Per una possibile incostituzionalità della disposizione secondo cui le norme che comportano nuove o maggiori spese hanno efficacia soltanto entro i limiti dei fondi stanziati nei relativi provvedimenti legislativi, cfr. R. PINARDI, *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca-spese*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2003, pp. 347 ss.; tale meccanismo sarebbe infatti in contrasto tanto con il sistema di controllo della spesa pubblica prospettato dalla Costituzione, quanto con un principio di legittimo affidamento dei cittadini rispetto ai diritti riconosciuti, ancorabile (anche) all'art. 3 della Costituzione (per l'affidamento degli enti sub-statali, cfr. *infra* il par. 1.1. nel cap. VIII).

<sup>62</sup> Su tale aspetto, anche per riferimenti ulteriori, cfr. tra i molti contributi in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, in particolare R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, pp. 185 ss. e B. CARAVITA DI TORITTO, *Art. 81 Cost., Stato sociale e intervento della Corte costituzionale*, pp. 225 ss.

<sup>63</sup> La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali (ed anche della Corte costituzionale) recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri (così l'art. 17 della legge 196/2009).

dell'impiego. Come le evoluzioni del regime fiscale territoriale precedenti alla riforma del Titolo V erano quindi state condizionate o condizionanti di altre riforme generali della PA (nell'ampio processo delle leggi Bassanini), allo stesso modo la riforma prospettata dalla legge 42/2009 si pone in coerenza con un più ampio quadro normativo e politico (di connessione delle risorse non alle funzioni semplicemente intese, ma a un livello efficiente e sostenibile di prestazioni pubbliche).

*3. La legge delega 42/2009 e la connessione delle risorse (divenute autonome) con i diritti fondamentali: tutela quantitativa differenziata e in armonia con il sistema tributario generale (ex art. 53 Cost.)*

Nell'attuazione del nuovo testo dell'art. 119 Cost. si è quindi tanto consolidata una tendenza già affermata verso il carattere proprio del modello di finanziamento territoriale<sup>64</sup>, quanto si è operato in senso maggiormente specificativo accogliendo più generali indirizzi politici di razionalizzazione dell'amministrazione<sup>65</sup>.

In questo senso, la riforma non ha rappresentato una mera sistemazione delle soluzioni (a finanza autonoma e a perequazione non integrale) prospettate in precedenza, ma – al contempo – si sono introdotti anche alcuni istituti rilevanti per l'approccio alla tutela delle dimensioni delle risorse regionali e locali; istituti in linea con il superamento del criterio della spesa storica già prospettato, ma arricchiti di una proceduralizzazione diversa mirante a garantire un livello efficiente e sostenibile di prestazioni pubbliche in connessione con una spesa allocata anche per valorizzarne la qualità (oltre che distribuita sulla base degli ordinari fattori indicativi della necessità del volume quantitativo)<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Sulla continuità dell'art. 119 novellato, quale parziale consolidamento delle riforme della finanza territoriale degli anni '90, cfr. *supra* i par. *sub* 1. in questo capitolo.

<sup>65</sup> Cfr. *supra* il par. 2. in questo capitolo.

<sup>66</sup> Per un bilancio complessivo sul processo di affermazione del c.d. federalismo fiscale, oltre a quanto più puntualmente citato di seguito, si rinvia all'inquadramento generale delle tematiche svolto in C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 2013, pp. 51 ss.

In particolare, le linee generali della nuova legge delega 42/2009 sono rilevanti per i profili della dimensione della spesa territoriale sotto i profili sia di finanza propria che di finanza derivata. Infatti, l'opzione per un modello a finanza autonoma è da un lato di per sé costitutiva di una certa garanzia quantitativa, assicurando il legame delle risorse al gettito derivante dalla capacità fiscale del singolo territorio (con libertà di manovrare la pressione fiscale, richiedendo volumi di risorse maggiori o minori ai contribuenti, fruitori dei servizi)<sup>67</sup>. Inoltre, d'altro lato, attuare un modello a finanza autonoma con parallela perequazione introduce correttivi solidaristici nel sistema competitivo di finanza territoriale; correttivi sviluppati dalla legge delega mediante meccanismi di standardizzazione alternativi alla spesa storica, che hanno quindi indotto un radicale ripensamento nella definizione delle dimensioni dell'impegno finanziario territoriale (e – a monte – nella relativa garanzia e modalità di allocazione).

A fronte di ciò, nel sistema della legge 42/2009 si sviluppano due profili paralleli incidenti sulla tutela quantitativa della spesa territoriale, l'uno rilevante per la finanza propria, l'altro per la perequazione. In primo luogo, infatti, va presa in considerazione la prescrizione che il sistema fiscale territoriale sia in armonia con il sistema tributario generale<sup>68</sup> e, quindi, con la disciplina specificativa dell'art. 53 Cost. (secondo

---

<sup>67</sup> Cfr. *supra* il par. 3. nel cap. I. Va notato che tale libertà impositiva non si sviluppa poi con schemi di vero "federalismo" competitivo, ma la legge delega articola invece una distribuzione degli spazi di imposizione, evitando concorrenza verticale tra imposte regionali e statali; cfr. G. FRANSONI, P. RUSSO, *Ripartizione delle basi imponibili e principi di coordinamento del sistema tributario*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1575 ss.

<sup>68</sup> Sull'armonizzazione dei sistemi tributari nel processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, cfr. gli artt. 7 e 12 della legge 42/2009. A commento, tra l'ampia letteratura cfr. le analisi della legge delega specificamente incentrate sui problemi di coordinamento dei poteri impositivi: L. LOVECCHIO, *I principi del coordinamento tributario nella legge delega sul federalismo fiscale, con particolare riferimento agli enti locali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 4-5, 2009, pp. 387 ss.; G. BIZIOLI, *Profili ricostruttivi dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali derivante dalla legge delega in materia di "federalismo fiscale"*, cit., pp. 13 ss.; R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8, 2009, pp. 809 ss.; G. RIVOCSECCI, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tri-*

do un'allocazione dei volumi di risorse connessa all'esigenza di un sistema tributario nel suo complesso, comunque, progressivo: la capacità fiscale – quindi – da elemento di protezione del singolo contribuente tende a diventare anche limite per l'ente territoriale). In secondo luogo, la garanzia quantitativa delle risorse territoriali – per il profilo perequativo – si sviluppa in connessione con il sistema dei LEP fondato sulla competenza esclusiva statale *ex art. 117 Cost.*, gli istituti della legge delega con cui si è parametrata l'incidenza del fondo perequativo sui territori bisognosi essendo stata orientata da criteri standardizzati e a copertura non sempre integrale (secondo una tutela quantitativa quindi differenziata a seconda dei diritti cui la spesa è strumentale)<sup>69</sup>.

Più in generale, con il superamento del sistema di finanza derivata la dimensione delle risorse viene sempre più fatta dipendere da una modulazione delle entrate proprie affidata allo stesso ente territoriale, con scelte che ricadano sulla comunità locale beneficiaria dei servizi (e solo eventualmente – attraverso la perequazione – la spesa locale viene invece a ricadere sull'intera collettività nazionale, che non beneficia dei servizi correlati alle risorse). La connessione dei volumi di mezzi finanziari allocati con i diritti di prestazione garantiti (attraverso quella spesa pubblica) è quindi l'elemento chiave degli istituti inseriti nell'impianto della legge delega sul federalismo fiscale.

---

*butario*, fasc. 1, pt. 1, 2010, pp. 49 ss.; A. GIORDANO, *Verso l'armonizzazione del sistema tributario: tra gli obiettivi del legislatore e la babele dei sistemi contabili sub-statali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 2, 2010, pp. 40 ss.

<sup>69</sup> Sui numerosi riferimenti ai LEP nell'impianto della legge delega 42/2009, a partire dall'art. 2, co. 2, lett. f), che affianca la determinazione del costo e del fabbisogno standard alla definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (o alle funzioni fondamentali degli enti locali), cfr. F. SAITTO, *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica 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, che integra il principio di connessione qui analizzato) 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).

Così, la tutela della dimensione quantitativa delle risorse è stata differenziata a seconda che le spese cui è strumentale investano diritti considerabili o meno come fondamentali. Alcune categorie di spesa sono infatti legate a posizioni giuridiche soggettive particolarmente tutelate, di modo che tale protezione rafforzata si trasmette alle regole di garanzia della dimensione della finanza: sanità, assistenza, istruzione e i settori di intervento inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali, pertanto, godono di una garanzia di integrale copertura dei fabbisogni finanziari<sup>70</sup>. Le altre tipologie di spesa, non qualificate dalla strumentalità a settori protetti, sono invece affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri dell'autonomia di entrata, con le conseguenti differenziazioni di disponibilità finanziaria dipendenti dalla capacità di gettito sviluppata dalla comunità residente<sup>71</sup>.

In altri termini, nel passaggio a un modello autonomo, l'elemento solidaristico della perequazione è stato articolato quantitativamente in modo differente, con soluzioni regolative idonee a coprire integralmente il solo fabbisogno connesso ai livelli essenziali delle prestazioni<sup>72</sup>. Così, nell'impianto della riforma del federalismo fiscale è lo Stato a definire i LEP, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni "essenziali", mentre le altre funzioni (con relative tipologie di spese) saranno finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali

---

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> 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.

(quindi “dei punti di partenza”)<sup>73</sup>, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse disponibili per i diversi territori, senza tuttavia alterare l’ordine delle rispettive capacità di gettito<sup>74</sup>.

La definizione accentrata dei LEP da perequare, da un lato, e la definizione decentrata delle risorse proprie, dall’altro, generano tuttavia alcune disarmonie ed incongruenze di sistema. Si pone in particolare il problema – a tutela della dimensione unitaria e sovrana centrale – di evitare artificiosi contenimenti verso il basso della pressione fiscale, finalizzati a beneficiare del finanziamento integrale dei diritti fondamentali, eludendo la *ratio* auto-responsabilizzante del nuovo sistema; d’altro lato – a tutela della dimensione autonoma territoriale – si presenta l’esigenza di scongiurare arbitrarie definizioni riduttive dei LEP, per contenere il volume di risorse da perequare sacrificando però i diritti sociali delle popolazioni residenti, eludendo i vincoli di solidarietà.

Se il secondo profilo, di limitazione della sovranità finanziaria, gode di una tutela eminentemente politico/istituzionale, i cui unici profili normati attengono a regole procedurali (in ottica di leale collaborazione), per il primo problema – attinente la tutela dell’unitaria stabilità finanziaria – la necessità strutturale di coordinare lo sforzo fiscale territoriale, che pur se autonomo è da riportare ad armonia con il sistema tributario nazionale, si è sostanziata in regole anche sostanziali.

---

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 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”.



Tale profilo è infatti connesso – come visto – alle previsioni generali dell’art. 53 Cost., che indirettamente – ponendo regole di protezione del contribuente – determinano alcuni limiti alla tutela quantitativa delle risorse territoriali.

In particolare, a fini di armonizzazione tributaria la legge delega ha individuato i criteri direttivi volti a fissare il paniere dei tributi propri e delle compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo; ciò secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all’art. 118 Cost.<sup>75</sup>. In aggiunta, dovrà essere salvaguardato anche l’obiettivo di non alterazione del criterio della progressività del sistema tributario complessivo, rispettando il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche<sup>76</sup>. A fronte di ciò, un principio fondamentale individuato dalla legge delega è allora quello per cui l’imposizione fiscale dello Stato deve essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali; in linea generale, cioè, l’attuazione della delega dovrà evitare ogni duplicazione di funzioni (e dunque di costi), ed andrà salvaguardato l’obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva<sup>77</sup>.

Si fissa così un criterio di armonia delle pressioni fiscali, che vincola tanto lo Stato (nell’attuazione della delega) a far corrispondere alla cessione di entrate proprie agli enti territoriali anche minori spazi di prelievo per il sistema tributario statale, quanto gli enti territoriali a non

---

<sup>75</sup> Cfr. l’art. 2, co. 2, lett. e) della legge 42/2009.

<sup>76</sup> Sulla capacità contributiva e sulla progressività come limiti all’autonomia finanziaria territoriale prefigurata dall’attuazione della legge delega 42/2009, cfr. anche gli spunti in M. BASILAVECCHIA, *Fisco delle Regioni e vincoli costituzionali*, in *Corriere tributario*, fasc. 24, 2011, pp. 1929 ss.

<sup>77</sup> Cfr. l’art. 28 sulla salvaguardia finanziaria, co. 1, lett. b): “sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l’obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria”. Anche a regime, quindi, la logica di contenimento rimane la stessa, come emerge pure dall’art. 17, co. 1, lett. e): “introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti”; cfr. infine la declinazione di queste finalità nel patto di convergenza di cui all’art. 18, co. 1.

articolare il proprio prelievo a livelli incoerenti con un generico tetto della pressione fiscale complessiva nazionale (a tal fine, in sostanza, presupponendo una manovrabilità entro parametri etero-determinati dal centro per gli spazi tributari affidati alla sfera di governo territoriale)<sup>78</sup>.

Con tali criteri direttivi la legge delega ha quindi limitato l'autonomia del modello a finanza propria, in quanto la potestà di entrata viene comunque vincolata alla coerenza complessiva del sistema tributario (al fine di determinare una pressione fiscale nazionale frutto di pianificazione e non di pura concorrenza tra territori). L'attuazione di tali principi, particolarmente rilevante ai fini della tutela quantitativa, è confluita in diversi decreti delegati<sup>79</sup>; decreti che comunque non esauriscono la nuova disciplina in materia di dimensioni (e allocazione) delle risorse territoriali. Ciò sia perché i decreti legislativi emanati rinviavano comunque, per ampie sezioni della normativa, ad altri interventi attuativi di rango secondario (decreti e regolamenti), come ad esempio per l'importante individuazione concreta dei fabbisogni standard<sup>80</sup>; sia perché,

---

<sup>78</sup> Determinazione armonizzata di pressione fiscale e livelli di spesa che passa comunque per logiche di leale collaborazione, anche affidando specifiche funzioni in materia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; cfr. in particolare l'art. 5, co. 1, lett. a) della legge 42/2009.

<sup>79</sup> In particolare, i decreti attuativi della legge delega sono: d.lgs. 85/2010, attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale); d.lgs. 156/2010, disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 42/2009, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale; d.lgs. 216/2010, disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province; d.lgs. 23/2011, disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale; d.lgs. 68/2011, disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario; d.lgs. 88/2011, disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 42/2009; d.lgs. 118/2011, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 42/2009; d.lgs. 149/2011, meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni; d.lgs. 61/2012, ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 42/2009, in materia di ordinamento di Roma Capitale.

<sup>80</sup> Il federalismo fiscale concretizzato nei decreti delegati si presenta infatti per molti tratti come una fattispecie in bianco, rinviando a atti governativi di gestione nei quali

d'altro lato, nel contrasto alla crisi finanziaria si è affermata contemporaneamente una nuova tendenza ad intervenire con provvedimenti vincolistici di coordinamento dinamico<sup>81</sup>, che hanno così segnato una certa instabilità delle scelte di sistema già operate (sviluppando un meccanismo parallelo di limitazione della spesa territoriale, normato autonomamente senza correzione dei decreti delegati già approvati, intervenendo invece con singoli provvedimenti emergenziali)<sup>82</sup>.

Nondimeno, è soprattutto nei decreti attuativi citati che si specificano le due tendenze qui individuate come rilevanti per i profili quantitativi: con garanzie di invarianza e limiti alla manovrabilità dei tributi, da un lato, ed ancoraggio dei livelli di perequazione a spese e fabbisogni standardizzati, dall'altro.

---

la negoziabilità dovrebbe trovare ulteriori spazi di emersione; per l'individuazione dei costi e fabbisogni standard, in particolare, va ricordato il ruolo della società Sose s.p.a. Tra i vari rinvii a pareri e intese, operati approvando i decreti delegati, cfr. ad esempio: d.lgs. 23/2011, art. 2, co. 4, 7 e 9, art. 6, art. 11, co. 2, art. 13, co. 1; d.lgs. 68/2011, art. 2, co. 1; art. 4, co. 3, art. 7, co. 2, art. 11, art. 15, co. 3 e 5, art. 18, co. 1 e 2, art. 20, art. 21, co. 3, art. 24, co. 2, art. 26, co. 1; art. 27, co. 1, art. 29; d.lgs. 88/2011, art. 5, co. 4; d.lgs. 118/2011, art. 34, art. 36, co. 2 e 4; d.lgs. 149/2011, art. 1, co. 5, art. 4, co. 5, art. 5, co. 2, art. 7, co. 5, art. 9, co. 2. Per il rilievo del carattere prevedibilmente incompleto del processo di attuazione del federalismo fiscale, non chiuso con i soli decreti legislativi anche per il carattere aperto del disegno originario, cfr. gli spunti in P. CARROZZA, *La legge sul federalismo fiscale: delega in bianco o principi-decalogo per una laboriosa trattativa?*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, pt. 5, 2010, pp. 1 ss.

<sup>81</sup> Cfr. in particolare *infra* il par. 3. nel cap. VI.

<sup>82</sup> Emblematica la vicenda dell'instabilità del regime normativo dell'IMU. Nel quadro dell'evoluzione delle più recenti disposizioni in materia di finanza locale vanno ricordati in particolare: il d.lgs 23/2011 sul federalismo municipale; il d.l. 201/2011, art. 13 (anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria); il d.l. 54/2013 (interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria); il d.l. 102/2013 (disposizioni urgenti in materia di IMU e di altra fiscalità immobiliare); il d.l. 133/2013 (disposizioni urgenti concernenti l'IMU); la legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014), art. 1 dal co. 639 al co. 736. Con la legge di stabilità 2014 si è così introdotta la IUC (imposta unica comunale), fondata su due distinti presupposti: il possesso di immobili, da un lato, l'erogazione e la fruizione di servizi comunali, dall'altro. Esponenziale del primo è l'IMU, che resta priva del cespite dell'abitazione principale; il secondo è alla base della TARI (tassa sui rifiuti, che prende il posto della TARES) e della TASI (tassa sui servizi, quale nuova imposta sui servizi indivisibili che colpisce anche l'abitazione principale).

### 3.1. Il problema della tutela quantitativa nel passaggio a un modello a finanza autonoma: garanzie di invarianza e limiti alla manovrabilità

Il coordinamento del sistema tributario degli enti territoriali fa dipendere il livello del prelievo anche da alcune decisioni sovrane statali, di armonizzazione, poste – per legge – al fine di evitare situazioni di doppia imposizione o di contenere un'eccessiva pressione fiscale (situazioni che invece nei federalismi competitivi sono scongiurate non per intervento del legislatore, con imposizione dal centro di vincoli all'autonomia di entrata, bensì spontaneamente e a fini di efficienza).

Posti i caratteri del modello regionale, a etero-determinazione dal centro delle modalità di esercizio dell'autonomia finanziaria, l'assetto generale di tale coordinamento – anche in Italia – è stato quindi validamente delineato nei decreti attuativi della riforma del c.d. federalismo fiscale, la Corte costituzionale avendo riconosciuto tale potestà come di esclusiva competenza del legislatore che agisca in attuazione dell'art. 119 novellato (i principi necessari non potendo essere tratti, per via interpretativa, a partire dalla normativa previgente al nuovo Titolo V<sup>83</sup>). Sono così stati approvati, in particolare, il d.lgs. 68/2011, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e della Province, e il d.lgs. 23/2011, sui tributi – invece – municipali; decreti che intervengono in materia di fiscalità territoriale attribuendo entrate proprie ai livelli di governo sub-statali, parametrandone quantitativamente l'entità in rapporto alle esigenze funzionali e con invarianza delle risorse.

I decreti individuano infatti le fonti di finanziamento e dispongono la contestuale soppressione dei trasferimenti erariali ancora transitoriamente applicati. Più in particolare, delineando le poste assegnate, contemporaneamente definiscono anche gli spazi delle risorse che saranno disponibili; spazi su cui gli enti hanno potestà di manovra, ma limitata dai problemi specifici di questo passaggio da un modello con perequazione fondata sulla spesa storica (e quindi ampio spazio per i trasferimenti) ad uno autonomo. Si pone infatti sì, da un lato, l'esigenza di una

---

<sup>83</sup> Cfr. a partire da Corte cost. 37/2004, e quanto meglio riportato *supra* al par. 1. in questo capitolo.

garanzia dell'invarianza delle risorse (nella fase transitoria) e della garanzia quantitativa di maggiori entrate a fronte di nuove competenze<sup>84</sup> ma, d'altro lato, nei decreti attuativi si presenta anche il tema dei limiti alla manovrabilità dei tributi (per evitare un'eccessiva pressione fiscale)<sup>85</sup>; il primo profilo costituisce una garanzia quantitativa a beneficio dell'autonomia, il secondo un limite all'accrescersi (o al ridursi) delle dimensioni della spesa pubblica territoriale per decisioni dell'ente territoriale che siano incoerenti rispetto agli indirizzi di politica fiscale unitaria, fissati dallo Stato nell'esercizio della sua sovranità.

In materia fiscale, la tutela quantitativa "ordinaria" è comunque integrata dal c.d. principio di territorialità, insito nell'autonomia stessa. Infatti, nell'ambito della finanza tributaria, Regioni ed enti locali ora godono di spazi di maggiore determinazione della pressione fiscale da far gravare sul proprio ambito geografico e, quindi, di massima la dimensione delle risorse è frutto di un gettito localizzato (e localmente manovrabile); i decreti attuativi della legge 42/2009 hanno infatti individuato compartecipazioni e tributi legati in qualche modo all'area dell'ente territoriale e – soprattutto – hanno previsto possibilità di modifica

---

<sup>84</sup> Cfr. l'art. 32, co. 3, del d.lgs. 68/2011: "In caso di trasferimento di ulteriori funzioni amministrative dallo Stato alle Province e alle Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, è assicurato al complesso degli enti del comparto l'integrale finanziamento di tali funzioni ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento". Analogamente, cfr. l'art. 12, co. 3, del d.lgs. 23/2011.

<sup>85</sup> I limiti alla potestà impositiva territoriale, in aderenza con le indicazioni citate della legge 42/2009 – all'art. 28, co. 1, lett. b) – sono stati codificati nei decreti delegati in forma di generale clausola di invarianza della pressione fiscale, inserita nell'art. 12, co. 2, del d.lgs. 23/2011: "In ogni caso, dall'attuazione dei decreti legislativi di cui alla citata legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, non può derivare, anche nel corso della fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti", oltre che in più puntuali attuazioni del meccanismo di armonizzazione dei limiti complessivi alla pressione fiscale (cfr. l'art. 14, co. 5, del d.lgs. 23/2011 e gli artt. 32, co. 2, e 39, co. 2, del d.lgs. 68/2011, che fanno riferimento a quanto stabilito con la decisione di finanza pubblica di cui all'art. 10 della legge 196/2009). Limiti all'espansione delle risorse territoriali sono peraltro previsti anche a beneficio dei conti pubblici statali, oltre che dei contribuenti, con una prescrizione posta dall'art. 41, co. 1, del d.lgs. 68/2001 nel senso che "dal presente decreto non devono derivare minori entrate né nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

delle aliquote e di decisione in materia di esenzioni, deduzioni e detrazioni, sia per le Regioni<sup>86</sup> che per gli enti locali<sup>87</sup>.

Tra le ipotesi di entrata autonoma, in cui il principio di territorialità agisce in senso garantista del volume di dotazione delle risorse, la compartecipazione al gettito IVA ad esempio svolge un ruolo particolarmente significativo<sup>88</sup>. Alle Regioni spetta infatti una compartecipazione fissata in misura non discrezionale, la riforma del federalismo fiscale individuando invece in modo preciso la corrispondenza di questa specifica voce di entrata al fabbisogno sanitario “in una sola Regione”<sup>89</sup>. La tutela quantitativa consiste quindi nell’ancoraggio al territorio, connesso a una parametrizzazione adeguata calcolata su una Regione campione, così da coniugare l’assicurazione di un gettito sufficiente con la normale efficacia autorensabilizzante della finanza autonoma.

Si rispetta così la prescrizione costituzionale di necessaria tendenza già del sistema delle entrate ordinarie, *ex co.* 2 dell’art. 119, a soddisfare da solo – anche in assenza di perequazione *ex co.* 3 – lo standard quantitativo fissato al *co.* 4; in questa ipotesi peraltro con un’attitudine alla soddisfazione in vie “ordinarie” dello standard quantitativo realizzata però in misura minima, dato che una singola Regione risulta adeguatamente finanziata con quel volume di risorse (per tutte le altre rendendosi necessaria un’integrazione)<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Per i tributi assegnati alle Regioni, e le relative possibilità di modificare le aliquote, cfr. gli artt. 2, 4, 5, 6, 8, 10 e 11 del d.lgs. 68/2011.

<sup>87</sup> Per i tributi assegnati ai Comuni, e le possibilità di modificare le aliquote, cfr. gli artt. 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 11 del d.lgs. 23/2011.

<sup>88</sup> In applicazione del principio di territorialità tale compartecipazione dal 2013 verrà attribuita – mediante un apposito d.P.C.M. – in base al luogo effettivo di consumo, vale a dire quello in cui avviene la cessione dei beni o la prestazione dei servizi ovvero, nel caso degli immobili, il luogo di ubicazione; regole specifiche vengono previste per l’IVA concernente i beni e servizi di mercato.

<sup>89</sup> Cfr. l’art. 15, *co.* 3, del d.lgs. 68/2011.

<sup>90</sup> Sulla tutela quantitativa dell’adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni, come clausola che *ex art.* 119 Cost. si rivolge al complesso delle risorse ordinarie (e non solo all’integrazione delle stesse con perequazione, che non può costituire voce ordinaria di finanziamento per la totalità degli enti territoriali senza che sia lesa l’autonomia finanziaria, da considerare quantitativamente idonea solo se normalmente fondata su tributi e compartecipazioni, senza integrazione di trasferimenti solidaristici), cfr. quanto esposto *supra* al par. 1.1. in questo capitolo.

Questa stessa preoccupazione che le risorse (ordinarie/proprie) derivanti dal nuovo gettito autonomo possano essere sufficienti si connette poi – in via “transitoria” e non strutturale (come invece per la territorialità) – alle garanzie di invarianza<sup>91</sup>. Un sistema a finanza autonoma è infatti astrattamente adatto per tutelare quantitativamente le risorse, purché le basi imponibili affidate siano in origine idonee a produrre sufficiente gettito: per garantire ciò, il legislatore si è preoccupato di assicurare – da un lato – l’invarianza nel momento del passaggio di regime, in modo che non si conferiscano alle autonomie cespiti inadatti alle coperture richieste (che poi obblighino gli enti interessati ad aumentare la pressione fiscale), e – dall’altro – clausole di adeguamento continuo fondate sul principio di connessione, per cui all’aumento delle funzioni deve corrispondere un incremento delle voci di entrata. Anche sotto questo profilo, quindi, la disciplina di attuazione del c.d. federalismo fiscale svolge una peculiare funzione di tutela quantitativa, con previsioni di portata generale sia per le Regioni che per gli enti locali<sup>92</sup>.

Così ad esempio si è disposta la rideterminazione dell’addizionale regionale all’IRPEF, con corrispondente riduzione delle aliquote di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale a carico del contribuente<sup>93</sup>; la rideterminazione deve in tal modo comunque garantire alle Regioni entrate equivalenti alla soppressione sia dei trasferimenti statali che della compartecipazione regionale all’accisa sui carburanti, entrambe disposte dal medesimo provvedimento<sup>94</sup>.

Con un’incidenza quantitativa speculare alla garanzia di invarianza, infine, i decreti attuativi hanno preso in considerazione anche l’ulteriore

---

<sup>91</sup> Sulle garanzie di invarianza, oltre a quanto già citato, per la specifica fase transitoria cfr. anche le lett. f), g) e h) dell’art. 20, co. 1, e la lett. b) dell’art. 21.

<sup>92</sup> Cfr. ancora – per le clausole generali di tutela quantitativa al verificarsi di nuovi trasferimenti di competenze – i citati art. 32, co. 3, del d.lgs. 68/2011 e art. 12, co. 3, del d.lgs. 23/2011.

<sup>93</sup> Cfr. l’art. 6 del d.lgs. 68/2011. Cfr. R. FANELLI, *L’addizionale regionale strumento efficace del federalismo*, in *Corriere tributario*, fasc. 25, 2011, pp. 2032 ss.

<sup>94</sup> Tale rideterminazione, che sarebbe dovuta intervenire entro il 27 maggio 2012, è stata poi posticipata. All’aliquota così rideterminata si aggiungono le eventuali maggiorazioni dell’addizionale, che ciascuna Regione può effettuare nel limite del 2,1% a partire dal 2015.

problematica connessa all'affermarsi di un modello a finanza propria, costituita dalla citata esigenza di limitare l'autonomia tributaria.

La possibilità di aumentare o ridurre la pressione fiscale va infatti contenuta entro limiti uniformi, per garantire una relativa eguaglianza di trattamento dei contribuenti su tutto il territorio nazionale. Parità di trattamento che distingue quello regionale dal modello a federalismo competitivo, ma che non è comunque assolutizzata come nei sistemi fortemente accentrati<sup>95</sup>.

Anche nei sistemi regionali, in quanto strutturati su un riconoscimento di autonomia territoriale (con relativi vantaggi, ma anche rischi, localizzati su comunità minori), ad un'uniformità "solidale" che evita scostamenti eccessivi dei regimi tributari si affianca infatti pure una responsabilizzazione localizzata non solo per le situazioni di deficit<sup>96</sup>, ma anche per la copertura di livelli maggiori di servizi (i quali non possono però andare oltre un certo limite, determinando trattamenti fiscali disarmonici). Allo stesso modo, anche una differenziazione in senso riduttivo della spesa pubblica è così stata ammessa, come conseguenza dell'autonomia, mediante manovrabilità delle aliquote, oltre che con introduzione di esenzioni, deduzioni od detrazioni (secondo gli spazi più ampi riconosciuti agli enti territoriali con l'implementazione della disciplina attuativa dell'art. 119 Cost.)<sup>97</sup>; ciò, tuttavia, purché la bassa

---

<sup>95</sup> Per una trattazione anche comparata dei problemi di eguaglianza e differenziazione nei regimi finanziari territoriali, che connette diritti di cittadinanza e forme di Stato composte (con specifico riferimento a Italia, Germania e Spagna), cfr. S. GAMBINO, *Le sfide del neo-regionalismo e l'eguaglianza dei cittadini: il federalismo fiscale secondo il d.d.l. A.S. n. 1117*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 249 ss. In generale, cfr. anche *infra* il par. 1. nel cap. VII.

<sup>96</sup> Per la vicenda particolarmente significativa dei deficit sanitari, e la disciplina di compressione dell'autonomia che costituisce contropartita dell'intervento statale di sostegno, cfr. tra l'ampia letteratura sul tema in particolare D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 203 ss.

<sup>97</sup> Su queste possibilità di manovra, cfr. già A. GIOVANARDI, *La fiscalità regionale e locale nel d.d.l. Calderoli tra tributi propri derivati e principio di continenza: ci sarà un qualche spazio per i tributi propri in senso stretto di Regioni e di enti locali?*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 315 ss.



pressione fiscale non sia perseguita per mezzo di una rinuncia al prelievo fiscale di dimensioni tali da porsi come irragionevole a fronte delle esigenze unitarie, anche perché tale da determinare una compressione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>98</sup>.

### *3.2. Il nodo della tutela (e contemporanea limitazione) quantitativa delle risorse mediante standardizzazione della spesa: il legame tra perequazione e fabbisogni/costi standard*

Il modello implementato a partire dalla legge delega 42/2009 è ulteriormente corretto in senso solidaristico dalla presenza di un sistema strutturale di perequazione<sup>99</sup>, non più orientato però alla spesa storica, bensì alla garanzia di un livello quantitativo di risorse considerabile come standard (in quanto mediamente appropriato per le funzioni attribuite, come richiede l'art. 119, co. 4, Cost.)<sup>100</sup>. Sul fronte delle spese,

---

<sup>98</sup> Cfr. la lett. z) dell'art. 2 della legge 42/2009, dove si prevede che il sistema sanzionatorio e premiale debba disincentivare i comportamenti non virtuosi o inefficienti nell'esercizio della potestà tributaria e il mancato rispetto dei LEP.

<sup>99</sup> Per commenti sistematici sul ruolo della perequazione nel nuovo sistema di finanza territoriale italiano, cfr. in particolare 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* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), 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. (cfr. anche ID., *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, cit., pp. 327 ss.); S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 1, 2011, pp. 53 ss.; C. COSSIGA, *Federalismo fiscale e perequazione finanziaria*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2007, pp. 145 ss.; V. RUSSO, *Prospettive per la perequazione ed il federalismo*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 2, 2005, pp. 143 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, cit., pp. 127 ss.

<sup>100</sup> Il tratto caratterizzante del nuovo c.d. federalismo fiscale è individuato nel passaggio da un criterio di finanziamento delle funzioni basato sulla spesa storica ad un criterio di finanziamento basato su quanto ogni ente dovrebbe ragionevolmente spendere, in relazione alla connessione con le funzioni attribuite. Così ad esempio in G. FALCON, *Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le Re-*

infatti, la novità fondamentale è rappresentata dall'istituto dei costi standard e dalla standardizzazione dei fabbisogni, quale mezzo per permettere – contemporaneamente – un certo livello di concorrenza tra territori (premiando il merito) e una garanzia di solidarietà in prospettiva unitaria (sostenendo gli enti bisognosi)<sup>101</sup>.

È così mutato radicalmente l'approccio alla tutela quantitativa, per la sua componente correttiva, in quanto sostanziata su base meritocratica anziché con finalità egualitaristiche; ciò secondo un approccio di garanzia di alcuni “punti di partenza”, relativi alle risorse necessarie per le funzioni fondamentali, senza assicurare invece l'aspettativa a risultati di servizio pubblico finanziati anche se resi mediante un impiego delle risorse – per inefficienza della gestione – di tipo subottimale<sup>102</sup>.

La perequazione non assicura cioè – al fine di responsabilizzare le amministrazioni territoriali – la piena eguaglianza della fruizione delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, e si presenta quindi un'esigenza di verificare la compatibilità del nuovo approccio con i principi di solidarietà e con le esigenze di coesione sociale<sup>103</sup>. Le cattive scelte

*gioni*, fasc. 4-5, 2008, pp. 765 ss., dove si sottolinea – posto tale mutamento di paradigma – il problema dell'identificazione degli standard di dotazioni che devono essere assicurati a ciascuna comunità locale; problema dal quale è 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).

<sup>101</sup> Sottolineano la centralità del fabbisogno e del costo standard nell'ambito del nuovo sistema, ad esempio, 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).

<sup>102</sup> Cfr. in generale sul tema *infra* il par. 1. nel cap. VII.

<sup>103</sup> Tra l'ampia letteratura sulla possibilità che le inefficienze amministrative locali ricadano sulla comunità locale dei consociati, 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

amministrative locali, in un modello a perequazione su basi standard, si ripercuotono infatti sulla comunità residente, senza possibilità – a colmare gli eventuali deficit di gestione – di procedere ordinariamente ad un'integrazione delle risorse oltre quanto il livello considerato “normale” ha individuato come idoneo per dare copertura a interventi di adeguata tutela dei diritti (anche) fondamentali<sup>104</sup>.

In questo senso, l'equa determinazione dei costi e fabbisogni standard costituisce l'elemento chiave della fiscalità nel sistema delineato dalla legge 42/2009, in quanto si pone alla base (sia per il complesso delle autonomie territoriali, sia per ogni singolo ente) della differenza tra risorse fiscali proprie (frutto del gettito locale) e importo maggiore del fabbisogno finanziabile con perequazione (frutto del livello dei servizi garantito solidalmente, ma definito al suo costo standard)<sup>105</sup>; livello di fabbisogno che viene peraltro perequato integralmente, per la quota “scoperta” dalle risorse proprie, solo rispetto a quelle funzioni che siano qualificate come essenziali, mentre la perequazione è parziale (e riferita alla capacità fiscale) per le altre ipotesi.

L'equità della sequenza di quantificazione – che dalla definizione dei costi standard e dei livelli di funzioni, sottratte le risorse proprie, determina l'entità quantitativa dell'intervento erariale – porta alla “ten-

---

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).

<sup>104</sup> L'ente in pericolo di deficit non può cioè attendersi, nella logica della standardizzazione dei fabbisogni, un contributo parametrato alla necessità di garantire comunque i servizi; situazione peraltro da relativizzare anche in connessione con la procedura di predissesto degli enti locali, di cui agli artt. 243 *bis* e 243 *quater* del d.lgs. 267/2000.

<sup>105</sup> Cfr., per la disciplina attuativa, il d.lgs. 216/2010, art. 4 (metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard) e art. 5 (procedimento di determinazione dei fabbisogni standard), nonché 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.).

denziale” tutela dei diritti, in quanto munisce i singoli enti del volume di risorse “normalmente” sufficiente per garantire le prestazioni ai consociati. Tutela che però in concreto può venir meno: sia fisiologicamente nel caso dei livelli non essenziali, visto il carattere parziale della loro perequazione, sia patologicamente – anche per le prestazioni connesse ai LEP – in caso di cattiva gestione delle risorse affidate (sufficienti in astratto – su basi standard – ma potenzialmente insufficienti a fronte di gestioni scorrette). Proprio in tale pericolo, tuttavia, risiede un lato essenziale – seppur “svantaggioso” – dell’autonomia territoriale, necessario in quanto senza responsabilità (localizzata sulla sola comunità residente, così incentivata a vigilare sui propri amministratori) le condizioni di autodeterminazione delle spese e delle entrate si tradurrebbero in privilegio (e in conseguenti inefficienze di gestione)<sup>106</sup>.

In quest’ottica, il d.lgs. 68/2011 sulla determinazione del fabbisogno standard regionale e del settore sanitario, e il d.lgs. 216/2010, destinato agli enti locali, hanno dato attuazione alle disposizioni della legge delega delineando più precisamente il ruolo della standardizzazione del fabbisogno, inteso quale mezzo per coniugare eguaglianza di risorse ed efficienza/efficacia del relativo impiego; ciò ponendo la standardizzazione come indicatore per la valutazione in generale dell’azione pubblica, ancorando il finanziamento delle relative spese a criteri oggettivi e premianti delle migliori performance (con definitivo superamento del criterio della spesa storica), nell’ottica del “misurare per migliorare”<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> In generale, sui tratti responsabilizzanti dell’autonomia finanziaria, cfr. *supra* il par. 3. nel cap. I.

<sup>107</sup> Per considerazioni generali sulla misurazione delle performance della PA, come tendenza comune nell’esperienza (anche) dell’ordinamento italiano, 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; ID., *Un primo esame del d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della Sanità*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 5, 2011, pp. 24 ss.; 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 sanitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 9, 2011, pp.

Il “fabbisogno standard” si correla quindi a una “perequazione della capacità fiscale” che interviene in senso correttivo prendendo in considerazione – appunto – il momento delle entrate (cioè la capacità di generare risorse proprie) e non quello delle uscite (i cui livelli possono essere in concreto dilatati da una gestione della spesa inefficiente). Prendere a parametro – come oggetto di perequazione – la “necessità fiscale” anziché la “capacità fiscale” avrebbe quindi ingenerato il rischio di continuare a finanziare le inefficienze amministrative, così che la standardizzazione dei costi si pone come un indispensabile espediente normativo per operare una perequazione guardando alle sole entrate – e non alle concrete uscite – del singolo ente potenziale beneficiario<sup>108</sup>.

Se, da un lato, un problema del modello è quindi legato a successive potenziali incapacità in concreto – per il singolo ente – di prestare servizi anche essenziali (problema a cui solo un intervento sostitutivo dello Stato, se operante in modo più efficiente con quel medesimo volume di risorse, può allora dare soluzione)<sup>109</sup>, d’altro lato una conseguenza positiva della standardizzazione è invece legata alla possibilità che gli enti territoriali virtuosi traggano beneficio dalla propria efficienza (così come quelli non virtuosi sono impediti dal lucrare sull’inefficienza).

Infatti, fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva – eventualmente realizzata in ciascun esercizio finanziario – fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva dell’ente locale sarà acquisita dal bilancio dell’ente medesimo (cioè, l’ente beneficerà di un surplus di

938 ss.; F. PICA, *I costi “standard” e il finanziamento delle prestazioni di assistenza sanitaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2012, pp. 31 ss.

<sup>108</sup> Cfr. la distinzione tra fabbisogno standard (per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali) e perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni), indicati come due 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. Su tale distinzione, cfr. i nn. 1) e 2), della lett. m), dell’art. 2, co. 2, della legge 42/2009.

<sup>109</sup> 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.

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).

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”<sup>110</sup>. Il modello di finanziamento appare dunque quale meccanismo per incentivare il buon andamento dell’amministrazione, maggiori possibilità di spesa venendo riconosciute alle migliori performance in termini di rapporto tra elevato divello di servizi e basso impiego di risorse: spesa e servizi pubblici vengono così (astrattamente) legati in un unico sistema, il funzionamento degli schemi perequativi istituendo (teoricamente) un elemento di costante valutazione dell’efficienza dell’amministrazione, anche in relazione alla selezione degli elementi sulla cui base operare la standardizzazione (posta la non neutralità delle scelte tecniche di valutazione)<sup>111</sup>.

A fronte della centralità della standardizzazione nell’orientare l’amministrazione (tramite allocazione), lo snodo centrale dell’intero meccanismo è allora costituito dalle modalità impiegate per definire come essenziale – *ex lett. m*) – o come fondamentale – *ex lett. p*) – un certo livello di funzioni (includendo, con scelta di merito, alcuni profili e non altri), nonché per definire quale livello di costi sia da ritenere standard (optando, con scelta tecnica, tra svariate modalità di rilevazione, dagli esiti quantitativi anche sensibilmente diversi tra loro).

Per la questione dei LEP, si è già visto come la loro previsione quale competenza esclusiva statale determini un importante tratto di integrazione delle modalità operative della tutela quantitativa *ex art. 119, co. 4, Cost.*<sup>112</sup>. Allo stesso modo, l’implementazione della riforma del c.d. federalismo fiscale ha posto in evidenza anche la centralità dell’analogia

---

<sup>110</sup> Cfr. l’art. 2, co. 2, lett. f) della legge 42/2009.

<sup>111</sup> Per una descrizione delle modalità tecniche di definizione di fabbisogno e costo standard, che prende in considerazione anche le diverse opzioni di selezione e calcolo impiegabili, oltre ai tratti essenziali delle relative funzioni di costo, 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.

<sup>112</sup> Cfr. *supra* il par. 1.2. in questo capitolo.

qualificazione (come di pertinenza statale) della “materia” delle funzioni fondamentali degli enti locali. Infatti, l’attuazione legislativa dell’art. 119 Cost. ha assunto una rilevanza sistematica più generale anche perché – dopo un lungo periodo transitorio<sup>113</sup> – 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<sup>114</sup>.

Funzioni che sono state poi disciplinate in modo stabile e generale nell’ambito dei successivi provvedimenti per la razionalizzazione della spesa, adottati secondo la citata logica di contrasto alla crisi finanziaria anche mediante interventi di coordinamento statico esterni alla sistematica del federalismo fiscale<sup>115</sup>. In particolare, a fini di razionalizzazione della spesa locale anche per mezzo di un obbligo di esercizio associato delle funzioni per i Comuni di piccole dimensioni, l’art. 14, co. 27, del d.l. 78/2010 aveva dapprima provveduto ad individuare le funzioni fondamentali ancora per rinvio recettizio alla disposizione del citato art. 21, co. 3; successivamente si è invece ritenuto di operare – con il co. 1 dell’art. 19 del d.l. 95/2012 – mediante una nuova formulazione, valida a tutti gli effetti e pienamente attuativa della lett. p) dell’art. 117<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Peraltro, già la legge La Loggia aveva prospettato la codificazione delle funzioni fondamentali ex lett. p); cfr. l’art. 2 della legge 131/2003.

<sup>114</sup> Cfr. l’art. 21, co. 3, della legge 42/2009.

<sup>115</sup> In generale, sulla tendenza a impiegare il coordinamento statico come strumento anche emergenziale, e quello dinamico per incidere sulle strutture fondamentali e stabili del modello di finanziamento, cfr. ancora A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., pp. 451 ss.

<sup>116</sup> La normativa è quindi intervenuta strumentalmente alla questione delle gestioni associate, ma con disposizioni di rilevanza più sistematica. Per commenti, cfr. G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2012; cfr. inoltre M. MASSA, *L’esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, fasc. 2, 2013, pp. 253 ss.; M. BARBERO, *Gestione associata: stavolta si fa sul serio*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2012, pp. 43 ss.; F. POLITI, *Dall’Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, fasc. 1, 2012, pp. 5 ss. Sul tema delle funzioni fondamentali così codificate, e loro ruolo a fianco della funzione di coordinamento della finanza pubblica (quale materia invece direttamente impiegata per risolvere le questioni sollevate), cfr. soprattutto Corte cost. 22/2014 e 44/2014.

(comprendente sia funzioni strumentali, relative all'organizzazione degli enti, sia funzioni dirette alla comunità territoriale)<sup>117</sup>.

Posta quindi la centralità dei livelli di funzioni e prestazioni, costitutivi della base per la standardizzazione dei fabbisogni, si pone – in termini operativi – il problema della quantificazione degli stessi. In particolare – da un punto di vista giuridico – tale profilo è attinente ad una decisione sostanzialmente politica (di scelta di quali livelli siano da considerare come essenziali o fondamentali), ed è stato quindi tematizzato in termini fondamentalmente procedurali: la quantificazione degli elementi standard è cioè normata non in quanto scelta di merito su quale livello di funzioni proteggere maggiormente (con criteri sostanziali di quantificazione precostituiti in legge), ma in quanto scelta che va operata secondo metodologie prescritte al fine di garantire le esigenze tanto unitarie, quanto di autonomia (con vincoli sui modi della misurazione).

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce allora un elemento fondamentale per la sua incidenza “non neutrale” sui risultati allocativi finali; non neutralità riconducibile alla dimensione comunque anche politica della scelta dei metodi di standardizzazione, ma che va relativizzata a fronte della sua declinazione tecnico/procedurale, che può introdurre elementi di controllabilità. I decreti attuativi, a tal fine, definiscono una serie di elementi da utilizzare per parametrare i fabbisogni<sup>118</sup>, ricondotti in particolare all'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni (determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fonda-

---

<sup>117</sup> Posto tale assetto, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha più volte evidenziato la necessità di evitare che la diversa individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni effettuata dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012 comportasse ostacoli, ritardi o addirittura interruzioni rispetto alle attività in corso per la determinazione dei costi e fabbisogni standard. A tal fine, come riportato nella quarta relazione semestrale (gennaio 2013) della Commissione medesima, con il co. 7 *bis* dell'art. 3 del d.l. 174/2012 è stato introdotto, all'art. 3 del d.lgs. 216/2010, il co. 1 *bis*, il quale dispone che “in ogni caso”, ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, le modifiche all'elenco delle funzioni fondamentali di Comuni e Province sono prese in considerazione dal primo anno successivo all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle modifiche suddette, tenuto anche conto degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio ai sensi del d.lgs. 118/2011.

<sup>118</sup> Cfr. l'art. 4 del d.lgs. 216/2010.



mentale e ai relativi servizi), 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 (attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche) e alla definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti di migliorarli.

La procedura per la messa in pratica di tale metodo e, in particolare, per l'elaborazione statistica dei costi standard (che costituiscono l'elemento fondamentale della formula, a carattere "oggettivo", posto accanto all'elemento più politico sostanziato nell'individuazione dei livelli essenziali o fondamentali delle funzioni), è inoltre stata affidata a un soggetto eminentemente tecnico, la Sose s.p.a. (operante per l'elaborazione degli studi di settore); soggetto che, mediante procedure partecipate dagli 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 fabbisogni<sup>119</sup>. Tutto ciò operando secondo metodologie sviluppate dalla stessa società, ma poi sottoposte a valutazione ed approvazione<sup>120</sup> della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze, ad evidenziare come – in realtà – anche alle opzioni tecniche determinanti l'allocatione delle risorse rimanga sottesa una quota di politicità; le metodologie di standardizzazione di costi e fabbisogni sono infatti plurali<sup>121</sup>, e determinano un differente

---

<sup>119</sup> Cfr. sul procedimento gli artt. 5 e 6 del d.lgs. 216/2010.

<sup>120</sup> Viene poi prevista una specifica procedura per la pubblicazione sia della nota metodologica della procedura di calcolo sia dei fabbisogni standard per ciascun ente locale, ai cui fini si dispone che ciascun schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, verificato dai competenti organi del Ministero dell'economia e delle finanze e corredato di relazione tecnica che ne evidenzia gli effetti finanziari, venga sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed a quello delle Commissioni bilancio delle due Camere.

<sup>121</sup> Per uno studio sistematico della pluralità di modelli impiegabili dalle scienze aziendali per l'abbattimento e la razionale gestione dei costi amministrativi, cfr. ad esempio P. RICCI, *Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche. Teoria e prassi*, Milano, 2006.

impatto sui volumi di risorse, così che optare per una tra le varie alternative tecnico-contabili torna ad integrare scelta di merito<sup>122</sup>.

*4. Il c.d. federalismo fiscale italiano e le ripercussioni sulle Regioni a Statuto speciale: l'art. 27 della legge delega 42/2009 tra coordinamento e profili quantitativi*

I mutamenti di impostazione così registrati per la tutela quantitativa delle risorse nelle Regioni ordinarie – secondo un modello a finanza autonoma, e con una razionalizzazione dell'allocazione mediante standardizzazione di fabbisogni e costi – ha riproposto l'esigenza di un aggiornamento (parallelo) del modello di regolazione della finanza nelle Regioni speciali<sup>123</sup>.

Una difesa “dinamica” degli spazi di autonomia differenziata<sup>124</sup> ha così imposto che – a fronte della richiesta di contributo alle esigenze di perequazione e solidarietà posta, nell'interesse unitario, dall'ente sovrano – anche le autonomie speciali concorressero sì con una riduzione quantitativa dei loro impegni, ma declinata in modalità operative diverse da quelle dell'attuazione della delega descritte in precedenza. La specialità degli spazi di entrata e di spesa riservati per Statuto alle autonomie differenziate si è infatti sostanziata anche in un carattere pro-

---

<sup>122</sup> Sul carattere tecnico delle regole e la discrezionalità allocativa residua cfr. *infra* il par. 5. nel cap. VII e il par. 2.2. nel cap. VIII.

<sup>123</sup> Di segno inverso a quello registrato negli anni '70 e '80, espansivo dell'autonomia, e di impatto più marcato rispetto alle dinamiche degli anni '90; cfr. *supra* rispettivamente il par. 5. e il par. 8. del cap. IV. Il mutamento di modello finanziario per l'autonomia ordinaria, assieme alla crisi finanziaria, ha così determinato l'esigenza di rinviare – con una clausola generale *ex art. 27* della legge 42/2009 – ad un generale aggiornamento anche del modello di finanza speciale.

<sup>124</sup> Sia consentito rinviare a G. POSTAL, F. GUELLA, *L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011, pp. 164 ss.

priamente negoziato del coordinamento della finanza pubblica<sup>125</sup>; ciò tanto sul piano statico (operando una riforma della disciplina statutaria della finanza regionale speciale comunque preceduta da accordi), quanto sul piano del coordinamento dinamico (ritagliando per il concorso alla convergenza finanziaria strumenti specifici, mediante una partecipazione al patto di stabilità interno comunque effettiva ma declinata in forme auto-determinate)<sup>126</sup>.

In questo senso, il coordinamento dei regimi finanziari speciali<sup>127</sup>, già necessario nel sistema precedente alla riforma del Titolo V, trova nuove occasioni di sviluppo in riferimento all'art. 119 novellato il quale, seppure non direttamente applicabile *ex art.* 10 della legge cost. 3/2001<sup>128</sup>, può indirettamente determinare esigenze di armonizzazione al nuovo sistema di finanza regionale anche per l'esercizio delle potestà di entrata e di spesa disegnate dagli Statuti speciali.

Infatti, a prescindere dalla configurabilità di un'incidenza diretta sulle Regioni speciali del nuovo modello delineato dalla riforma del 2001, l'ordinamento – rimanendo per sua natura improntato ad un necessario principio di unitarietà, anche per quanto riguarda i profili finanziari<sup>129</sup> – richiede comunque l'adeguamento delle modalità operative dell'autonomia speciale, per compatibilizzarne il funzionamento con

---

<sup>125</sup> Sulla negozialità “forte” come tratto caratterizzante dell'autonomia speciale, e le sue ripercussioni sul modello finanziario, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, cit., in particolare pp. 156 ss.

<sup>126</sup> Sulla distinzione tra coordinamento statico e coordinamento dinamico, cfr. *infra* il par. 4.1. del cap. VII.

<sup>127</sup> In materia di autonomie speciali in generale, cfr. ancora L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

<sup>128</sup> Sulla non diretta applicabilità della riforma del Titolo V alle Regioni speciali, si sottolinea fin dalle prime interpretazioni la sola esigenza di coordinamento, accanto ad una chiara non estensione della riforma – anche quando e se auspicata – alle autonomie differenziate. Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., pp. 1473 ss. Sullo stesso tema, specificamente, D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2009, pp. 1330 ss.

<sup>129</sup> In generale, sui problemi di garanzia della dimensione unitaria e solidale dell'ordinamento (anche) nel federalismo fiscale: F. GALLO, *Il federalismo fiscale “cooperativo”*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 2, 1995, pp. 275 ss.; I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, cit., pp. 153 ss.

l'impostazione dei nuovi principi costituzionali. Posto che quello del coordinamento finanziario (anche) delle Regioni ad autonomia differenziata era un principio comunque preesistente (e costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>130</sup>), anche il mutamento radicale del modello di finanziamento ordinario avviato dalla legge 42/2009 si doveva quindi coerentemente riverberare sulla struttura delle entrate e delle spese delle Regioni speciali<sup>131</sup>.

Il legislatore statale, nel dare attuazione all'art. 119 Cost., ha così previsto vie procedurali e finalità specifiche per nuove ed aggiornate modalità di coordinamento delle autonomie differenziate (coerenti con il sistema di c.d. federalismo fiscale); in particolare, l'art. 27 della legge delega 42/2009 ha previsto espressamente 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 specie per quanto concerne il patto di stabilità e crescita<sup>132</sup>.

La legge 42/2009 conferma peraltro, con tale disposizione, che l'applicazione del nuovo modello finanziario alle Regioni speciali si limita però a disposizioni di coordinamento non direttamente efficaci, ma da

---

<sup>130</sup> Per l'estensibilità alle Regioni speciali degli obblighi finanziari di contenimento della spesa e partecipazione al risanamento derivanti dall'esercizio della funzione statale di coordinamento, cfr. già prima del 2001 ad esempio Corte cost. 416/1995, 222/1994, 357/1993, 355/1993, 132/1993, 128/1993, 356/1992, 62/1987, 155/1977. Indirizzo interpretativo confermato anche dopo la riforma del Titolo V, e prima della legge delega sul federalismo fiscale; cfr. ad esempio Corte cost. 169/2007, 88/2006, 449/2005, 417/2005, 35/2005, 30/2005, 414/2004, 390/2004, 353/2004, 260/2004, 36/2004, 17/2004, 4/2004, 376/2003.

<sup>131</sup> La giurisprudenza costituzionale sottolinea costantemente come le Regioni speciali facciano comunque parte del sistema finanziario nazionale, con conseguenti oneri di coordinamento e rispetto del Patto (cui si accompagna, a garanzia della specialità, unicamente un più stretto rispetto del principio di bilateralità e la transitorietà – in assenza di accordo – dell'applicazione delle disposizioni ordinarie). Tra le varie pronunzie della Corte, ad esempio si possono ricordare la sentenza 82/2007, oltre che 88/2006, 417/2005 e 353/2004. Per la giurisprudenza più recente su principio unitario e finanza regionale speciale, cfr. *infra* il par. 5.1. del cap. VI.

<sup>132</sup> Sull'art. 27 in generale, oltre a quanto di seguito citato, per una prima trattazione dei contenuti cfr. G. GELOSA, *La nuova legge sul federalismo fiscale. Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, fasc. 9, 2009, in particolare par. 5.11.

implementare ulteriormente (con negoziazione). In particolare, le uniche disposizioni operanti anche per le autonomie differenziate sono state individuate – per espressa previsione della legge delega stessa – in quelle relative al finanziamento delle Città metropolitane (art. 15), alla perequazione infrastrutturale (art. 22) e agli obiettivi di perequazione e solidarietà (art. 27). Al contrario, non si è disposto un assoggettamento generale delle Regioni speciali al processo di attuazione della riforma del Titolo V per quanto riguarda la parte finanziaria, come poi confermato dalla Corte costituzionale con sentenza 201/2010; pronuncia nella quale è stato espressamente riconosciuto come la clausola di salvaguardia in tal senso prevista all’art. 1, co. 2, stabilisca – univocamente e conformemente a Costituzione – che unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a Statuto speciale sono quelli contenuti nei tre articoli sopra citati<sup>133</sup>.

L’esigenza di adeguamento dell’ordinamento delle autonomie speciali a nuove modalità di coordinamento si è quindi manifestata in forma aperta, lasciando alle sedi pattizie l’individuazione dei contenuti concreti. La protezione quantitativa delle risorse è passata così per il necessario accordo delle singole Regioni interessate circa entità e modalità delle riduzioni di spesa necessarie per l’equa partecipazione – pur nella specialità dell’ordinamento – alla convergenza finanziaria. Tale concorso alla convergenza, in particolare, si è concretizzato in un “ritorno” al modello originario circa le modalità di finanziamento (con sola compartecipazione in quota fissa e, quindi, eliminazione delle poste da trasferimento erariale<sup>134</sup>) da operarsi – teoricamente – a seguito di

---

<sup>133</sup> La sentenza 201/2010, nelle argomentazioni, era peraltro incentrata in gran parte su contestazioni procedurali, quali il fatto che il tavolo di confronto per il coordinamento della finanza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome avrebbe costituito una duplicazione delle Commissioni paritetiche deputate a determinare i contenuti delle norme di attuazione dello Statuto, condizionandone indebitamente i lavori. Sul punto, la Corte evidenzia come non si sia inciso sul piano delle fonti sulla produzione deputate a regolare l’approvazione delle norme di attuazione; ciò in quanto in realtà il “tavolo” rappresenta un luogo di confronto istituzionale rilevante per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale, secondo il principio di leale collaborazione, e non vincola per gli altri aspetti attuativi lasciati ai decreti legislativi da emanarsi con le particolari procedure previste dagli Statuti speciali.

<sup>134</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo.

un computo del fabbisogno per le funzioni attribuite; computo che sostanza così una declinazione procedurale del principio di connessione tra risorse e funzioni, da applicarsi in forme negoziali attraverso tavoli bilaterali di studio e con un accordo sull'entità dei mezzi necessari<sup>135</sup>.

Sebbene infatti i decimi di compartecipazione al gettito erariale fondino un modello a finanza autonoma costituzionalmente garantito (mediante la previsione in Statuto), nondimeno il tema della verifica di "adeguatezza"<sup>136</sup> – a fronte delle funzioni esercitate – del volume di risorse così allocato presso le Regioni speciali assume rilevanza formale, per l'ordinamento giuridico, e non si riduce ad una mera problematica di equità politica. La richiesta del legislatore della delega sul federalismo fiscale di concorrere a solidarietà e perequazione si sostanzia infatti in un esercizio del coordinamento a fini unitari che – per tutelare la specialità di tali Regioni – deve sì essere negoziato bilateralmente nelle sue modalità (e quantità) concrete, ma che può legittimamente operare anche nel senso di una riduzione della capacità di spesa delle autonomie differenziate al di sotto dei decimi assegnati.

Fuori dalla copertura "sostanziale" del rispetto del principio di connessione con le funzioni<sup>137</sup>, infatti, la questione non è quella di una contestazione "formale" delle quantità di gettito assegnate dagli Statuti alle Regioni speciali (in forma di decimi compartecipati). Al contrario, la-

---

<sup>135</sup> Cfr. in particolare il co. 7 dell'art. 27: "[...] il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli Statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica".

<sup>136</sup> Per considerazioni generali su "adeguatezza" e proporzionalità delle risorse, in ottica di principio di connessione, cfr. *infra* il par. 1. del cap. VII.

<sup>137</sup> La perdurante valenza del principio di connessione come logica di fondo del sistema finanziario regionale è anzi ribadita anche per le Regioni speciali, al co. 4 dell'art. 27: "A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle Regioni a Statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore".

sciando impregiudicato lo Statuto sarebbe stato possibile procedere mediante richiesta statale – in coordinamento dinamico – di un risparmio di spesa da destinare al risanamento e alla convergenza (per ridurre deficit e debito, di cui anche le Regioni speciali avrebbero in parte beneficiato, e per operare interventi solidaristici in ottica unitaria, cui anche le Regioni speciali sono tenute)<sup>138</sup>.

Proprio per evitare un simile impatto “fuori sistema” di tale coordinamento dinamico, estraneo all’impianto statico dell’autonomia finanziaria speciale (statutariamente garantita) ed operante con singole richieste di contenimento della spesa finale (senza incidere sui decimi), alcune Regioni speciali hanno così optato per una piena riforma del modello statutario di finanziamento (incidendo sul coordinamento anche statico nelle entrate e spese territoriali, rendendo pertanto il concorso alla solidarietà finanziaria nel sistema nazionale un elemento strutturale e non episodico)<sup>139</sup>; ciò anche al fine di determinare in un’unica soluzione, ed in modo strutturale e definitivo, il concorso alla convergenza finanziaria di cui all’art. 27 della legge 42/2009, salvo poi il riemergere di occasioni di intervento dello Stato – con singole richieste di riduzione ulteriori – nel quadro della successiva crisi<sup>140</sup>.

#### *4.1. La tutela del volume effettivo delle risorse nelle Regioni speciali: la negoziabilità come garanzia quantitativa dinamica, aggiuntiva rispetto all’assetto rigido statutario*

Sebbene quindi gli Statuti speciali enucleino una garanzia rigida sul fronte delle entrate, l’operare del coordinamento statale mediante limiti alla spesa è strutturalmente idoneo ad erodere nei fatti la tutela quantitativa sottesa alle partecipazioni in quota fissa. La vera garanzia della specialità, allora, risiede nelle modalità di applicazione del metodo pat-

<sup>138</sup> Cfr. già quanto riportato *supra* al par. 8. del cap. IV.

<sup>139</sup> Sulla necessità di concorso a solidarietà e perequazione come tratto caratterizzante comune alle diverse soluzioni adottate nelle singole Regioni speciali, cfr. ad esempio – oltre a quanto più dettagliatamente citato di seguito – 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.

<sup>140</sup> Cfr. *infra* i par. sub 5. nel cap. VI.

tizio a salvaguardia dell'assetto finanziario differenziato, e quindi in una protezione dinamica delle esigenze di finanziamento delle funzioni (che passa per l'accordo sulla definizione di quante risorse debbano essere connesse ad un'equa gestione dell'autonomia)<sup>141</sup>.

L'entità delle risorse di cui godono le Regioni speciali è stata così riconsiderata ai fini di un più equo coordinamento con il nuovo sistema del c.d. federalismo fiscale, invocando un ruolo attivo delle autonomie differenziate nel sistema della finanza pubblica allargata, anche partecipando – quali enti datori – alle esigenze di risanamento. Se per le Regioni ordinarie con la legge 42/2009, e relativi decreti attuativi, si introducono però previsioni direttamente applicabili circa le modalità di tale concorso, per le Regioni speciali invece l'art. 27 ha mirato unicamente a porre il principio, coinvolgendo le autonomie differenziate nel processo di razionalizzazione della finanza pubblica rinviando al loro mutuo consenso l'individuazione delle opportune forme di perequazione e solidarietà<sup>142</sup>. A garanzia della sfera delle risorse delle Regioni speciali, quindi, l'individuazione delle modalità di convergenza finanziaria è stata affidata a una piena leale collaborazione, con necessaria accettazione dei sacrifici quantitativi. Sacrifici assunti volontariamente, incidendo sul coordinamento statico prefigurato in Statuto, a fini di partecipazione alle esigenze unitarie; ciò sotto la pressione – quale *extrema ratio*, ove mancasse tale leale partecipazione – dell'apponibilità anche unilaterale di limiti alla spesa in coordinamento dinamico (sebbene, in tal caso, con dubbi di costituzionalità).

Dare attuazione all'espressa disposizione dell'art. 27 ha rappresentato quindi un'occasione di aggiornamento (negoziato) del modello finanziario, operato nell'interesse stesso delle Regioni speciali. Sul piano

---

<sup>141</sup> Metodo negoziale come garanzia forte per l'assetto finanziario speciale che si contrappone invece, sempre nell'ottica di un adeguamento per l'attuazione dell'art. 119 Cost., ad un carattere pattizio solo latamente inteso per il sistema di concertazione del coordinamento finanziario statico e dinamico destinato alle Regioni ordinarie; cfr. anche F. COVINO, "Federalismo fiscale" e collaborazione debole nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in *Rivista AIC*, fasc. 00, 2010.

<sup>142</sup> Sui modelli di perequazione perseguibili in generale sul piano delle scelte legislative, cfr. le considerazioni generali ancora attuali in D. BONDONIO, *Modelli di perequazione per il federalismo fiscale*, in *Economia Pubblica*, fasc. 3, 1997, pp. 41 ss.



quantitativo anche tali autonomie sono infatti state onerate di obiettivi di perequazione e di solidarietà, ma il loro perseguimento si è potuto sostanziare anche in forme meno invasive dell'autonomia rispetto a saldi, limiti e tetti di spesa; in particolare, l'art. 27 stesso prevedeva la possibilità di concorrere alla convergenza finanziaria anche mediante trasferimento o delega di ulteriori funzioni statali, con risparmi per il bilancio dello Stato<sup>143</sup>, assunzione a carico del bilancio regionale di spese di competenza statale o – ancora – con altre modalità atte ad assicurare risparmi a favore dell'erario<sup>144</sup>. Modalità, cioè, di attuazione differenziata dei precetti generali di coordinamento con il nuovo impianto di federalismo fiscale, la cui articolazione concreta è lasciata alle singole negoziazioni tra Stato e Regioni speciali.

L'art. 27 prospetta infatti percorsi attuativi calibrati sugli Statuti esistenti e, proprio in ragione dello scopo di coordinamento (e non di riforma), il dato statutario vigente si propone come punto di riferimento rispetto al quale le procedure e le indicazioni sostanziali della legge 42/2009 si inseriscono come prescrizioni strumentali ed accessorie<sup>145</sup>.

Per quanto riguarda il percorso procedurale, l'armonizzazione al nuovo modello veniva pensata come affidata a norme di attuazione degli Statuti speciali da adottare entro ventiquattro mesi, per fissare le modalità di concreto aggiornamento dei modelli finanziari speciali all'esigenza di graduale superamento del criterio della spesa storica. Le

---

<sup>143</sup> I trasferimenti o le deleghe da realizzare fuori del disposto dell'art. 27 esigono invece il rispetto della garanzia ad un parallelo trasferimento delle risorse (*ex art.* 119, co. 4, Cost.), salvo imputazione a concorso agli obblighi di solidarietà e perequazione (così espressamente il co. 4 dell'art. 27 della legge 42/2009).

<sup>144</sup> Cfr. in questo senso l'art. 27, co. 3, della legge 42/2009, che codifica la tendenza già sperimentata nella fase precedente; cfr. *supra* il par. 8. del cap. IV.

<sup>145</sup> In questo senso la *ratio legis* dell'art. 27 è diretta non contro la struttura statutaria delle entrate a favore delle Regioni a Statuto speciale, ma a razionalizzazione delle ulteriori e disorganiche fonti di entrata che si sono inserite nel modello finanziario regionale nel corso del tempo. Proprio per tale ragione la legge delega non prevede un sistema di riforma unitario per le Regioni ad autonomia differenziata, ma unicamente un percorso generale comune e obiettivi unitari, cui dare risposte diversificate a seconda delle diverse strutture che i modelli finanziari delle singole Regioni speciali sono andati assumendo; cfr. G.M. SALERNO, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *federalismi.it*, fasc. 23, 2008.

norme di attuazione sarebbero state adottate secondo le comuni disposizioni in materia previste dai singoli Statuti<sup>146</sup>, con partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei Ministri ed attribuzione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica<sup>147</sup> – integrata da un tecnico della Regione speciale interessata – di funzioni ricognitive della disciplina vigente nelle Regioni speciali e di studio della relativa applicazione.

Con funzione preparatoria ad alto livello politico, veniva inoltre prevista l'istituzione – in attuazione del principio di leale collaborazione – di un tavolo di confronto bilaterale Governo-Regione speciale presso la Conferenza permanente, con il compito di valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli Statuti, verificandone la coerenza (in ottica di connessione con le funzioni) con i principi di cui alla legge delega e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Il medesimo tavolo avrebbe poi dovuto individuare le linee guida, gli indirizzi e gli strumenti che assicurino il concorso delle Regioni a Statuto speciale agli obiettivi sostanziali di convergenza<sup>148</sup>.

La valutazione quantitativa delle risorse attuali in rapporto alle funzioni, da un lato, e la declinazione delle modalità di coordinamento finanziario, dall'altro, sono quindi state fatte oggetto di un preliminare vaglio politico bilaterale; vaglio che sostanzia la specialità del coordi-

---

<sup>146</sup> In materia di norme di attuazione e loro collocazione nel sistema delle fonti, cfr. in generale A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961 e R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1051 ss.

<sup>147</sup> Commissione bicamerale *ad hoc* (composta da quindici senatori e da quindici deputati) istituita dalla stessa legge delega, all'art. 3.

<sup>148</sup> Indirizzi e strumenti orientati secondo i canoni della leale cooperazione, al fine di raggiungere una soluzione negoziata corrispondente alle esigenze di coordinamento. Per una lettura generale del federalismo fiscale nell'ottica della leale collaborazione, cfr. L. DEGRASSI, *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 2-3, 2010, pp. 227 ss. e M. MAZZARELLA, *Il sistema delle conferenze tra riforma del Titolo V e prospettive del federalismo fiscale*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 391 ss.

namento finanziario e della tutela quantitativa – rispetto a coordinamento e tutela della spesa delle Regioni ordinarie – in termini di necessario passaggio per un metodo pattizio-convenzionale (di cui solo le autonomie differenziate godono).

Inoltre, l'art. 27 stesso fissa dei criteri cui i contenuti degli accordi dovrebbero ispirarsi nel determinare la dimensione quantitativa di sacrificio richiedibile alle autonomie speciali<sup>149</sup>. Criteri quali la considerazione degli svantaggi strutturali permanenti (derivanti dalle caratteristiche orografiche, dalla dispersione della popolazione sul territorio, o dall'insularità) che si riflettono sul costo dei servizi e delle infrastrutture, l'apprezzamento delle condizioni di sviluppo socio-economico attuali (correlate soprattutto ai livelli di reddito pro-capite), nonché la valutazione della dimensione della finanza regionale rispetto a quella complessiva nazionale e alle funzioni effettivamente esercitate<sup>150</sup>, con relativi oneri (come calcolati tenendo anche conto delle particolarità territoriali e socio-economiche citate).

La garanzia quantitativa viene così espressa sul piano procedurale, tramite due principi: un principio di bilateralità, che ribadisce l'esigenza di conformazione ad un approccio pattizio nella definizione delle modalità di coordinamento<sup>151</sup>, e un principio di congruità quantitativa, come ragionevolezza o adeguatezza nel contribuire alla tenuta del sistema nazionale. Il tutto si pone quindi nei termini di una gestione concordata del principio di connessione tra risorse e funzioni, per cui il calcolo tecnico delle quote di spesa in eccesso è operato (anche) dalle stesse Regioni speciali interessate (assieme allo Stato)<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Cfr. l'art. 27, co. 2, della legge 42/2009.

<sup>150</sup> È infatti necessario valutare lo stato di attuazione degli Statuti, cui la fase di studio prevista dall'art. 27 è appunto funzionale, in quanto le competenze effettivamente attivate ed esercitate nelle diverse autonomie speciali possono non corrispondere al catalogo delle materie attribuite (con deleghe e trasferimenti ulteriori, in direzione di un'autonomia "integrale", o con mancata attivazione di interventi pure ammessi).

<sup>151</sup> Sul valore del principio pattizio nei riguardi delle autonomie differenziate, cfr. la Dichiarazione di Aosta, del 2 dicembre 2006, con la quale si invocava un riconoscimento giuridico chiaro del principio di bilateralità.

<sup>152</sup> E tale connessione non è legata a quote fisse di spesa, ma a percentuali di gettito, con conseguente vantaggio per le Regioni speciali nelle fasi favorevoli del ciclo economico, e rischio a carico dei bilanci dell'ente territoriale per l'eventualità di una ridu-

Il procedimento prefigurato dall'art. 27 è stato peraltro superato da modalità attuative ulteriormente garantiste, che hanno inciso non solo a livello di coordinamento dinamico (fissando modalità di partecipazione al risanamento con gestione del patto di stabilità interno), ma anche sulle disposizioni strutturali della finanza speciale, modificando le modalità del coordinamento statico previste negli Statuti speciali.

Infatti, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha per prima dato seguito al richiesto adeguamento alle indicazioni della legge delega, ma ponendo in essere una revisione delle norme dello Statuto in materia di finanza; quindi con un coordinamento attuato non (solo) tramite lo strumento delle norme di attuazione ma (anche) attraverso la riforma del Titolo VI dello Statuto, le cui disposizioni – ai sensi dell'art. 104 dello stesso<sup>153</sup> – “possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province”. Quindi con norme di attuazione non si è operato l'intero aggiornamento del modello finanziario speciale, come prefigurato dall'art. 27, ma esse sono state emanate solamente a fini integrativi e di specificazione<sup>154</sup>.

Si è così data una prima risposta alla richiesta di coordinamento posta dall'art. 27 della legge 42/2009 con la conclusione, già a fine 2009, di un accordo tra Governo, Regione e Province autonome<sup>155</sup> che ha costituito la base di una vera e propria modifica statutaria; l'“Accordo di

---

zione del gettito (le Regioni speciali con più elevata capacità fiscale pro-capite essendo escluse dai meccanismi di solidarietà nazionale, con l'impossibilità di una loro partecipazione passiva al sistema di perequazione che viene ad integrare – quale prospettiva – una specifica voce di rischio che si affianca ai vantaggi dell'autonomia speciale).

<sup>153</sup> Cfr. sulla relativa procedura E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano, 1994, pp. 28 ss.

<sup>154</sup> Secondo la disciplina di cui all'art. 107 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. In riferimento al ruolo delle norme di attuazione, cfr. anche R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, cit., pp. 1051 ss. In esecuzione dell'accordo si è proceduto in particolare, con norme di attuazione, all'attivazione delle deleghe previste, come ad esempio in materia di università (d.lgs. 142/2011).

<sup>155</sup> Accordo sottoscritto il 30 novembre 2009 fra Governo, Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome di Trento e di Bolzano (allegato alla delibera di Giunta PAT, 10 dicembre 2009, n. 2958).

Milano” è stato infatti recepito in legge (così) rinforzata – in particolare con trasposizione delle relative disposizioni nell’art. 2, co. 106-126, della legge finanziaria per il 2010<sup>156</sup> – che ha quindi modificato, essendo atto a ciò abilitato dalla copertura dell’art. 104 (e dell’Accordo), la fonte di rango costituzionale rappresentata dallo Statuto di autonomia.

Allo stesso modo, anche le altre due Regioni speciali del nord Italia hanno successivamente seguito la medesima via procedurale, incidendo sull’assetto finanziario mediante l’impiego del metodo negoziale. In particolare per il Friuli-Venezia Giulia l’accordo richiesto è stato siglato a Roma il 29 ottobre 2010, con protocollo d’intesa recepito dall’art. 1, co. 151-159, della legge di stabilità 2011<sup>157</sup>; legge così rinforzata mediante la quale si è direttamente modificato lo Statuto. Al contrario per la Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* analoga intesa è intervenuta con l’Accordo datato a Roma, 11 novembre 2010, e recepito nella medesima legge di stabilità 2011, all’art. 1, co. 160-164<sup>158</sup>; tale soluzione normativa ha poi costituito la base non per un’esplicita sostituzione di norme statutarie, ma per il relativo superamento attraverso l’emanazione di apposita norma di attuazione<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Legge 191/2009.

<sup>157</sup> Legge 220/2010.

<sup>158</sup> Su questi accordi, sia permesso 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. In generale, cfr. anche E. VIGATO, *L’attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, cit. e – per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in particolare – A. VALDESALICI, *L’intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, pp. 95 ss.; C. LUTTERI, *Nuove norme di coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome*, in *Informator*, fasc. 1, 2010, pp. 50 ss.; S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell’autonomia finanziaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 101 ss.

<sup>159</sup> Cfr. la norma di attuazione contenuta nel d.lgs. 12/2011. Va evidenziato, inoltre, come le vigenti norme sull’ordinamento finanziario integrino, in via indiretta, i meccanismi di funzionamento degli artt. 12 e 13 dello Statuto speciale.

In questo contesto, principio pattizio e principio di connessione si sono presentati entrambi come garanzie delle dimensioni quantitative della finanza regionale speciale idonee ad incidere sull'assetto statutario fondamentale dei singoli ordinamenti differenziati; ciò anche a discapito della definizione democratica del tema delle risorse, in quanto il privilegiare lo strumento concertativo pone al centro della vicenda gli esecutivi, penalizzando le assemblee rappresentative (la dimensione governativa del principio pattizio operando così, assieme alla dimensione tecnico/"oggettiva" del principio di connessione, nel senso del ridurre le occasioni di dibattito politico sulla questione allocativa)<sup>160</sup>.

*4.2. L'autonomia "integrale" attraverso tutela quantitativa e prevedibilità delle risorse: il ritorno al modello originario, tra rinuncia ai trasferimenti e assunzione di nuove spese (e funzioni)*

Sia sul piano sostanziale, sia su quello procedurale, il principio di connessione tra risorse e funzioni è essenziale per l'evoluzione del modello finanziario delle Regioni speciali (definendo tanto l'obiettivo finale di convergenza, quanto l'oggetto su cui vertono accertamenti ed accordi). Il principio guida per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome è quindi costituito dalla valutazione di congruità delle attribuzioni finanziarie rispetto alle competenze, in particolare per quei trasferimenti erariali che erano intervenuti successivamente all'entrata in vigore degli Statuti; tali fonti di finanziamento avrebbero infatti falsato un modello in origine già ispirato a criteri di finanza "propria", nella forma della devoluzione in quota fissa del gettito territoriale, e il loro venir meno integra un ritorno a logiche solidali di responsabilità<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Tanto da un lato in quanto il meccanismo di riforma statutaria con legge statale rinforzata previo accordo, poi inoltre confluito in una legge finanziaria assoggettata a voto di fiducia, va a vanificare l'effettiva incidenza della discussione parlamentare, quanto d'altro lato – *a fortiori* – perché per loro natura le norme di attuazione non necessitando di approvazione dei Consigli, transitando per la sola discussione in Commissione paritetica e, poi, per l'approvazione con decreto legislativo.

<sup>161</sup> Su questo profilo fondamentale, del ritorno ad un modello originario di finanza regionale speciale, già pienamente responsabilizzante ed efficiente, nel dettaglio cfr. G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, cit., pp. 453 ss.

L'impatto delle più recenti riforme sulle autonomie differenziate, quindi, non determina un problema di mutamento dei modelli di fondo, ma di verifica quantitativo-qualitativa dell'impianto esistente, per ricondurlo a un'impostazione "propria" (sul piano statico), già originaria, e per integrarlo con elementi solidaristici di coordinamento dinamico.

Il sistema finanziario nei suoi tratti essenziali resta infatti garantito da fonte costituzionale/statutaria e, a fronte di tale contesto, il rispetto del principio unitario dell'ordinamento (con partecipazione agli obiettivi di solidarietà, perequazione e risanamento)<sup>162</sup> viene principalmente perseguito mediante eliminazione delle poste di entrata a carattere derivato, in quanto voci previste invece mediante lo strumento legislativo ordinario. Sul piano sostanziale il modello che deriva dagli accordi è stato così (ri)fondato esclusivamente sui decimi compartecipati, correlati a un'ampia responsabilità funzionale: da un lato infatti le Regioni speciali hanno rinunciato a varie ulteriori voci non tributarie di entrata, previste nel corso degli anni<sup>163</sup>, mentre d'altro lato l'entità delle compartecipazioni in quota fissa previste negli Statuti sono state rapportate al finanziamento di un complesso di funzioni molto più ampio di quello originario, per rispettare così il principio di connessione.

In primo luogo, vi è stata una mutua accettazione dell'eliminazione delle poste incompatibili con il modello "federalista", attribuite anche alle Regioni speciali nella fase espansiva del regionalismo ordinario. Sono così state soppresse le previsioni rapportabili allo schema della quota variabile<sup>164</sup>, oltre che la somma sostitutiva dell'IVA all'importa-

---

<sup>162</sup> Sul tema dell'esigenza di unitarietà del sistema applicata alle Regioni speciali, nello specifico della declinazione della stessa nell'art. 27, cfr. D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, cit., pp. 1309 ss.; A.E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 344 ss.

<sup>163</sup> Cfr. *supra* il par. 5. nel cap. IV.

<sup>164</sup> Cfr. ad esempio l'art. 78 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Sulla natura della quota variabile come posta di finanza derivata, e gli altri profili della finanza provinciale qui poi citati, nel dettaglio cfr. C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011, pp. 369 ss.

zione<sup>165</sup> e il riparto dei trasferimenti statali sulla base delle leggi di settore<sup>166</sup>. Se con ciò si eliminano i profili di finanza derivata a favore di un ritorno al modello della finanza “propria”, con sola attribuzione in quota fissa dei gettiti prodotti sul territorio, per razionalizzare tali ultime voci di entrata si è inoltre optato per la soppressione di alcune situazioni di dubbia attribuzione, conferendo gettiti non chiaramente radicati sul territorio (o tradizionalmente esclusi) al livello di governo decentrato<sup>167</sup>. Sempre in questo quadro di chiarimento delle spettanze, nell’Accordo per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono poi previste disposizioni transitorie che chiudono le vertenze sugli importi da trasferimento contestati nel corso degli esercizi passati<sup>168</sup>.

Le entrate regionali sono quindi diventate solo quelle in quota fissa, prevedibili e dipendenti dalle politiche fiscali applicate sul territorio (anziché dalla discrezionalità allocativa dello Stato). Assieme all’adeguamento alle esigenze unitarie di convergenza, così, si è anche valorizzato un elemento di stabilità e programmabilità delle risorse che il coordinamento negoziato e il ritorno a poste tributarie di entrata hanno potuto garantire in modo migliore (posto che peraltro stabilità e programmabilità erano interessi già sottesi alle più generali esigenze di unitarietà del sistema, rilevati anche prima della riforma descritta)<sup>169</sup>.

In secondo luogo, vi è stata una partecipazione al risanamento e alla perequazione mediante assunzione di nuove competenze, ma con salvezza dell’erario<sup>170</sup>; cioè, si è proceduto per assunzione di funzioni senza parallelo trasferimento di risorse, rinunciando così negozialmente all’applicazione del principio di connessione sulle singole cessioni di competenze (ciò al fine di ripristinare, invece, una più generale con-

<sup>165</sup> Cfr. l’art. 6 della legge 386/89. In particolare, la “somma sostitutiva dell’IVA all’importazione” consisteva in un trasferimento a compensazione dei gettiti IVA ridotti a seguito dell’istituzione del mercato unico europeo.

<sup>166</sup> Cfr. l’art. 5 della legge 386/89.

<sup>167</sup> Così ad esempio per l’IVA all’importazione, o per l’accisa sui prodotti da riscaldamento, nonché per profili di IRES, PREU, imposta sostitutiva su prodotti finanziari e contributo al servizio sanitario sui premi RCA.

<sup>168</sup> In particolare con riferimento alla quota variabile dal 2000 e agli oneri da funzioni delegate dal 2003.

<sup>169</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 190/2008, 82/2007 e 353/2004.

<sup>170</sup> Cfr. in particolare i co. 122-126 della legge 191/2009.



gruenza dei decimi riservati dagli Statuti con il compendio delle competenze, riapplicando il principio di connessione al complesso delle risorse e delle funzioni<sup>171</sup>).

In questo modo, il beneficio fiscale a favore del bilancio statale è stato concretizzato prevedendo l'esercizio di nuove funzioni statali delegate, diversificate a seconda dei singoli accordi<sup>172</sup> e gravanti – assieme ai trasferimenti e deleghe precedenti – sui decimi di compartecipazione originariamente previsti dagli Statuti. Si è operata così una riarticolazione del medesimo *quantum* delle risorse garantito statutariamente, redistribuendolo su una più ampia estensione di oneri di competenza funzionale; assegnando quindi al territorio il complesso delle attività pubbliche che lo stesso è in grado di assumere, dato l'ammontare di fondi radicati dallo Statuto presso la Regione o Provincia autonoma<sup>173</sup>.

A fronte di ciò, il rispetto della specialità si può peraltro manifestare sul piano qualitativo, più che quantitativo. Un'autonomia "integrale" è cioè individuabile non nella "separatezza" del sistema della finanza pubblica allargata (con un privilegio fiscale consistente in mezzi finanziari sovrabbondanti, slegati dalle funzioni), ma nell'utilizzo di un'ampia quota di risorse autonome – che rimangono sul territorio – per l'ac-

---

<sup>171</sup> Secondo una logica implicita di c.d. residuo fiscale, per cui si computa – per verificare l'equità del sistema – la quantità complessiva di risorse spese per il territorio sia dallo Stato che dagli enti territoriali, verificando la presenza di eccessi o insufficienze nella destinazione agli interessi locali della ricchezza prodotta, ma al netto della gestione statale, o regionale, o locale delle competenze (per evitare di considerare eccessiva la quota di risorse destinata all'ente territoriale per il solo fatto che lo stesso gestisce, in sostanza, la quasi totalità delle funzioni pubbliche, con minimo ruolo attivo dello Stato); sul tema cfr. G. CERIA, *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 81 ss. e, più nello specifico, *infra* i par. *sub* 5. nel cap. VI.

<sup>172</sup> Ad esempio per la Provincia autonoma di Trento in materia di università (con la relativa norma di attuazione che è stata emanata mediante il d.lgs. 142/2011) e di politiche per l'occupazione, in riferimento alla gestione degli ammortizzatori sociali, nonché con il finanziamento di interventi a favore dei territori confinanti.

<sup>173</sup> In altri termini, si ha un ribaltamento del principio di connessione: non si quantificano le risorse in relazione alle funzioni affidate al livello territoriale di governo, ma si sono – nei fatti – trasferite competenze e funzioni fino al concorrere dei mezzi finanziari disponibili per il bilancio dell'ente territoriale, come fissati a monte dai decimi di gettito compartecipato sui tributi erariali.

quisizione della più ampia autonomia possibile, in termini di correlata assegnazione di competenze. In altri termini, l'ampio volume di mezzi finanziari derivanti da un modello finanziario "proprio" può essere tradotto in una rivendicazione dell'"integralità" delle funzioni esercitabili non a livello statale (escluse quindi le sole materie ontologicamente unitarie); ciò, in particolare, dimostrando di possedere i mezzi necessari (sul piano quantitativo) e di operare una gestione efficiente tale per cui il relativo esercizio decentrato delle funzioni è meno costoso di quanto riscontrabile mantenendo le competenze presso lo Stato (sul piano qualitativo)<sup>174</sup>.

Il principio di connessione viene così integrato da una visione qualitativa/attitudinale, di preferibilità della gestione territoriale, coerente anche con l'impostazione del sistema in termini di principio di sussidiarietà<sup>175</sup>: le risorse "rimangono" alla Regione speciale in quanto sia prodotte localmente, sia perché localmente più "produttive" (quando la loro gestione a livello sub-statale integra un'utilità marginale maggiore di quella realizzabile dallo Stato<sup>176</sup>); in questi termini, l'efficienza di

---

<sup>174</sup> Qualitativamente andrebbe cioè dimostrata la maggiore efficienza di una gestione territoriale della funzione: a parità quantitativa di mezzi, comunque disponibili con adeguata copertura, la gestione regionale deve garantire un migliore risultato affinché se ne giustifichi il trasferimento (il che può altrimenti sostanzarsi nella prestazione di un identico livello qualitativo con minor impegno di risorse pubbliche).

<sup>175</sup> Sulla sussidiarietà come criterio ordinatore anche per stabilire la pressione fiscale in relazione alla capacità contributiva della comunità, e per accertare l'opportunità e necessità delle decisioni di spesa (oltre che controllare l'effettività della loro esecuzione), cfr. in generale R. ROMANELLI, *Riforma federale e sussidiarietà riempiono il vuoto lasciato dallo Stato*, in *Amministrazione civile*, fasc. 4-5, 2008, pp. 22 ss. Per spunti sul tema, 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"*, cit., 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.

<sup>176</sup> 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 diver-

gestione diviene la legittimazione sostanziale – pre-giuridica – della riserva di gettito formalmente prevista dagli Statuti.

In questa prospettiva, peraltro, la preferibilità del livello regionale può essere conservata, nella prassi delle dinamiche politiche, solo se accompagnata da una sua piena responsabilizzazione. Così, correlare a risorse locali la quasi totalità delle funzioni conduce a un modello di gestioni territoriali competitive potenzialmente virtuoso, che però – affinché la legittimazione di tale sistema sia piena (manifestando una gestione efficiente e responsabile) – richiede che le Regioni speciali beneficiarie di tale regime di favore siano, di fatto, escluse da interventi perequativi e solidali (come nei fatti avvenuto per le autonomie differenziate che hanno proceduto all’attuazione dell’art. 27 della legge 42/2009)<sup>177</sup>; ciò in quanto il presupposto legittimante della specialità diviene proprio la maggiore efficienza dell’integrale gestione locale delle funzioni (e l’assunzione di tale “rischio di gestione”), a fronte della quale l’assicurazione di interventi perequativi falserebbe, se ammessa, l’operatività dei tratti responsabilizzanti del modello speciale.

Il modello della finanza speciale italiana risulta infatti così caratterizzato in senso sia competitivo, posta la citata “integrale” assunzione delle responsabilità (tanto in *bonam* che in *malam partem*), sia negoziale, posta l’opzione necessitata per il privilegiare l’assunzione di funzioni in luogo della coattiva di riduzione delle risorse, che la rigidità del

---

sità), 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.

<sup>177</sup> Rimane ovviamente ferma la forte differenziazione esistente tra le situazioni finanziarie delle cinque Regioni speciali, di cui è riflesso la diversa impostazione seguita nel dare attuazione all’art. 27 della legge 42/2009. In questo senso, anche per il regionalismo speciale rimangono ferme le esigenze di perequazione infrastrutturale a beneficio del Mezzogiorno, e gli aspetti più dinamici ed evolutivi dell’assetto istituzionale si rivelano possibili solo al raggiungimento di adeguati livelli di PIL locale, idonei a sostenere tali dinamiche. Cfr. per un esame della realtà siciliana, ad esempio da ultimo G. ARMAO, *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. 3, 2013, pp. 769 ss.

sistema delle fonti (Statuto e norme di attuazione) rende soluzione difficilmente percorribile in assenza di concertazione<sup>178</sup>.

Peraltro, seguendo questo schema si è operato – in un certo senso – in modo inverso rispetto a quanto disposto dall’art. 119, co. 4, Cost., nella parte in cui appunto dispone che le competenze siano affidate con le relative (necessarie) risorse. Al contrario, nell’attuazione dell’art. 27 della legge 42/2009 la via seguita ha portato sì – dato un assetto di risorse prestabilito in Statuto e rigido, ma integrato anche con leggi ordinarie – all’eliminazione delle voci di entrata non coerenti con questo modello finanziario di quote fisse, cui però si è aggiunta, soprattutto, l’attribuzione di nuove voci di spesa – sotto specie di nuove deleghe di funzioni<sup>179</sup> – fino a raggiungere l’equilibrio finanziario (tra risorse e competenze) individuato come equo nelle previe concertazioni<sup>180</sup>.

In tal senso, da un lato un coordinamento finanziario concertato assicura un’individuazione ottimale del bilanciamento tra risorse e competenze, in ragione della tendenza per cui dovrebbe appunto essere il livello che può gestire le attribuzioni in modo più economico ed efficiente ad essere incentivato ad onersene (vista la sua piena responsa-

---

<sup>178</sup> Cfr. ancora, sul valore del principio pattizio (specie a favore delle Regioni speciali), Corte cost. 133/2010, 74/2009, 190/2008 e 213/1998.

<sup>179</sup> Inserendosi in una tradizione di progressiva assunzione di funzioni, in tal senso costante – per l’esperienza trentina ed altoatesina – a partire almeno dall’attuazione del secondo Statuto, e impiegando lo strumento negoziato della normativa di attuazione per operare deleghe e trasferimenti; 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, cit., pp. 102 ss. Sulla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol come modello – nell’esperienza italiana – di acquisizione efficiente di competenze a livello territoriale, con sostituzione degli apparati statali (e quindi 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.

<sup>180</sup> Tendenza che aveva caratterizzato già la difesa dell’autonomia speciale negli anni ’90, con assunzione di funzioni in luogo del taglio delle risorse. Cfr. *supra* il par. 8. nel cap. IV. Questo peraltro integra un approccio opposto e complementare alla filosofia di tutela quantitativa sottesa all’art. 119, co 4, Cost.: si parte dalle risorse esistenti a beneficio delle autonomie speciali, e si sono conferite funzioni fino ad occupare con un impegno adeguato il volume di spesa esistente; nell’impostazione sottesa all’art. 119 si procede invece individuando prima le funzioni e poi le coperture.

bilità e, quindi, l'assunzione "a suo rischio"). Ciò condurrebbe appunto ad impiegare un'attribuzione relativa di risorse ottimale, quantificabile in quota inferiore a quanto occorrente per svolgere le medesime funzioni al diverso livello di governo (meno adatto a quelle mansioni) e godendo – per questo motivo – di un potenziale *surplus* di mezzi (così risparmiati) legato ai livelli di efficienza relativa ai quali la gestione locale o centrale permette di operare<sup>181</sup>. Per quanto concerne l'individuazione delle funzioni attribuite, ad una concezione di "specialità solo finanziaria" si contrappone quindi una visione "strumentale" dell'autonomia di entrata e di spesa: se la prima non può essere conforme ad un principio unitario (che per ragioni di equità interterritoriale richiede la tendenziale correlazione tra funzioni e risorse), d'altra parte il ritorno al modello "originario" di finanza non derivata – accompagnato da un processo di assunzione di nuove competenze in trasferimento o delega – costituisce un modello alternativo di gestione non centralizzata che può trovare giustificazione nell'efficienza di esercizio (dove le risorse, pre-assegnate dallo Statuto speciale, sono strumentali all'acquisizione della più ampia serie di funzioni possibile, mirando ad un loro esercizio a costi inferiori rispetto a quelli dello Stato)<sup>182</sup>.

D'altro lato, un coordinamento concertato assicura anche una certa stabilità, con garanzia delle poste di entrata e degli oneri di spesa avverso modifiche unilaterali ulteriori; ciò a tutela non solo della specialità ma, prima ancora, dell'efficienza sotto specie di programmabilità.

In questo senso, per le Regioni speciali che hanno dato attuazione all'art. 27 non sono solo l'inserimento in Statuto e la presenza di norme di attuazione a conferire rigidità al modello, ma la presenza della clau-

---

<sup>181</sup> Con un'applicazione quindi della logica della sussidiarietà, in chiave di adeguatezza *sub specie* di economicità; per spunti sulla 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.

<sup>182</sup> Con un fondamento dell'autonomia che si vorrebbe ricondurre all'implementazione di una buona amministrazione, prima ancora che ai vincoli internazionali (Patto De Gasperi-Gruber), alla presenza di minoranze linguistiche o alle garanzie costituzionali in forma di Statuti speciali. Sia permesso rinviare ancora a G. POSTAL, F. GUELLA, *L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale*, cit., pp. 164 ss.

sola di salvaguardia sottesa alla medesima disposizione dell'art. 27 della legge 42/2009 – a copertura degli accordi – conferisce una teorica stabilità all'assetto, precludendo anche per il futuro (come in sede di primo adeguamento) l'intervento di legislazione ordinaria dello Stato che si ponga come unilaterale<sup>183</sup>. Il concorso delle Regioni speciali e delle Province autonome agli obiettivi di solidarietà e perequazione, ed ai vincoli posti dall'Unione europea, dovrebbe cioè avvenire – *a fortiori* anche per il futuro – esclusivamente per mezzo di misure stabilite bilateralmente; principio generale di negoziabilità rispetto al quale i profili di conflittualità che la Corte costituzionale è stata chiamata a sindacare attengono tanto a successivi tentativi unilaterali dello Stato di agire direttamente in riduzione delle singole spese (anche al di fuori dello schema dei saldi, con regimi vincolistici)<sup>184</sup>, quanto alla definizione dell'ampiezza della libertà di manovra sul piano delle entrate<sup>185</sup>.

Da questo punto di vista, una declinazione della tutela quantitativa a presidio dell'autonomia speciale risiede anche nella stabilità ed intangi-

---

<sup>183</sup> In questo senso, vanno però segnalati anche a partire dal 2011 numerosi interventi di contenimento (unilaterale) della spesa delle autonomie speciali, operati mediante lo strumento del patto di stabilità interno (impiegato come si era prospettato *supra* al par. 8. del cap. IV). Sulla relativa disciplina di contenimento della spesa delle Regioni speciali nel contesto della crisi finanziaria cfr. *infra* i par. *sub* 5. nel cap. VI; vanno inoltre menzionati, alla ricerca di una maggiore stabilità delle entrate delle Regioni speciali, gli ulteriori accordi conclusi nell'ottobre 2014 dalla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome (15 ottobre 2014) e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (23 ottobre 2014), con i quali sono stati definiti i contributi quantitativi – ulteriori rispetto alla prima negoziazione in attuazione dell'art. 27 – dovuti per concorrere alle straordinarie esigenze di risanamento dei conti pubblici. Nell'accordo concluso dalla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome, in particolare, questo assetto viene strutturato in un'ottica di lungo periodo, con meccanismi di adeguamento delle quote di contributo di tipo automatico e con precisi elementi di salvaguardia avverso ulteriori richieste di riduzione delle spese (ammesse entro percentuali prefissate e se giustificate da richieste di convergenza sui parametri europei); ciò con difficile traducibilità giuridica dei relativi meccanismi, precisamente parametrati in prospettiva quantitativa ma da conciliare con i principi generali dell'ordinamento costituzionale.

<sup>184</sup> Già così Corte cost. 341/2009 sulle norme di coordinamento finanziario per l'abolizione del ticket.

<sup>185</sup> Corte cost. 357/2010. Cfr. M. BARBERO, *Regioni: autonomia tributaria "in senso sparso"*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2011, pp. 1206 ss.

bilità del regime finanziario, intesa come prevedibilità delle risorse. I valori di radicamento sul territorio delle decisioni di entrata e di spesa, anche con un'ampia autonomia impositiva e l'eliminazione di ogni profilo derivato nel modello finanziario, potrebbero allora portare ad un elevato standard di oggettività delle relazioni Stato-Regione, specie quanto alla certezza e programmabilità delle risorse<sup>186</sup>; stabilità che tuttavia l'esperienza normativa più recente – nel contesto della crisi finanziaria – ha posto in forte tensione<sup>187</sup>.

#### 4.3. *La potestà tributaria delle Regioni speciali e il volume delle loro risorse: l'incentivazione all'uso dei tributi propri tra carenze di coordinamento (o armonizzazione) e garanzia quantitativa*

Un ulteriore elemento incidente sui volumi delle risorse proprie delle Regioni speciali – accanto al “ritorno” ad un modello privo di profili derivati – è costituito dall'ampliamento dell'autonomia impositiva, con l'estensione della manovrabilità della leva fiscale *sub specie* di possibilità di istituire nuovi tributi e di incidere sul prelievo (modificando le aliquote, oltre che definendo deduzioni, detrazioni, esenzioni ed agevolazioni di vario tipo)<sup>188</sup>. Ciò da ultimo anche a livello di finanza comunale<sup>189</sup>, e con il riconoscimento di specifiche forme di collaborazione – nel momento della riscossione e per la lotta all'evasione – con le agenzie fiscali dello Stato, in prospettiva ulteriormente integrate<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> Per riferimenti ulteriori a tali profili, cfr. I. DALMONEGO, *Il nuovo modello di finanza della Regione e delle Province autonome delineato dall'“Accordo di Milano”*, in G. POSTAL, M. MARCANTONI (cur.), *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*, Milano, 2011, pp. 61 ss.

<sup>187</sup> Per ulteriori riferimenti sulla limitazione della spesa nelle Regioni a Statuto speciale, operata con i più recenti interventi statali, cfr. *infra* i par. *sub* 5. nel cap. VI.

<sup>188</sup> Sulla manovrabilità dei tributi da parte delle Regioni speciali cfr. in generale V. FICARI, *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale*, in *Rassegna Tributaria*, fasc. 5, 2001, pp. 1284 ss.

<sup>189</sup> Cfr. l'art. 80, co. 1 *bis*, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, introdotto dall'art. 2, co. 107 della legge 191/2009 (attualmente, art. 80, co. 2, dello Statuto, come ulteriormente modificato dall'art. 1, co. 518 della legge 147/2013).

<sup>190</sup> Per la delega in materia di agenzie fiscali, a beneficio della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome, cfr. l'art. 1, co. 515, della legge 147/2013.

L'autonomia speciale si manifesta quindi anche in spazi di potere impositivo, con tributi propri (anche di scopo) nelle materie di competenza, tributi propri derivati (istituiti da leggi statali con gettito attribuito territorialmente) e tributi erariali (se la legge statale consente di variare le aliquote o di incidere altrimenti sul regime del prelievo)<sup>191</sup>. Tale autonomia tributaria rappresenta allora garanzia e limite quantitativo, come per le Regioni ordinarie; per le Regioni speciali – tuttavia – essa incontra sì analoghi problemi (di coordinamento e armonizzazione con il sistema tributario nazionale, a limitazione di un prelievo eccessivo o insufficiente)<sup>192</sup>, ma le soluzioni sono potenzialmente diversificate in forza di un regime di armonizzazione meno stringente.

Vi è infatti maggiore libertà impositiva e, dopo la riforma del Titolo V, a carico delle Regioni speciali è mancato quel congelamento della potestà tributaria visto in connessione con la nozione ordinaria di tributo proprio recepita dalla Corte costituzionale (fondata su una stringente esigenza di armonia con il sistema tributario nazionale)<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Il tutto entro le garanzie previste dagli Statuto stessi, e dalla normativa di attuazione, che in questi casi offrono agli spazi di manovra talvolta affidati anche alle Regioni ordinarie (come ad esempio in materia di IRAP) maggiori garanzie di autonomia e più ampi spazi per modificare il regime previsto. Cfr. ad esempio Corte cost. 357/2010, dove si rileva come l'IRAP risponda alle condizioni richieste dallo Statuto speciale (dal co. 1 *bis* dell'art. 73 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), e quindi goda di un regime peculiare. Infatti l'IRAP è un tributo erariale il cui gettito è devoluto alle Province autonome, come nelle altre Regioni, ma è anche disciplinato dai co. 1 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. 446/1997, che attribuiscono alle Province stesse un peculiare potere di variazione dell'aliquota base, senza superare le "aliquote superiori" del tributo previste dalla legge statale.

<sup>192</sup> Sulla qualificazione restrittiva dei tributi propri (soltanto quelli istituiti con legge regionale), sulla necessità di attendere una legge statale attuativa dell'art. 119 Cost. che consenta l'armonizzazione dei sistemi tributari, e sulla scarsità di basi imponibili lasciate libere dai tributi regionali, cfr. *supra* il par. 1. in questo capitolo.

<sup>193</sup> Cfr., in contrapposizione tra loro, le due sentenze Corte cost. 37/2004 e Corte cost. 102/2008. Sul contenimento della potestà impositiva anche delle Regioni speciali entro limiti molto stretti, realizzato pur partendo da premesse teoriche invece più permissive, cfr. però ad esempio Corte cost. 442/2008 e Corte cost. 75/2006 (sul sistema dei tributi locali), ma anche successivamente – in senso più garantista degli spazi di potestà tributaria speciali – cfr. ad esempio Corte cost. 64/2012 (su cui F. MINNI, *Re-*



Peraltro, spazi di potestà tributaria sono stati da sempre previsti negli Statuti speciali, spesso con una portata nella pratica solo settoriale ma – in astratto – con possibilità di manovra anche molto estese<sup>194</sup>. È tuttavia mancata un'utilizzazione di tale potere impositivo speciale<sup>195</sup>, possibile già prima del 2001, e le ragioni di tale impiego minimo non sono soltanto di natura politica (legate all'impopolarità del prelievo fiscale), ma anche tecnica; ciò non tanto in connessione ad un'impossibilità – senza legge statale di armonizzazione – di intervenire in modo legittimo, ma in ragione dell'assenza di mezzi tecnici di ribilanciamento (sostanziale) della pressione fiscale<sup>196</sup>.

Sul piano della possibilità formale di utilizzo della potestà tributaria da parte delle Regioni speciali, invece, la Corte costituzionale è intervenuta con un'importante pronuncia di orientamento permissivo, sebbene poi nella fattispecie concreta – riguardante le disposizioni legislative della Regione Sardegna relative alla c.d. tassa sul lusso – non si fosse riscontrato un legittimo impiego del potere fiscale speciale<sup>197</sup>.

Sulla base di un'interpretazione sistematica, per quanto riguarda il diverso regime apprestato dal Titolo V della Costituzione e dagli Statuti speciali, la Corte costituzionale ha rilevato come l'osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” (obbli-

*gioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2012, pp. 635 ss.).

<sup>194</sup> Per la potestà impositiva delle Regioni speciali, cfr. l'art. 36 dello Statuto per la Sicilia; gli artt. 8 e 10 dello Statuto per la Sardegna; l'art. 12, co. 2, dello Statuto per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*; l'art. 51 dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia; l'art. 73 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

<sup>195</sup> Sulla vicenda del c.d. tubatico siciliano, come caso raro di imposizione regionale propria su una base imponibile originale, cfr. l'art. 6 legge Regione Sicilia 2/2002 (su cui anche TAR Lombardia 130/2003 e CGUE 21 giugno 2007, C-173/05), oltre a quanto già citato *supra* al par. 1. in questo capitolo.

<sup>196</sup> Si è cioè sempre riscontrata l'inopportunità di procedere a imposizione regionale fuori di un quadro flessibile che non faccia ricadere le scelte di prelievo regionali sui residenti in forma di più elevata pressione fiscale, senza possibilità di rimodulazione verso il basso del carico tributario statale (compartecipato); mancano cioè i meccanismi che rendano appetibile per le Regioni speciali manovrare l'imposizione mediante tributi propri. Cfr. ancora sul tema G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, cit., pp. 143 ss.

<sup>197</sup> Cfr. Corte cost. 102/2008.

go derivante dal combinato disposto del co. 2, lett. e), del co. 3 – competenza legislativa concorrente nella materia del coordinamento del sistema tributario – e del co. 4 – potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato – dell’art. 117 Cost., nonché dell’art. 119, co. 2, Cost.) sia sì omogenea, per la sua funzione di coordinamento, all’obbligo di “armonia con i principi del sistema tributario dello Stato” previsto con tale o diversa dicitura negli Statuti speciali<sup>198</sup>, ma – al contempo – ha anche rilevato come le due discipline si differenzino sotto il profilo quantitativo e qualitativo relativamente all’ambito di autonomia lasciato alle scelte impositive di livello esclusivamente regionale.

In particolare – nell’interpretazione che la Corte costituzionale ha dato del sintagma “armonia con i principi del sistema tributario dello Stato” – la Regione speciale è tenuta esclusivamente, nell’istituire i tributi propri, a svolgere scelte coerenti con il sistema fiscale statale, conformandosi agli elementi essenziali e alle scelte politiche di fondo dei singoli istituti tributari presenti a livello nazionale; al contrario, i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” realizzerebbero – nella visione della Corte – un coordinamento in senso stretto, così da presupporre la necessità di un’apposita legge statale che stabilisca lo schema generale della fiscalità regionale, solo all’interno del quale si potrebbe svolgere l’autonomia impositiva<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Cfr. ad esempio l’art. 8, lett. i), dello Statuto della Regione Sardegna.

<sup>199</sup> Tra i numerosi commenti, si rinvia a quelli maggiormente incentrati sui profili tributari e di autonomia finanziaria (accanto alla questione del rinvio pregiudiziale in sede di ricorso in via principale, quale ulteriore profilo rilevante della pronuncia). Cfr. ad es. A. GIOVANARDI, *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 5, 2008, pp. 1424 ss.; R. DI MARIA, *La “tassa sul lusso”: una lettura prima facie della autonomia impositiva delle Regioni a Statuto speciale*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 1-2, 2008, pp. 115 ss.; L. ANTONINI, *La sentenza n. 102 del 2008: una tappa importante per l’autonomia impositiva regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2008, pp. 2646 ss.; M. BARBERO, *Se il federalismo fiscale diventa questione di... principi*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2008, pp. 723 ss.; A. DEFFENU, *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2008, pp. 729 ss. Cfr. anche il volume di

Alla luce di ciò diviene irrilevante verificare se le imposte censurate siano riconducibili alla materia statutariamente prevista come *ratio* del tributo (es. turismo), perché comunque la Regione – ferma la necessità di non eccedere dalle proprie competenze nell'individuazione dei presupposti d'imposta – è comunque legittimata ad esercitare la propria competenza legislativa impositiva anche in assenza di una disciplina statale generale di coordinamento, ed anche in settori già presidiati da tributi statali; ciò fermo rimanendo il solo limite del rispetto dell'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato.

Non vi è quindi per le autonomie differenziate un problema di impossibilità giuridica dell'imposizione c.d. propria (in senso stretto<sup>200</sup>), su cui invece si appongono limiti più stringenti per le Regioni ordinarie (anche poi con l'attuazione del c.d. federalismo fiscale, e la sostanziale occupazione della maggior parte delle basi imponibili<sup>201</sup>). La criticità di un sistema di autonomia tributaria poco coordinato riemerge tuttavia comunque, come detto in principio, in quanto pure per le Regioni speciali sono assenti gli opportuni mezzi tecnici di ribilanciamento (sostanziale) della pressione fiscale<sup>202</sup>. Servirebbe invece un meccanismo

---

V. FICARI (cur.), *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega: un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale*, Milano, 2009. Per le Regioni a Statuto speciale è quindi ammessa una ricostruzione induttiva dei principi del sistema tributario, in mancanza di una legislazione statale di armonizzazione; diversità di impianto di cui tutti i commentatori sottolineano la rilevanza, pur poi riscontrando il problema – di fatto – dell'occupazione delle basi imponibili da parte dei tributi erariali (quale fattore di blocco, tanto per il regionalismo ordinario come per quello speciale, di un effettivo esercizio del potere impositivo territoriale).

<sup>200</sup> Per altre pronunce in cui si è definito cosa sia tributo proprio, con speciale riferimento alle Regioni speciali, in particolare a tutela dell'autonomia differenziata in rapporto con l'autonomia locale, cfr. ad es. Corte cost. 75/2006, 442/2008 e 64/2012.

<sup>201</sup> Sugli spazi per tributi territoriali nel sistema di c.d. federalismo fiscale delineato dalla legge 42/2009, e sull'adeguatezza della distribuzione delle basi imponibili e delle soluzioni compartecipate (privilegiando questa seconda soluzione), cfr. *supra* il par. 3.1. in questo capitolo.

<sup>202</sup> In questo senso, non richiedere un'armonizzazione tributaria stretta diventa paradossalmente un elemento di blocco per l'esercizio in concreto della potestà impositiva territoriale, proprio perché mancano istituti di tutela delle dimensioni quantitative del prelievo complessivo (che evitino una pressione fiscale eccessiva, ingenerando così di-

per il quale ad una nuova imposizione regionale, specie se svolta per l'avvocazione di nuovi livelli di funzioni, corrisponda una riduzione della pressione fiscale statale, qualora lo Stato possa essere sgravato di propri compiti mediante interventi regionali<sup>203</sup>; in caso contrario la scelta di prelevare risorse dai contribuenti diviene utile per il solo aumento della spesa legata a funzioni per le quali il sistema – se effettivamente delineato nel rispetto del fabbisogno *ex co.* 4 dell'art. 119 – dovrebbe già garantire la copertura del fabbisogno normale.

La copertura di un più elevato livello di spesa per le funzioni ordinarie diviene quindi un'evenienza rara, legata a scelte politiche di prestazioni a livelli superiori agli essenziali, così che in definitiva la potestà impositiva propria diviene (politicamente) utilizzabile essenzialmente per tributi c.d. di scopo (dato che in tali ipotesi si opera per la copertura di una spesa tanto eccentrica rispetto all'esercizio ordinario delle funzioni, da un lato, quanto facilmente individuabile come connessa ad un'utilità corrispettiva al prelievo, dall'altro)<sup>204</sup>.

Infine, uno spazio di potestà tributaria ulteriore – che costituisce specificità dell'esperienza di regionalismo speciale – è integrato dalla possibilità di manovra dei tributi locali. In questo senso, accanto al tema della finanza regionale propria in senso stretto, e in coerenza con la più generale competenza delle Regioni speciali sul sistema degli enti locali<sup>205</sup>, si sono sviluppate alcune esperienze di accentramento in capo

namiche di limitazione di fatto dell'autonomia come quelle viste nel federalismo competitivo; cfr. *supra* i par. *sub* 2. del cap. III).

<sup>203</sup> Cfr. nel panorama comparato, per le prospettive di finanziamento di un regionalismo con analogia impostazione asimmetrica come quello della *devolution* del Regno Unito, le proposte della *Calman Commission*, su cui *supra* il par. 6.1. nel cap. II.

<sup>204</sup> Sull'imposizione di scopo come importante strumento dell'autonomia territoriale, e relativa disciplina, cfr. in particolare: L. DEL FEDERICO, *Profili evolutivi del tributo di scopo nella finanza locale*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 1, 2013, pp. 33 ss.; F. AMATUCCI, *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 5, 2011, pp. 1261 ss.; A. D'AURO, *Tributi di scopo e prospettive della finanza locale*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2007, pp. 27 ss.; L. DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 2, 2007, pp. 181 ss.

<sup>205</sup> Sul rapporto (anche) finanziario tra enti locali e Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V (circa quindi l'impatto dell'art. 10 della legge cost. 3/2001 sul tema del-

all'ente di livello intermedio della capacità tanto di istituzione di tributi locali nelle materie di competenza regionale, quanto di variazione delle aliquote e di gestione del sistema di esenzione, deduzione e detrazione relativo ai tributi comunali già previsti dallo Stato<sup>206</sup>. Il tutto nel quadro di una maggiore territorializzazione degli strumenti di coordinamento finanziario, particolarmente accentuata nell'ambito delle Regioni a Statuto speciale (dove la finanza locale tende a divenire parte di un unico "sistema-Regione")<sup>207</sup>.

---

l'autonomia locale nei territori delle Regioni a Statuto speciale), cfr. L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2007, pp. 577 ss., dove si sottolinea il perdurare della competenza ordinamentale consolidata a partire dalla legge cost. 2/1993 (a cui ha fatto seguito la disciplina anche finanziaria – approvata nelle varie Regioni speciali; cfr. ad esempio per la Provincia di Trento la legge prov. 36/1993).

<sup>206</sup> Particolarmente significativa è la riforma statutaria per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, perseguita sempre con legge rinforzata da accordo del 2013 (art. 1, co. 518 e 519 della legge 147/2013), che nello specifico – accanto a ulteriori deleghe, riferite alle agenzie fiscali, e ulteriori profili di riforma minori – ha soprattutto portato alla modifica dell'art. 80 dello Statuto, relativo alla fiscalità degli enti locali. Su tali basi, la legge provinciale BZ 3/2014 ha istituito l'IMI (imposta municipale immobiliare), di modo che nei Comuni altoatesini non sono più versati i tributi immobiliari nazionali (IMU e TASI), e si ha un nuovo tributo locale regolamentato in piena autonomia.

<sup>207</sup> Cfr. *infra* in generale, sulla territorializzazione del patto di stabilità interno – anche con riferimento alle Regioni speciali – il par. 4.4. nel cap. VI. Per la specifica esperienza delle Regioni a Statuto speciale, cfr. anche G. D'AURIA, *Circa le "trattative" fra lo Stato e le Regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno*, in *Il Foro italiano*, fasc. 11, pt. 1, 2012, pp. 2937 ss., sull'obbligo di cooperare al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno e le relative modalità di attuazione (negoziate).



# LE NUOVE BASI COSTITUZIONALI PER L'EQUILIBRIO DI BILANCIO E I VINCOLI ALLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE

## DIMENSIONE QUALITATIVA DELLA SPESA PUBBLICA E "OGGETTIVITÀ" DELLE REGOLE QUANTITATIVE DI STABILITÀ

*SOMMARIO: 1. Le (plurime) dimensioni costituzionali della spesa territoriale: dalla tutela alla loro esplicita limitazione, per esigenza di coordinamento dall'esterno e per assunzione interna di responsabilità. - 1.1. Il nuovo quadro costituzionale delle disposizioni limitative: l'equilibrio di bilancio nella legge costituzionale 1/2012. - 1.2. L'equilibrio di bilancio come limite quantitativo alle risorse territoriali: dai vincoli ex ante sull'impiego dei mezzi al controllo ex post di un'obbligazione di risultato. - 2. Le dimensioni delle risorse da scelta politica a decisione tecnica: la prevalenza del paradigma della "responsabilità" (legge di bilancio) su quello della "tutela sociale" (legge di spesa) - 2.1. Il concetto di responsabilità e la natura "oggettiva" del controllo sulla dimensione della spesa territoriale: valore "tecnico" dell'equilibrio e carattere "costituzionale" dell'indirizzo finanziario. - 2.2. La "responsabilità" e le dimensioni del debito pubblico negli spazi della finanza territoriale: la legge 243/2012 e la disciplina limitativa del ricorso al credito su base territoriale. - 2.3. La "responsabilità" e la dimensione ascendente della solidarietà finanziaria: la legge 243/2012 e il contributo quantitativo dell'autonomia alle esigenze dello Stato-ordinamento. - 2.4. La "responsabilità" e la dimensione discendente della solidarietà finanziaria: la legge 243/2012 e il contributo quantitativo dello Stato-ordinamento alle esigenze dell'autonomia. - 3. Dalla dimensione quantitativa delle risorse a quella qualitativa della spesa: la valutazione centrale delle risorse territoriali in base al relativo impiego, tra vincoli e spending review. - 3.1. La revisione qualitativa della spesa nelle Regioni ordinarie e nelle Regioni speciali. - 4. L'impatto della dimensione tecnica (nella responsabilizzazione e nell'approccio "qualitativo") sugli strumenti di coordinamento finanziario: le principali tendenze nel patto di stabilità interno. - 4.1. La qualità nelle regole del patto, dai limiti ai vincoli: la parziale ammissibilità delle regole vincolistiche sulla qualità della spesa accanto ai regimi limitativi della quantità dei volumi impiegati. - 4.2. La responsabilità nelle regole del patto, tra premi e sanzioni: le conseguenze positive e negative per il rispetto o la violazione degli obiettivi quantitativi e qualitativi. - 4.3. Il principio di connessione nelle regole del patto, considerando la tutela dei li-*

*velli essenziali a fini di convergenza: limitare la spesa territoriale senza violare gli obblighi di servizio pubblico. - 4.4. La multilateralità nelle regole del patto, tramite territorializzazione delle disposizioni limitative e vincolistiche: quanto e come è differenziabile – in ambito regionale – la spesa degli enti locali. - 5. Le Regioni speciali nel contesto della nuova complessità del coordinamento finanziario. Il loro (parziale) eccezionalismo rispetto alle nuove declinazioni del coordinamento qualitativo e oggettivo. - 5.1. Il coordinamento verso l'alto e l'aspirazione alla "separatezza". L'incidenza delle decisioni statali, espressione unitaria di sovranità, sul quanto e il come debbano spendere le Regioni speciali.*

*1. Le (plurime) dimensioni costituzionali della spesa territoriale: dalla tutela alla loro esplicita limitazione, per esigenza di coordinamento dall'esterno e per assunzione interna di responsabilità*

Nel definire il sistema della finanza territoriale, alla dimensione della tutela dell'autonomia – declinata quale garanzia quantitativa delle risorse – la disciplina costituzionale accompagna necessariamente anche un elemento di limitazione<sup>1</sup>. Le limitazioni integrano anzi l'approccio fondamentale implicito nella disciplina allocativa dei mezzi finanziari, in quanto l'impostazione del regionalismo è nel senso di una significativa etero-determinazione dei volumi di spesa (da parte dell'ente sovrano) a protezione delle esigenze unitarie, così che l'indirizzo statale – tanto in un ordinamento a finanza derivata, quanto nel coordinamento di un sistema a finanza autonoma – si realizza prioritariamente attraverso limiti e vincoli alla spesa pubblica territoriale.

L'aggancio costituzionale di tale approccio limitativo, coesenziale al sistema finanziario regionale, va allora rintracciato – sul piano delle relazioni tra livelli di governo – nell'attribuzione allo Stato-persona della funzione di coordinamento della finanza pubblica; funzione contemplata fin dalla prima formulazione dell'art. 119 Cost. e oggi configurata anche – più problematicamente – come materia concorrente *ex art. 117 Cost.*<sup>2</sup>. Inoltre, accanto al piano della disciplina delle relazioni tra livelli di governo (da coordinare), la limitazione dell'autonomia di

---

<sup>1</sup> Cfr. *supra* il par. 1. del cap. III e il par. 2.4. del cap. IV.

<sup>2</sup> Cfr. *supra* il par. 1.2. del cap. V e *infra* i par. *sub* 4. del cap. VII.



spesa territoriale è stata da subito fondata – in ottica di contabilità pubblica – anche su una lettura estensiva dell'art. 81, co. 4, che contemplerebbe implicitamente un principio di equilibrio tendenziale di bilancio (anche regionale) come corollario della previsione dell'obbligo di copertura finanziaria per le leggi di spesa<sup>3</sup>. Disposizioni costituzionali, quelle del coordinamento e della copertura finanziaria, tutte espressive di una funzione di limitazione della spesa territoriale, e poste a fondamento della normativa ordinaria in materia (come declinata nel patto di stabilità interno e nella legislazione vincolistica e di contabilità)<sup>4</sup>.

La definizione dei volumi di spesa allocati territorialmente può allora essere effettuata o nella prospettiva della limitazione, quando si ha presente la necessità di rispettare la connessione tra risorse proprie (oggettivamente scarse) e spese, ovvero nella prospettiva della garanzia, quando si ha presente la necessità di rispettare la connessione tra funzioni da svolgere (strumentali ai diritti) e spese. Mentre quindi la prospettiva della garanzia consiste nel correlare le spese alle funzioni, al contrario la prospettiva del limite opera nel senso di determinare le spese sulla base delle risorse disponibili; il tutto al fine di esercitare un potere allocativo cui sono sottese scelte discrezionali nelle quali si intrecciano entrambe le prospettive (ricondotte ad unità tanto dall'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, sul piano – “esterno” all'ente – delle relazioni tra livelli di governo, quanto dalle

---

<sup>3</sup> Peraltro, va notato che lo stesso art. 81, co. 4, ha costituito anche una garanzia quantitativa per gli enti territoriali. Oltre a vincolare gli stessi ad indicare le coperture per i propri provvedimenti di spesa, infatti, in forza dell'art. 27 della legge 468/1978 la medesima disposizione costituzionale ha anche onerato lo Stato – quando nell'esercizio della sua sovranità finanziaria attribuisce la responsabilità di spesa ad un ente autonomo – dell'obbligo di indicare (conferendoli allo stesso ente territoriale incaricato) i mezzi finanziari mediante i quali l'autonomia può esercitare le sue nuove funzioni. Cfr. A. BRANCASI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'estensione dell'obbligo della copertura finanziaria ai rapporti tra enti pubblici*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1988, pp. 1493 ss. Sull'obbligo di copertura come esteso anche alle Regioni, cfr. quanto già esposto *supra* al par. 2.4. del cap. IV.

<sup>4</sup> Per i caratteri generali del patto, cfr. *infra* i par. *sub* 4. in questo capitolo. Per l'evoluzione storica della disciplina del patto cfr. *supra* il par. 7. del cap. IV.

esigenze di equilibrio finanziario, sul piano – “interno” all’ente – della contabilità e delle evidenze tecniche circa la consistenza dei mezzi)<sup>5</sup>.

Peraltro, nell’attuazione del dettato costituzionale – con esercizio del coordinamento sia statico che dinamico – si sono alternati elementi di prevalenza tanto della prospettiva garantista, quanto di quella limitativa, entrambi inseriti nell’ordinamento sulla base di opzioni politiche contingenti proprie del livello centrale di governo (nell’assenza di parametri certi e di coordinate procedurali razionali). Infatti, in un’esperienza regionalista, a forte etero-determinazione dell’autonomia finanziaria territoriale e a prevalenza delle esigenze sovrane nel coordinamento delle entrate e delle spese, la politicità delle scelte allocative si espande – nell’impossibilità di individuare nelle norme costituzionali indicazioni dirimenti su quale equilibrio individuare tra limite e garanzia – e va a comprimere i tratti di giuridicità delle scelte allocative<sup>6</sup>.

Si determina così un’espansione del merito a discapito della legittimità, in quanto la dimensione della tecnica contabile sottesa all’allocazione delle risorse non gode di agganci costituzionali idonei a contenere la discrezionalità politica, come dimostrato dalle vicende della sindacabilità dell’obbligo di copertura (*ex art. 81*) e dell’effettività della leale collaborazione nel coordinamento (*ex artt. 117 e 119*)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Su questi profili, e la loro complementarietà, cfr. *supra* i par. 1. dei cap. II e III.

<sup>6</sup> Tratti comunque presenti e vincolanti, per i quali si rinvia a E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009 (in particolare i capitoli I e II, di ricostruzione generale); cfr. anche F. TESAURO, *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *La finanza locale*, fasc. 9, 2005, pp. 13 ss. Sulla forte politicità che la disciplina costituzionale italiana – anche dopo il 2001 – lascia residuare nell’ambito delle scelte allocative territoriali, è stato peraltro osservato come “l’art. 119 comparato alla ben più analitica disciplina dettata dalla legge fondamentale tedesca, evidenzia come nella buona sostanza la decisione in ordine all’ammontare del fondo ed alla ripartizione tra gli enti territoriali è rimessa integralmente alla maggioranza politica del momento”; cfr. il saggio di G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, cit., pp. 977 ss. (citazione a p. 982), nel quale emerge costantemente la dimensione politica della questione, in un sistema regionale fortemente determinato dal sistema politico (unitario) come quello italiano. Per invece un’analisi – anche comparata – dei modelli di giuridificazione delle regole allocative, cfr. G.G. CARBONI, *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2009, pp. 1417 ss.

<sup>7</sup> Cfr. *infra* il par. 6. del cap. VII e il par. 2.2. del cap. VIII.

Nel primo caso, l'approccio limitativo – a fini di equilibrio tra entrate e spese – è nel senso dell'auto-responsabilizzazione, la necessità di contenere la spesa pubblica territoriale non dipendendo da una relazione con un'altra sfera di governo (che imponga il limite ai volumi di risorse spendibili), ma da esigenze interne di contabilizzazione (e di assunzione di scelte coerenti con il proprio bilancio). Auto-assunzione di responsabilità politica/gestionale che determina un basso livello di contestabilità in giudizio, a fronte di stime tecniche comunque solo prognostiche e relative a futuri flussi finanziari (l'obbligo integrando un limite *ex ante*); stime incerte rispetto alle quali una diversa decisione di spesa può comunque essere tecnicamente giustificata, su diverse basi, con conseguente difficile contestabilità in forme giurisdizionali<sup>8</sup>.

Nel secondo caso – relativo alle modalità di coordinamento finanziario – la limitazione deriva invece dalla relazione con gli altri livelli di governo (tra i quali gli spazi finanziari devono essere razionalmente distribuiti), e tale dato relazionale si accompagna ad un'esigenza di etero-determinazione delle limitazioni alla spesa per tutti i casi in cui manchi una mutua accettazione delle responsabilità (in carenza di leale collaborazione nel definire i limiti); gli spazi per un giudizio esterno fondato su parametri di tipo tecnico sono quindi ancora una volta particolarmente scarsi, in quanto le limitazioni necessarie per razionalizzare il sistema dei rapporti tra enti necessitano di un coordinamento che, se non fondato sull'elemento consensuale della leale collaborazione, tende invece a riespandersi nella sua piena politicità (l'organo sovrano rimanendo l'unico titolare del potere di assumere, unilateralmente, la decisione allocativa finale, solo in parte tecnicamente vincolata)<sup>9</sup>.

In questo contesto, la questione del limite delle dimensioni della spesa è implicita tanto nel coordinamento (in cui si esprime la sovranità

---

<sup>8</sup> Per i caratteri della giustiziabilità dell'obbligo di copertura, in generale, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, cit., pp. 76 ss.

<sup>9</sup> Per un inquadramento generale (anche) del coordinamento della finanza pubblica come strumento di unificazione dell'ordinamento, il cui esercizio deve essere partecipato dalle autonomie territoriali (e con un'analisi delle relative difficoltà), cfr. V. ANTONELLI, *Per una unità della Repubblica costruita "dal basso"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2006, pp. 2615 ss.

finanziaria statale, rapportandosi con la sfera dell'autonomia territoriale per orientarne entrate e spese) quanto nella responsabilità propria (in cui si esprime il carattere autonomo della finanza territoriale, la cui gestione deve – non perché imposto da una relazione con il livello statale, ma in quanto necessario per esigenze di contabilità – essere svolta in equilibrio). Peraltro, pur nella forte politicità, ad entrambe le prospettive rimane comunque sottesa anche una valutazione tecnica, in particolare valorizzata prendendo in considerazione sia il profilo quantitativo che quello qualitativo della spesa (e su tali basi – di quantificazione tecnica e di valutazione della qualità – si fondano gli esigui spazi di sindacabilità giurisdizionale delle opzioni allocative)<sup>10</sup>.

### *1.1. Il nuovo quadro costituzionale delle disposizioni limitative: l'equilibrio di bilancio nella legge costituzionale 1/2012*

Nel contesto della più recente crisi finanziaria, l'evoluzione della normativa ha visto un netto rafforzamento del paradigma della limitazione su quello della garanzia, principalmente attraverso il potenziamento della dimensione tecnica e dei profili qualitativi dei controlli sulla spesa pubblica, oltre che per mezzo dell'integrazione dei parametri costituzionali utilizzabili; il tutto con evidenti implicazioni negative per l'autonomia, che a fronte della contrazione delle risorse deve affrontare un difficile processo di razionalizzazione, indirizzato da un quadro normativo particolarmente complesso e mutevole (seppure dotato di nuove, e forti, coperture in Costituzione)<sup>11</sup>. Accanto alle disposizioni relative a coordinamento della finanza pubblica e copertura finanziaria delle leggi di spesa, infatti, anche ulteriori previsioni sono state intro-

---

<sup>10</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 1. e *sub* 2. del cap. VIII.

<sup>11</sup> Per un'introduzione generale alle tematiche dell'autonomia territoriale nel contesto della crisi si rinvia tra tutti all'analisi di G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2012, pp. 9 ss., sull'impatto delle modifiche normative indotte dalla crisi nell'allocatione delle risorse, e sui conseguenti conflitti tra Stato e Regioni che tale dinamica ingenera. Sulla non necessaria consequenzialità tra riduzione della spesa regionale e locale e riduzione dell'autonomia, cfr. anche G. GARDINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Un'introduzione*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2013.

dotte – con la legge di revisione costituzionale 1/2012 – al diretto ed esplicito fine di contenere la spesa (anche) territoriale<sup>12</sup>.

L'avvio di questo processo di rafforzamento della disciplina limitativa è peraltro precedente all'ultima revisione costituzionale, ed è legato alle esigenze di risanamento dei conti pubblici e di convergenza su specifici parametri economico/finanziari, posti dall'Unione europea (con le regole consolidate nel patto di stabilità e crescita e le disposizioni di diritto primario in materia di deficit eccessivi)<sup>13</sup>. Tali esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica generale (confluite poi in vari strumenti di diritto interno, di “taglio” delle spese e di riforma della contabilità pubblica)<sup>14</sup> hanno determinato le citate ripercussioni – a livello di prassi e di legislazione ordinaria – anche sul sistema nazionale della finanza territoriale; ripercussioni sostanziatesi nel progressivo rafforzamento del patto di stabilità interno e in varie misure di razionalizzazione della spesa, spesso frammentarie ed emergenziali ma accomunate dalla tendenza verso una pretesa depoliticizzazione delle questioni limitative e vincolistiche.

---

<sup>12</sup> Per commenti generali alla disciplina della finanza regionale nel nuovo contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, si rinvia a 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, pp. 49 ss.; G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, cit.; 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.; ID., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2012, pp. 563 ss.; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2012, pp. 799 ss.; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2012. Sul tema sia consentito rinviare anche a F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, cit., pp. 585 ss.

<sup>13</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. del cap. III.

<sup>14</sup> Cfr. il d.l. 194/2002, su cui in generale si rinvia a R. PEREZ (cur.), *Le limitazioni amministrative della spesa*, cit., e agli artt. 17-19 della legge 196/2009 su cui, per maggiori dettagli, si veda quanto riportato *supra* nel par. 2. del cap. V.

Tale complesso di misure legislative ordinarie – precedenti alla crisi – ha quindi trovato copertura nel già descritto tessuto costituzionale del coordinamento finanziario (e, limitatamente, dell’obbligo di copertura finanziaria). A fronte di una situazione di forte difficoltà per la tenuta dei conti pubblici, e di perdurante instabilità, il complesso delle misure limitative già sviluppate ha però successivamente conosciuto un ulteriore rafforzamento, che è stato accompagnato dall’emersione di una (parzialmente) nuova dimensione costituzionale della disciplina dei limiti di spesa. In particolare, su impulso dell’Unione europea si è assistito a una costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, operata dalla legge di revisione costituzionale citata per fondare l’adozione di modalità di governo della finanza pubblica più rigorose<sup>15</sup>.

Si è così individuato un nuovo fondamento – di tipo non relazionale (come il coordinamento), né *ex ante* (come l’obbligo di copertura delle

---

<sup>15</sup> Per un inquadramento generale della revisione costituzionale del 2012, cfr. D. DE GRAZIA, *L’introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012 pp. 2483 ss.; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2012, pp. 3791 ss.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 51 ss. Per un’analisi critica del tema, che sottolinea la compatibilità tecnica tra equilibrio di bilancio e ordinamento costituzionale italiano, cfr. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 79 ss. e ID., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2013. Inoltre, tra l’ampia letteratura sul tema, in aggiunta a quanto altrimenti citato in questo paragrafo, cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit.; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’art. 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, fasc. 13, 2012; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, cit.; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, cit. Si notino anche A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012, pp. 108 ss. e D. CABRAS, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012, pp. 111 ss. Infine, cfr. in particolare R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all’equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2012, pp. 929 ss.

leggi di spesa) – per le disposizioni limitative dei volumi di risorse impegnabili da parte degli enti territoriali.

L'idea di costituzionalizzare il vincolo – oggettivo ed *ex post* – di raggiungimento del risultato di equilibrio, quale mezzo particolarmente effettivo per contrastare la crisi, è emersa in particolare dapprima con il patto c.d. *Europlus*; accordo nell'ambito del quale gli Stati membri hanno assunto l'impegno di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale – possibilmente organica – le regole del patto di stabilità e crescita<sup>16</sup> (già rafforzato con le misure del *Six Pack*)<sup>17</sup>. Successivamente, con il trattato c.d. *Fiscal Compact* si è invece introdotto – in un contesto esterno e parallelo ai Trattati UE – un quadro di regolamentazione finanziaria rafforzato, che ha ribadito l'esigenza di costituzionalizzare la regola di “pareggio” dei bilanci<sup>18</sup>.

Anche l'Italia ha così costituzionalizzato tale principio di “equilibrio” dei conti pubblici (optando per questa terminologia, già consolidata, in luogo del più impegnativo riferimento al “pareggio”<sup>19</sup>), ponendo

---

<sup>16</sup> Approvato dai Capi di Stato o di Governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio europeo del 24/25 marzo.

<sup>17</sup> Per i riferimenti alle misure adottate in sede UE, cfr. *supra* il par. 1.1. del cap. III.

<sup>18</sup> Per i riferimenti alla costituzionalizzazione delle regole di bilancio, cfr. p. 19 delle conclusioni del Consiglio europeo 24/25 marzo 2011 (EUCO 10/1/11 REV 1 18, Annex I), e l'art. 3, co. 2, del Trattato c.d. *Fiscal compact* del 2 marzo 2012. Tra i numerosi commenti su tali prescrizioni di costituzionalizzazione, si rinvia tra tutti a G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 7 ss. e G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2014, pp. 5 ss. Per i primi commenti, che sottolineano particolarmente la connessione tra revisione costituzionale e impegni europei, cfr. anche – oltre a quanto già richiamato in questo paragrafo (per l'Italia) e *supra* nel par. 1.1. del cap. III (per i profili esclusivamente di diritto dell'Unione) – F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, cit.; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit.; ID., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, fasc. 10, 2012; N. D'AMICO, *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2012, pp. 933 ss.

<sup>19</sup> Sulla natura non giuridica della nozione di pareggio di bilancio, e sul suo valore invece politico, cfr. già V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., in particola-

do la situazione di corrispondenza tra entrate e uscite fuori da logiche di relazione politica, ed assumendo l'equilibrio come un valore autonomamente valido per ogni sfera di governo (a limitazione della sovranità tradizionalmente espressa nelle scelte di bilancio)<sup>20</sup>. Al di là della modifica dell'art. 81 Cost., ai fini dell'analisi qui condotta vanno quindi in particolare analizzate le disposizioni incidenti sull'autonomia territoriale, ovvero le modifiche agli art. 117 e 119, oltre che la novella – di portata generale – all'art. 97 Cost.

A quest'ultimo riguardo, infatti, le previsioni fondamentali in materia di azione pubblica contenute nell'art. 97 sono ora precedute da un comma primo che onera le amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea<sup>21</sup>. Si incide così, in generale, sullo status (e la missione) fondamentale della pubblica amministrazione, evidenziandosi in ciò – nuovamente – quella connessione tra riforme della finanza territoriale e riforme generali della PA già rilevata in precedenza<sup>22</sup>. Le disposizioni limitative dei volumi di spesa territoriale, infatti, sono coerenti con la valorizzazione del ruolo degli apparati pubblici quali enti gestori di risorse e, in particolare nell'ambito del contrasto alla crisi, la stabilità finanziaria di tali gestioni assurge a finalità amministrativa fondamentale e generale, da apprezzare quale interesse sempre compresente nell'attività della pubblica amministrazione (posto accanto ai diversi interessi sostanziali affidati alla cura del singolo ente);

---

re pp. 438 ss., così che il pareggio rappresenterebbe un obiettivo eventuale, peraltro neppure sempre economicamente auspicabile.

<sup>20</sup> In questo senso, la novità della revisione costituzionale del 2012 va individuata nell'affermarsi di una sovranità finanziaria limitata (non solo come in passato rispetto alle singole leggi di spesa, ma anche) rispetto al bilancio, quale meccanismo di indirizzo politico non liberamente impiegabile. Sui fattori di crisi del bilancio come strumento di governo della finanza pubblica (individuabili nel sistema politico maggioritario, nell'integrazione europea e nel decentramento legato al rafforzarsi del processo regionale), cfr. G.G. CARBONI, *Il "potere di bilancio" fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2006, pp. 25 ss.

<sup>21</sup> Per l'impatto sull'amministrazione della costituzionalizzazione dei citati principi, cfr. in particolare G. BOTTINO, *Il nuovo art. 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 2014, pp. 691 ss.

<sup>22</sup> Cfr. *supra* il par. 6. del cap. IV e il par. 2. del cap. V.



carattere ordinario e centrale dell'interesse alla stabilità dei conti, considerato nelle ponderazioni svolte dalla PA, che appunto trova ora esplicitazione costituzionale al primo comma dell'art. 97 novellato<sup>23</sup>.

Oltre a tale disposizione, la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio – per i suoi profili territoriali – ha impattato sulla formulazione dell'art. 117 riqualificando l'armonizzazione dei bilanci pubblici quale competenza esclusiva statale<sup>24</sup> e, soprattutto, ha rideterminato alcuni profili dell'art. 119, mediante due importanti integrazioni.

In particolare, si specifica che l'autonomia finanziaria non è un potere libero nei fini, ma deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci del singolo ente territoriale, in modo da concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea<sup>25</sup>. Inoltre, il co. 6 viene integrato con la previsione per cui, in caso di indebitamento (ove ammesso in quanto destinato a spesa in conto capitale), deve essere contestualmente definito un piano di ammortamento e – in aggiunta – per l'ente territoriale è possibile l'accesso al mercato del credito solo a condizione che per il complesso degli enti presenti in Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Va notato peraltro come nel concetto di buon andamento presente fin dalla prima formulazione all'interno dell'art. 97 Cost. fosse già individuabile un principio di efficienza di gestione finanziaria, al quale poteva essere ricondotto anche il concetto di equilibrio tendenziale di bilancio; basi sulle quali è stata fondata l'ammissibilità costituzionale di un controllo di gestione, nel combinato disposto degli artt. 97, 100, 125 e 130 Cost. Sul tema, tra l'ampia letteratura si rinvia a L. DEGRASSI, *Il controllo di efficienza: fondamento costituzionale e natura giuridica. Prime considerazioni*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 3, 1987, pp. 835 ss.

<sup>24</sup> Cfr. l'art. 3 della legge cost. 1/2012.

<sup>25</sup> Si è in particolare osservato come il nuovo inciso abbia predeterminato, come finalità a cui rivolgere l'esercizio del coordinamento dell'autonomia finanziaria regionale e locale (unica o comunque necessaria accanto ad altre), quella del concorso ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE; cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio di bilancio"*, cit., p. 72.

<sup>26</sup> Sulla qualificazione del debito pubblico prodotto da Regioni ed enti locali, oltre a quanto meglio specificato *infra* al par. 2.2. in questo capitolo, cfr. in generale F. MERUSI, *Debito pubblico e giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 2014, pp. 3 ss. (e in particolare il par. 4.).

*1.2. L'equilibrio di bilancio come limite quantitativo alle risorse territoriali: dai vincoli ex ante sull'impiego dei mezzi al controllo ex post di un'obbligazione di risultato*

Dalle più recenti disposizioni costituzionali, che affiancano ai limiti fondabili sulla logica relazionale del coordinamento anche un vincolo interno all'ente stesso, di equilibrio, emerge quindi una *ratio* di auto-limitazione della spesa territoriale, a tutela delle esigenze di stabilità sia proprie dell'ente che si auto-responsabilizza ad una contabilità in equilibrio, sia unitarie (all'equilibrio della finanza pubblica allargata); ciò in quanto l'autonomia non solo va coordinata con l'interesse generale alla stabilità dei conti pubblici, ma essa incontra anche un limite oggettivo ed interno, posto al suo stesso potere di bilancio (quale potere non libero, ma tenuto ad una gestione necessariamente in equilibrio).

Più in particolare si offre una nuova base costituzionale per gli interventi di limitazione dell'autonomia di spesa, non solo in senso relazionale (come implicito nel coordinamento) ma in chiave tecnica/oggettiva, a prescindere da esigenze di armonizzazione imposte dal centro (l'equilibrio essendo un obiettivo che non deriva da una scelta politica centrale, ma che anzi si impone tanto all'autonomia finanziaria territoriale quanto alla sovranità finanziaria statale). In altri termini, l'equilibrio integra un obbligo "di risultato" – rigido ed oggettivo – gravante sugli enti a prescindere dal contesto, mentre il coordinamento opera secondo indicazioni "di mezzi" – decise, a seconda delle situazioni concrete, dallo Stato (ferma la leale collaborazione) – per dare armonia alla gestione degli spazi di spesa affidati ai diversi enti<sup>27</sup>.

Nella prospettiva della limitazione della spesa mediante un obiettivo finale di equilibrio, quindi, l'amministrazione (anche) territoriale viene costituzionalmente percepita quale apparato prioritariamente tecnico, gravato di un obbligo di risultato oggettivabile. E tale risultato assume in particolare connotazione contabile, assurgendo ad interesse "misurabile" della PA, posto a fianco della missione principale dell'apparato

---

<sup>27</sup> Per questa distinzione tra un approccio per "mezzi" (di coordinamento) ed un approccio per "risultato" (di equilibrio) nella limitazione della finanza pubblica territoriale, sia consentito rinviare ancora a F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, cit., pp. 588 ss.

pubblico, ma particolarmente forte – rispetto a questa – per la sua pretesa oggettività ed esatta quantificabilità. Infatti, accanto alla tutela degli interessi sostanziali (di dimensione politica/amministrativa) emergerebbe così sempre anche l'esigenza inderogabile di realizzare una gestione in equilibrio (quale interesse di dimensione tecnica)<sup>28</sup>. Il risultato di equilibrio diviene allora un obiettivo che conforma – già a livello costituzionale – la discrezionalità nella gestione delle risorse e dei relativi spazi di spesa, potenziando la quota di potere propria della tecnica contabile rispetto agli spazi della politica nella decisione allocativa<sup>29</sup>.

L'idea di equilibrio, così recentemente costituzionalizzata, non è peraltro nuova nel quadro costituzionale italiano, in quanto fin dalle più risalenti interpretazioni della Corte costituzionale l'equilibrio di bilancio (come condizione “tendenziale”, diversa dal pareggio) si è accompagnato alla lettura intermedia dell'istituto dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, divenendo più stringente e rigido nel corso degli anni (in particolare a partire dal decreto taglia spese e, poi, con lo strumento delle clausole di salvaguardia rispetto agli sforamenti dalla spesa prevista)<sup>30</sup>. Peraltro, ancora più in generale, nella prospettiva della con-

---

<sup>28</sup> Interesse peraltro da sempre presente tra quelli affidati alla cura delle strutture tecnico-amministrative, e con le recenti riforme solo espressamente costituzionalizzato (sebbene da tale semplice costituzionalizzazione derivino importanti conseguenze sul piano della ponderazione delle diverse posizioni e del possibile rafforzamento delle modalità di controllo). Sull'equilibrio di bilancio come elemento che caratterizzava la contabilità pubblica anche in assenza di una sua esplicitazione in Costituzione, cfr. peraltro M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche*, Milano, 2007, pp. 147 ss., che evidenzia come la gestione in equilibrio sia giuridicamente necessaria per gli enti diversi dallo Stato e costituisca un'esigenza economica fondamentale – almeno nella sua forma tendenziale – anche per l'amministrazione centrale, e A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005, pp. 125 ss. che sottolinea in modo più articolato la differenza tra la posizione dello Stato (prima della riforma del 2012 costituzionalmente libero da limiti quantitativi all'espansione della spesa, vista l'interpretazione intermedia dell'art. 81, co. 4, Cost. analizzata in precedenza) e quella degli altri enti la cui gestione è tenuta al rispetto di saldi finali.

<sup>29</sup> Sul ruolo della tecnica nella disciplina delle questioni allocative cfr. *infra* il par. 5. nel cap. VII e il par. 1.2. (e per alcuni profili i par. *sub* 2.) nel cap. VIII.

<sup>30</sup> Per questa lettura dell'evoluzione normativa sia consentito rinviare, per ulteriori riferimenti, a F. GUELLA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, cit.

tabilità pubblica da sempre sussiste un principio di equilibrio di bilancio, come limite all'autonomia finanziaria cui sono soggette tutte le amministrazioni (latrici di un interesse alla buona gestione contabile).

La riforma costituzionale ha quindi consolidato un quadro preesistente, senza formalizzare chiaramente le regole in termini di pareggio, ma compiendo un passo ulteriore – in continuità con la disciplina passata<sup>31</sup> – nella direzione della rigida proceduralizzazione del controllo su tale obiettivo; ciò definendo le regole per (ri)raggiungere l'equilibrio, prima ancora che quelle sostanziali per definirlo.

Peraltro, il dettato costituzionale è estremamente laconico sul punto, indicando semplicemente l'obiettivo dell'equilibrio, che non è né definito né proceduralizzato dalle novelle agli artt. 81, 97 e 119. Per questi profili, il co. 6 dell'art. 81 fa rinvio invece ad una fonte attuativa rinforzata<sup>32</sup>, adottata con la legge 243/2012, il cui capo IV è specificamente dedicato all'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali, nonché al concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico.

In tale quadro è così stata posta – come unica condizione costituzionalmente necessaria – un'obbligazione di risultato. L'equilibrio si presenta allora quale obiettivo comune minimo, che si concilia però con una quota di autonomia nel come raggiungerlo, dato che una stretta proceduralizzazione è necessariamente intervenuta solo sul sistema di controllo finale, ma non (di massima) sulle modalità di realizzazione.

Più nello specifico, tale carattere finale – senza prescrizioni di rango costituzionale sulle modalità *in itinere*<sup>33</sup> – emerge dalla definizione

<sup>31</sup> Si fa riferimento in particolare al decreto taglia spese (d.l. 194/2002) e al successivo recepimento del meccanismo delle clausole di salvaguardia nella legge di contabilità (art. 17 della legge 196/2009).

<sup>32</sup> Legge ordinaria da approvare a maggioranza assoluta. Va notato che il co. 6 richiama anche una legge costituzionale contenente i principi, che è stata individuata nello stesso art. 5 della legge cost. 1/2012, procedendosi quindi alla diretta adozione della legge 243/2012. Peraltro, l'art. 5 fissa ambiti di materia più che principi in senso stretto, per di più individuandoli in modo non tassativo; pare comunque logico che la legge rinforzata adottata su tale base non possa conferire forza speciale a qualunque disposizione in essa contenuta, così che l'immodificabilità (se non a maggioranza assoluta) si dovrebbe estendere solo agli ambiti per i quali vi è un aggancio nell'art. 5.

<sup>33</sup> Sebbene la legge 243/2012 abbia poi attuato le prescrizioni di equilibrio finale non solo con verifiche *ex post*, ma anche mediante meccanismi procedurali di gestione

stessa di equilibrio. Infatti, stando alla citata legge attuativa dell'art. 81 Cost. novellato, si deve fare riferimento alla situazione in cui, sia nella fase di previsione che di rendiconto, si registra un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa; ciò tanto – da un lato – tra le entrate finali e le spese finali, quanto – dall'altro – tra le entrate correnti e le spese correnti (incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti), senza però prescrizioni sulla qualità delle spese e delle entrate, rilevanti solo per il loro profilo quantitativo<sup>34</sup>.

Con la costituzionalizzazione del limite dell'equilibrio, e la precisazione della sua portata rispetto all'azione finanziaria degli enti territoriali, si realizza pertanto un'ulteriore conformazione dell'autonomia, ma – secondo le logiche già sottese al procedere per obiettivi di risultato sperimentate nel patto di stabilità interno – con spazi di adeguamento comunque ampi. Ferma tale non invasività sulle modalità di gestione dell'autonomia finanziaria, la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, (anche) per gli enti territoriali, integra comunque sensibilmente il sistema dei limiti alla spesa. Al ruolo statale di coordinamento preventivo (con scelta politica di quali volumi di spesa limitare o garantire), e alla sua funzione *ex post* solo di controllo e sanzionatoria (per gli scostamenti dagli obiettivi prefissati), si affianca quindi – in attuazione della novella del 2012 – anche un'ulteriore occasione di limitazione dell'autonomia di spesa, operante direttamente sul piano tecnico dei risultati raggiunti in esito alle gestioni dei mezzi finanziari assegnati.

---

del mantenimento della situazione di equilibrio. Per la portata delle prescrizioni puntuali della legge 243/2012 e il relativo impatto sulle modalità con cui raggiungere l'equilibrio di bilancio, cfr. G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2014, pp. 93 ss.; C. BERGONZINI, *Il c.d. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge n. 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in *Studium iuris*, fasc. 1, 2014, pp. 15 ss.; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2013; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012 n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2013; M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2013.

<sup>34</sup> Sulla nozione di equilibrio, cfr. l'art. 9 della legge 243/2012.

*2. Le dimensioni delle risorse da scelta politica a decisione tecnica: la prevalenza del paradigma della “responsabilità” (legge di bilancio) su quello della “tutela sociale” (legge di spesa)*

Dalle dimensioni delle risorse assegnate ai territori quale scelta eminentemente politica, in un modello di finanza derivata, si è passati – con l’affermarsi di una piena autonomia finanziaria – all’esigenza di definizione degli spazi di spesa come decisione sempre più tecnica, per limitare gli impegni finanziari a fini (declamati) di rispetto delle “oggettive” esigenze di convergenza; esigenze non frutto dell’indirizzo politico discrezionale dello Stato-persona, ma strumentali a interessi più generali dello Stato-ordinamento. La limitazione dell’autonomia finanziaria territoriale si presenta allora come frutto di un indirizzo politico “costituzionale” (funzionale al perseguimento di un interesse generale e oggettivo alla stabilità), ed esigerebbe a tal fine che le corrispondenti decisioni di dimensionamento fossero – per quanto più possibile – tecniche e neutrali rispetto agli indirizzi politici rispettivi di Regione e Stato (sostanzandosi in limiti di stabilità auto-responsabilizzanti proprio in quanto connessi a performance misurabili, di equilibrio, e non declinati in obiettivi differenziati ed etero-determinati, per coordinamento).

Il controllo sulla finanza territoriale presenta allora una natura particolare nel quadro del sistema dell’autonomia territoriale, a tutela della quale anche gli interventi limitativi si pongono con profili di oggettività (intesa quale ridotta politicità e prevalenza della “tecnica” nelle decisioni relative alla limitazione dei volumi di spesa pubblica).

Nell’ambito di questa tendenza generale si è collocata l’azione dell’Unione europea, che ha adottato un modello fortemente oggettivo e proceduralizzato di rigore finanziario<sup>35</sup>, poi accolto nell’ordinamento italiano con la legge costituzionale 1/2012. L’impatto della stessa, pur in continuità con l’estensione dell’art. 81, co. 4, alle autonomie territoriali, ha quindi portato ad una valorizzazione della dimensione contabile nelle istanze unitarie espresse in limiti di spesa. Le decisioni limitative vengono infatti rafforzate da una loro pretesa oggettività, collocandosi al di fuori delle scelte allocative più eminentemente politiche; ciò

---

<sup>35</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. del cap. III.

secondo le tendenze all'amministrativizzazione delle regole (sostanziali e procedurali) di convergenza finanziaria viste nell'esperienza tedesca, ma con i rischi legati all'innestare tali modalità di azione proprie di un modello federale su un'esperienza invece regionale (come già visto per il caso spagnolo)<sup>36</sup>.

In altri termini, il coordinamento finanziario assunto come funzione dello Stato-ordinamento comporta che l'attività limitativa vada esercitata non per scelte di indirizzo politico/finanziario particolari, ma per esigenze oggettive di effettiva portata unitaria; esigenze che nel quadro delle più recenti riforme sono state però così individuate – *a priori* – come tendenzialmente coincidenti con una condizione di equilibrio di bilancio (e relativa stabilità)<sup>37</sup>.

Un sistema di controllo della spesa che grazie alle regole serventi l'equilibrio di bilancio è stato costruito come parzialmente automatizzato (anziché lasciato a decisioni frammentarie da far confluire in fonti centrali e negoziate, affidando ampi spazi alle forze politiche), presenta infatti dei potenziali problemi di effettività a causa della sua decontestualizzazione una volta introdotto nel sistema regionale (dove è assente un apparato ordinamentale federale davvero fondato su una lealtà istituzionale biunivoca, dallo Stato ai territori e all'inverso). Mentre ad esempio in Germania il sistema è fondato su una generale *Bundestreue* e su una forte condivisione delle decisioni limitative all'interno di strutture federali paritarie<sup>38</sup>, in Italia l'esperienza regionale vede – in tema di coordinamento della finanza pubblica – la centralità della dimensione statale di governo, cui le autonomie partecipano mediante sedi politiche conciliative (non idonee ad un vero concorrere paritario alla definizione dell'indirizzo vincolistico e del relativo controllo).

<sup>36</sup> Cfr. *supra* il par. 5.1. del cap. III.

<sup>37</sup> Per critiche all'assunzione della stabilità come valore assolutizzato nell'ambito delle politiche UE (e così tradotto in interesse costituzionale inderogabile nella forma dell'equilibrio di bilancio), cfr. S. PEERS, *The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, issue 3, 2012, pp. 404 ss. il quale relativizza il carattere assoluto dell'austerità sottesa alle regole europee di contrasto alla crisi, evidenziando gli innegabili vantaggi connessi alla stabilità del sistema complessivo, se accompagnata – come peraltro già avverrebbe nel *Fiscal compact* – ad adeguati strumenti di flessibilità (da impiegare però correttamente).

<sup>38</sup> Cfr. *supra*, per i caratteri del modello tedesco, il par. 4.1. del cap. III.

A causa di tale diversità di impianto, la circolazione del modello limitativo fondato su parametri standardizzati e procedure automatiche (come suggerito in sede europea) si è così accompagnata ad un diverso approccio all'effettività dei limiti finanziari: la normativa recente affronta infatti pur sempre in ottica centralistica – di limiti etero-imposti – il tema della sostenibilità dei volumi di spesa, con soluzioni che prevedono spazi di controllo centrali rafforzati mediante automatizzazione e procedimentalizzazione, i quali indeboliscono la tendenza tipica del regionalismo a negoziare sul piano politico e nelle sedi rappresentative dello Stato centrale (con un'incidenza dell'autonomia sul coordinamento poco proceduralizzata e poco “oggettiva”)<sup>39</sup>.

L'apparente automaticità del modello europeo (e tedesco) rischia quindi di trasformarsi – nei sistemi regionali – in un potenziamento della discrezionalità finanziaria dello Stato-apparato, che in assenza delle strutture di un ordinamento federale si è trovato munito di nuovi mezzi di limitazione e controllo dei volumi di spesa territoriale, dotati di maggior forza tecnica (in quanto fondati su parametri misurabili). La misurabilità su cui si fonda il nuovo potere statale, infatti, rischia di nascondere la politicità comunque sottesa alla distribuzione tra i livelli di governo degli sforzi di risanamento, quale allocazione di limiti e vincoli comunque non neutrale, anche se tecnicamente giustificabile, posta la non univocità della tecnica contabile (e la possibilità di costruire – in ogni caso – alternative tecniche quanto alle opzioni allocative).

Peraltro, va segnalato che questa tendenza al rafforzamento della dimensione tecnica delle scelte allocative finanziarie (e quindi la riduzione della limitazione della spesa a esigenza contabile anziché politica) è più risalente di quanto registrato nei provvedimenti europei di contrasto alla crisi. Il contenimento del debito pubblico<sup>40</sup>, da un lato, in tensione con le esigenze della solidarietà nei rapporti territoriali<sup>41</sup>, dall'altro, hanno infatti determinato nel tempo un quadro di rapporti tra diritti sociali (connessi, nel sistema delle fonti, alle leggi di spesa) e

---

<sup>39</sup> Cfr. per osservazioni sull'impatto del modello europeo di contrasto alla crisi, nell'ambito di un sistema regionale, l'esperienza spagnola *supra* al par. 5.1. del cap. III.

<sup>40</sup> Cfr. *infra* il par. 2.2. in questo capitolo.

<sup>41</sup> Cfr. – per le diverse declinazioni della solidarietà nei rapporti finanziari tra livelli di governo (verso l'alto e verso il basso) – *infra* i par. 2.3. e 2.4. in questo capitolo.



responsabilità contabili (connesse alla posizione della legge di bilancio) che ha visto il progressivo rafforzamento della prospettiva tecnica della copertura finanziaria e della gestione in equilibrio su quella politica della garanzia delle prestazioni sociali<sup>42</sup>. Paradigma di prevalenza della limitazione della spesa sulla garanzia della stessa che – secondo le soluzioni analizzate nei successivi paragrafi – è quindi stato solo rafforzato negli ultimi anni della crisi, pur essendosi già precedentemente affermato nell'ordinamento, condizionando anche la spesa territoriale.

L'evoluzione verso la dimensione limitativa e tecnica della regolazione della spesa pubblica si riconnette infatti al ruolo assunto dalla legge di bilancio e dalla legislazione di spesa nel funzionamento congiunto degli istituti dell'art. 81 Cost.; disposizione che sul piano formale – fin dalla sua prima formulazione – teneva nettamente distinti due processi decisionali, rispetto ai quali i limiti alla sovranità (e all'autonomia) finanziaria agiscono in modo diverso.

Da un lato vi è il potere connesso alla cura della sostenibilità della finanza pubblica, l'atto-fonte espressivo del quale è costituito dal bilancio preventivo, posto come legge-provvedimento e documento contabile dipendente nel contenuto dalle autorizzazioni di entrata e di spesa esistenti nella legislazione vigente (da far emergere o bloccare – però – discrezionalmente, con una decisione di bilancio espressamente sottratta all'obbligo di copertura di cui all'originario co. 4 dell'art. 81)<sup>43</sup>. D'al-

---

<sup>42</sup> Le riforme statali incidenti sulle procedure di bilancio (in particolare: legge 468/1978; legge 362/1988; legge 208/1999; d.l. 194/2002; legge 196/2009) evidenziano una chiara tendenza verso la valorizzazione delle esigenze tecniche connesse alla stabilità e sostenibilità dei conti, rispetto alla quale l'impostazione della Comunità e dell'Unione europea si è posta spesso quale occasione per interventi ad ulteriore rafforzamento delle esigenze contabili e a limitazione della libertà della politica. Per una lettura complessiva dell'evoluzione del sistema degli istituti di governo del ciclo di bilancio, cfr. N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 1999, pp. 523 ss.

<sup>43</sup> Il bilancio pubblico, in questo senso, è descritto secondo una nozione (rigorosamente) formale, la cui funzione sarebbe stata quella di realizzare una mera "fotografia" delle entrate e delle spese pubbliche (cfr. l'art. 81, co. 3 originario). Peraltro, anche altre componenti ricostruzioni, che valorizzano profili ulteriori, sono state sviluppate pure precedentemente alla riforma del 2012 (che ha eliminato il carattere meramente formale della legge di bilancio). Infatti, sebbene il bilancio era configurato quale strumento

tro lato, vi sono poi invece opposti interessi, affidati alla cura del medesimo potere legislativo ed espressi (anche) nel potere di spesa; essi si trovano ad essere connessi – sul piano delle fonti di diritto, soggette al co. 4 dell’art. 81 – alle leggi sostanziali di settore che, di volta in volta, perseguono (generando uscite) la tutela di beni ritenuti meritevoli di intervento pubblico, quali *welfare* e sviluppo economico<sup>44</sup>.

Questi due interessi – all’equilibrio dei conti pubblici e alla cura degli interessi meritevoli di tutela (anche) attraverso la spesa pubblica – si condizionano reciprocamente tanto nei fatti, quanto formalmente nel momento in cui gli atti-fonte che li esprimono (legge di bilancio e singole leggi di spesa) si vincolano gli uni con gli altri; ciò nella misura in cui, da una parte, il bilancio sia redatto a legislazione invariata<sup>45</sup> e, dal-

---

inidoneo a modificare il contenuto sostanziale delle leggi di spesa preesistenti, non potendo fisiologicamente fornire un titolo giuridico alternativo ed autonomo in base al quale iscrivere nuove voci nelle poste di bilancio, nondimeno la legge (provvedimento) di bilancio poteva già essere descritta anche come legge di approvazione e come legge di autorizzazione. Sotto il primo profilo, funzione della legge di bilancio è quella di approvare il progetto di conto preventivo presentato dal Governo, non modificandone la natura ma integrandone gli effetti; sotto il secondo profilo, la legge (provvedimento) di bilancio assume portata effettivamente sostanziale di atto amministrativo, con cui il Parlamento autorizza il Governo all’attività di gestione finanziaria ponendolo nelle condizioni – nel rispetto del principio di legalità – di riscuotere le entrate ed erogare le spese. Sul tema del bilancio pubblico, cfr. tra i vari contributi: P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, Roma, 1996; P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008; C. MANACORDA, *Il bilancio pubblico*, Torino, 2008; G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, 2010.

<sup>44</sup> Sugli interessi sostanziali tutelati dalle leggi di spesa e il loro bilanciamento con l’interesse alla stabilità finanziaria espresso nella manovra annuale, oltre quanto già citato cfr., in generale, L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 1995, pp. 33 ss.

<sup>45</sup> Nella nuova formulazione dell’art. 81 Cost., risultante dalla legge cost. 1/2012, è peraltro venuta meno la natura meramente formale della legge di bilancio (con eliminazione del vecchio co. 3). La concezione del bilancio come legge in senso meramente formale è ricondotta a Paul Laband, nella riflessione sulla soluzione della crisi tra Governo Bismarck e Parlamento del 1862/66; sul punto in particolare cfr. *Il diritto del bilancio sulla base delle disposizioni della Carta costituzionale prussiana alla luce della Costituzione della Confederazione della Germania del Nord*, del 1970 (in *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preußen*, pp. 625 ss.), e il capitolo *Il diritto del bilancio* del trattato *Il diritto pubblico dell’Impero tedesco*, del 1887 (quinta ed.

l'altra, le leggi di spesa siano sottoposte a un obbligo di copertura interpretato come funzionale al valore di "tendenziale equilibrio di bilancio"<sup>46</sup> ed abbiano natura autorizzatoria della spesa prevista, da attivarsi nelle scelte di bilancio annuali<sup>47</sup>.

Il bene dell'equilibrio dei conti pubblici, legato alla funzione di cura della sostenibilità della finanza pubblica, propria – *ex art.* 81 vigente – della legge di bilancio, già prima della revisione costituzionale pareva peraltro orientato a prevalere (gradualmente, ma sistematicamente) sui singoli interessi di settore, come qualificati dalle relative leggi di spesa. Mentre nel disegno costituzionale le due tipologie di interessi (all'equilibrio di bilancio e alle spese settoriali), intrecciandosi nel loro emergere all'interno delle relative fonti di diritto (rispettivamente, legge di bilancio e leggi di spesa), si condizionavano reciprocamente, negli anni – ed *a fortiori* con la riforma dell'art. 81 – sembra essere diventato prevalente il condizionamento delle esigenze finanziarie sugli interessi propri della legislazione sostanziale.

Se infatti il dato costituzionale di partenza, come sopra esposto, era appunto quello di una legge di bilancio non soggetta ad obbligo di copertura, tale quindi da permettere politiche di tipo keynesiano, già l'introduzione dell'istituto della c.d. legge finanziaria nel 1978 ha rappre-

---

del 1914), in P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, con *presentazione* di C. FORTE. Rispetto all'eliminazione del co. 3 dell'art. 81, e quindi a un bilancio adottato con legge non meramente formale, è stata evidenziata comunque l'esigenza di tutelare la tipicità dell'atto, in modo da garantirne i valori della stabilità e della specializzazione, essenziali al governo della finanza pubblica (in questo senso anche C. GORETTI, L. RIZZUTO, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università economica Bocconi, Short notes n. 2, 2011, p. 11).

<sup>46</sup> Il riferimento è ancora a Corte cost. 1/1966, su cui cfr. ancora V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., pp. 14 ss. e – per un primo commento – A. TROISI, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa poliennale*, cit., pp. 38 ss.

<sup>47</sup> Sull'interposizione del bilancio rispetto alle singole autorizzazioni di spesa in legge, al fine di adeguare l'impiego annuale delle risorse a un equilibrio scelto discrezionalmente da Parlamento e Governo, cfr. G. CAIANIELLO, *Bilancio, legge Finanziaria, "coperture" e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio, a Costituzione invariata)*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 9-10, pt. 2, 2000, pp. 3461 ss. Si sottolinea in particolare il potere del legislatore di bilancio, anche in riduzione delle spese autorizzate da singole leggi e già coperte, di decidere e definire la "manovra" finanziaria.

sentato non solo un aggiramento del precetto costituzionale<sup>48</sup> (con un rispetto meramente formale del divieto di cui all'originario co. 3), ma – specie a seguito della modifica della legge di contabilità intervenuta nel 1988 – ha portato a una vera erosione della possibilità di manovra delle leggi di spesa<sup>49</sup>. Più nel dettaglio, la legge finanziaria – che in quanto legge sostanziale si trovava ad essere sottoposta all'obbligo di copertura – diveniva il contenitore di alcune scelte fondamentali di politica finanziaria pubblica che in precedenza erano inserite in legge di bilancio, e in tal modo varie spese che in origine potevano essere assunte in *deficit* si ritrovarono – una volta qualificate in legge finanziaria – ad essere strettamente vincolate all'interesse dell'equilibrio (seppur tendenziale) della finanza pubblica; ciò in quanto portare le decisioni su saldi e grandezze finanziarie fondamentali dal bilancio alla legge finanziaria sostanziale esponeva anche tali scelte all'obbligo di copertura<sup>50</sup>.

Inoltre, sempre in questo *trend*, alcune disposizioni della legge di contabilità hanno attribuito alla stessa legge di bilancio margini di intervento per modificare anche previsioni di spesa determinate da fattori legislativi, come ad esempio nel caso dell'art. 21 della legge 196/2009, per il quale solo alcune spese sono considerate non rimodulabili con il disegno di legge di bilancio; così, per tutte le uscite per le quali la pubblica amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione, è ammessa una diretta gestione in bilancio<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Sulla struttura della c.d. legge finanziaria nella sua prima regolamentazione, anche con specifico riguardo alle norme speciali introdotte relativamente alle sue modalità di ottemperanza all'obbligo di copertura, cfr. P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo documento di applicazione della "Legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 1989, pp. 205 ss.

<sup>49</sup> Cfr. la legge 362/1988.

<sup>50</sup> Sul tema della legge finanziaria, quale strumento di governo della finanza pubblica che ha rivoluzionato il ciclo del bilancio – con una trattazione più generale di tutte le problematiche di contabilità pubblica (e rapporto con la legge di bilancio) cui qui si è solo accennato – l'opera di riferimento è A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985. Più recente, va segnalato anche A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000.

<sup>51</sup> Rientrano in tale novero anche le spese derivanti da fattori legislativi, che possono quindi – per motivate esigenze e in via compensativa – essere rimodulate con la

Infine, altro istituto poi recepito dalla legge di contabilità e che ha contribuito a rafforzare la tutela del valore della stabilità finanziaria, a discapito di altri, è quello di cui al decreto legge 194/2002, c.d. taglia spese<sup>52</sup>. In base a tale meccanismo, già prima citato<sup>53</sup>, il legislatore può infatti di regola riconoscere unicamente diritti finanziariamente condizionati, con conseguente radicale rafforzamento del paradigma della stabilità finanziaria su quello della tutela sociale. L'applicazione di tale disposizione è andata peraltro progressivamente irrigidendosi, così che – in esito ad una sua più precisa codificazione nella legge di contabilità<sup>54</sup> – se nel corso della gestione della spesa questa si rivela superiore a quanto preventivato, le disposizioni che istituiscono diritti perdono automaticamente efficacia, salva la presenza di clausole di salvaguardia che dispongano diversamente (con un meccanismo che incide quindi direttamente su molti profili di interesse costituzionale)<sup>55</sup>.

Sebbene quindi l'interpretazione dell'art. 81, co. 4 (attuale co. 3) non si sia orientata – tra le varie possibili<sup>56</sup> – verso l'esegesi più rigida

---

legge di bilancio. Di recente l'art. 10, co. 14, del d.l. 98/2011 (disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) ha accentuato la cosiddetta “flessibilità” di bilancio, consentendone (in via sperimentale, e poi stabile) l'esercizio anche dopo l'approvazione della legge annuale.

<sup>52</sup> Cfr. in generale i contributi sul tema in R. PEREZ (cur.), *Le limitazioni amministrative della spesa*, cit.

<sup>53</sup> Cfr. *supra* il par. 2. nel cap. V.

<sup>54</sup> Cfr. l'art. 17 della legge 196/2009.

<sup>55</sup> Sulle previsioni del d.l. 194/2002 dirette a garantire il controllo sulla spesa pubblica, cfr. anche A. BRANCASI, *Le “misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica”: a proposito di un seminario sul decreto “taglia spese”*, cit., pp. 961 ss. In particolare si sottolinea come tali strumenti di controllo incidono su alcuni temi di rilievo costituzionale, quali il rapporto tra Parlamento e Governo e la tutela dei diritti, oltre al tema – di teoria delle fonti – del rapporto tra bilancio e altre leggi, osservando come meccanismi di monitoraggio e correzione automatica portino ad una riconfigurazione della legge finanziaria.

<sup>56</sup> Le diverse interpretazioni prospettabili spaziavano da un rigido pareggio di bilancio, fondato sulla necessaria precisa indicazione di un ammontare di risorse massimo spendibile a prescindere dalla preventiva quantificabilità dell'onere effettivo, all'estremo opposto della mera indicazione delle risorse con cui intervenire – in corso di esercizio – ad integrare le disponibilità già disposte in legge di bilancio (e quindi non impegnabili per la copertura della nuova legge sostanziale); secondo questa interpretazione

(di pareggio), e sebbene la Corte abbia invece optato per una soluzione intermedia che delinea un valore di equilibrio di bilancio solo tendenziale<sup>57</sup>, nondimeno i meccanismi concreti per l'implementazione dell'obbligo di copertura a livello di contabilità pubblica hanno segnato nel tempo un'ulteriore preferenza per il rafforzamento delle tutele; ciò tanto nella loro connessione con la legge di bilancio, quanto per i meccanismi di verifica – *ex ante* ed *ex post* – dell'effettivo soddisfacimento dell'interesse al rigore dei conti pubblici.

L'evoluzione normativa sembra quindi essere chiaramente orientata alla tutela del valore della stabilità (e responsabilità) finanziaria, molte disposizioni ed interpretazioni a ciò funzionali essendo già state recepite nel corso degli anni dall'ordinamento italiano. In questo senso, la riforma dell'art. 81 Cost. si colloca in un contesto di legislazione ordinaria non (pregiudizialmente) contrastante con le innovazioni da ultimo introdotte, le quali aprono però – sulla base del nuovo quadro costituzionale – ad ulteriori evoluzioni, anche nel senso di un rafforzamento dell'integrazione tra decisione legislativa di spesa e sua successiva gestione amministrativa (posto che proprio la proceduralizzazione del governo – e della *governance* – dei limiti alla spesa costituisce il tratto caratterizzante del modello di contrasto alla crisi seguito dall'Unione europea, in un'ottica di *audit*)<sup>58</sup>.

---

l'obbligo di copertura non sarebbe stato dissimile dal suo corrispondente disposto pre-costituzionale, codificato nell'art. 43 della legge di contabilità del 1923 (r.d. 2440/1923), posto a garanzia dagli sbilanci in corso di esercizio.

<sup>57</sup> Cfr. ancora Corte cost. 1/1966.

<sup>58</sup> Sugeriva già forme non tradizionali di controllo della finanza pubblica – con evoluzioni ulteriori rispetto a quelle conosciute dalla contabilità di Stato fin dal 1978 – ad esempio G. LADU, *L'auditing nella prospettiva del sistema costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1987, pp. 1100 ss.; ciò appunto al fine di garantire l'equilibrio dei conti agendo a monte, sull'efficienza ed il buon andamento della pubblica amministrazione attraverso varie forme di *audit* che possano configurarsi – a Costituzione invariata – quali strumenti alternativi o integrativi rispetto al controllo preventivo di legittimità (anche se in realtà la concezione dell'amministrazione come funzione mal si concilia, appunto, con un controllo preventivo condotto "su atti", concepito in una prospettiva esclusivamente "legalistica" che – per sua natura – non permette una specifica attenzione al valore dell'efficienza). Anche in ciò, quindi, si evidenziano le difficoltà di un'integrazione della *governance* finanziaria interna che utilizzi un modello di *audit* (controllo di economicità, efficienza ed efficacia) comprensivo

### 2.1. Il concetto di responsabilità e la natura “oggettiva” del controllo sulla dimensione della spesa territoriale: valore “tecnico” dell'equilibrio e carattere “costituzionale” dell'indirizzo finanziario

Il dualismo delle fonti di diritto poste a governo delle risorse pubbliche (tra leggi di spesa e legge di bilancio), nonché lo spostarsi del paradigma a favore della fonte tecnico/contabile connessa alla tutela dell'interesse alla stabilità finanziaria (che viene quindi a prevalere sugli interessi sostanziali alla spesa), condizionano pesantemente anche l'approccio alla disciplina limitativa della finanza territoriale; disciplina che – influenzata dalle più generali riforme della contabilità pubblica<sup>59</sup> – ha conosciuto una forte tecnicizzazione, e il prevalere del valore (tecnico) della responsabilità finanziaria su quello (politico) della solidarietà o dell'aspettativa nella distribuzione delle risorse.

Si registra infatti nel patto di stabilità interno, oltre che nell'ulteriore normativa limitativa e vincolistica, una tendenza a presentare come “oggettive” le scelte di contenimento della spesa regionale e locale, finendo così per rafforzare un livello di governo centrale che, nella forma di Stato regionale, si pone come già politicamente prevalente (il modello di proceduralizzazione della convergenza finanziaria potendo operare in senso pregiudizievole per l'autonomia se calato – senza correttivi – in un assetto di tipo regionale)<sup>60</sup>. La tendenza alla tecnicizzazione richiede infatti che l'indirizzo finanziario espresso a fini limitativi dei volumi della spesa sia davvero un indirizzo “costituzionale”, posto che in caso contrario il munire le scelte di coordinamento della forza di parametri misurabili e di procedure semi-automatiche, al di fuori degli

---

della decisione legislativa di spesa e susseguente gestione esecutiva della stessa. Per i tratti di proceduralizzazione del controllo ed *audit* della spesa pubblica nazionale in dialogo con le istituzioni europee, *ex ante* (nella programmazione) ed *ex post* (nella gestione), cfr. *supra* il par. 1.1. del cap. III.

<sup>59</sup> Cfr. ancora *supra* il par. 2. del cap. V.

<sup>60</sup> Correttivi che sarebbero in particolare integrati dall'impiego di una più effettiva sede di leale collaborazione, dovendosi invece rilevare la tendenziale insufficienza degli schemi concertativi nell'attuazione del federalismo fiscale italiano (e nella condivisione delle scelte di contrasto alla crisi). cfr. M. MAZZARELLA, *L'“arcipelago” delle Conferenze, dieci anni dopo la Riforma del Titolo V e all'apertura del “cantiere” del federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 156, 2012.

scemi di negoziazione istituzionale propri dello Stato-ordinamento, rischia di risolversi in una dissimulazione in forme tecniche di decisioni allocative comunque politiche (e adottate così, mascherate di neutralità, nell'interesse prevalente di un singolo livello di governo)<sup>61</sup>.

La natura ordinamentale della finanza pubblica allargata richiede infatti che il coordinamento sia sviluppato dallo Stato in forme di leale collaborazione, declinando in concreto un interesse alla stabilità finanziaria che non è di per sé oggettivo e, come tale, gestibile in forme tecniche al di fuori di una ponderazione trasparente degli interessi politici particolari, sia dello Stato-persona che degli enti territoriali (che risultano ineliminabili nei profili garantisti e limitativi delle scelte di alloca-

---

<sup>61</sup> Sui pericoli di una forte tecnicizzazione dei meccanismi del c.d. federalismo fiscale – che riserva allo Stato la definizione delle modalità di calcolo (che si vorrebbero rivestire di oggettività) dei costi e dei fabbisogni standardizzati non del livello centrale di governo (come sarebbe congruo in una vera logica federale, che faccia residuare al centro la parte quantitativamente più esigua delle funzioni), bensì solo di quello territoriale – si è osservato che “si è imboccata insomma una strada complicata e oscura. Cercare di definire il *quantum* delle finanze necessarie allo svolgimento dei compiti amministrativi delle Regioni e degli enti locali, per poi individuare gli strumenti fiscali necessari alla copertura, è un'operazione assai più ardua e assai meno trasparente di quella che si sarebbe potuto affrontare iniziando a definire il costo delle funzioni accollate alle amministrazioni. Proprio qui sta il punto cruciale. Un sistema equilibrato di governo «multilivello» non può che basarsi su due principi fondamentali. In primo luogo, sulla massima trasparenza e veridicità di tutti i bilanci pubblici, non solo di quelli dei governi periferici: la «lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo» (art. 2, co. 2, lett. r) è un principio che deve essere applicato attraverso una procedura di certificazione dei bilanci e dei rendiconti di tutti, a partire da quelli dello Stato. In secondo luogo, sulla responsabilità politica di ogni livello di governo nei confronti degli elettori per la propria gestione finanziaria”. Così R. BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2009, pp. 127 ss. (e in particolare pp. 129 s.). Si è sottolineato peraltro – cfr. ID., *Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2010, pp. 721 ss. – come delimitare lo spazio fiscale, in termini di fabbisogno, delle amministrazioni centrali sarebbe risultato anche tecnicamente più semplice, e come la pretesa di definire tecnicamente la standardizzazione della spesa territoriale sia sì comunque un obiettivo apprezzabile, ma andrà verificato se dietro gli schemi di fabbisogni e costi standard si riuscirà effettivamente a togliere al Governo “il potere di decidere discrezionalmente seguendo le sue simpatie politiche”; circostanza che la sola presenza astratta di meccanismi puramente tecnico-contabili non è idonea a scongiurare, un'ampia quota di politicità residuando anche nell'esercizio del potere tecnico.



zione delle risorse). L'interesse alla stabilità finanziaria sotteso all'equilibrio di bilancio è infatti anch'esso un bene diversamente apprezzabile all'interno della discrezionalità finanziaria, la cui particolare considerazione è stata – come visto – il frutto di un'evoluzione che ha portato sì a valutare spesso come prevalenti le esigenze della legislazione di bilancio su quelle della legislazione di spesa, ma quale soluzione che non era costituzionalmente necessitata fin dall'origine<sup>62</sup>.

Se per lungo tempo la responsabilità di spesa ha costituito uno soltanto dei valori considerati (accanto a esigenze di intervento solidale, anche in deficit, politicamente sostenibili), l'interpretazione successiva ha quindi condotto ad apprezzarne una speciale precettività, in quanto esigenza normativa di rigore correlata alla realtà “oggettiva” dei fatti contabilizzati. Oggettività delle risorse da intendersi però come relativa, la consistenza dei mezzi finanziari dipendendo anch'essa – a monte – da scelte politiche<sup>63</sup>, così che il vero rafforzamento del valore della responsabilità (da valutare come interesse prioritario non solo per esigenze tecniche, ma anche per disposizione normativa) si è avuto solo con la normativa che ne ha qualificato le forme rafforzate di manifestazione, sia sul piano ordinario (con i meccanismi limitativi di c.d. taglio e limitazione delle spese, progressivamente rafforzati), sia da ultimo sul piano costituzionale, con previsione specifica del principio di equilibrio di bilancio (da sviluppare poi con ulteriore legislazione ordinaria attuativa, di tipo rinforzato<sup>64</sup>).

---

<sup>62</sup> Cfr. *supra* il par. 2. in questo capitolo, e l'evoluzione a partire dall'art. 43 della legge di contabilità del 1923 (r.d. 2440/1923), passando per la costituzionalizzazione della regola della copertura nell'art. 81, co. 4, Cost., fino all'interpretazione della Corte costituzionale nella sentenza 1/1966.

<sup>63</sup> Sul tema sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il ruolo degli organi tecnici nelle decisioni politico-finanziarie. L'Ufficio parlamentare di bilancio come autorità indipendente e come apparato strumentale*, in P. BONETTI, A. CARDONE, A. CASSATELLA, F. CORTESE, A. DEFFENU, A. GUAZZAROTTI (cur.), *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, 2014, pp. 871 ss., e in particolare il par. 1.

<sup>64</sup> Cfr. l'art. 81, co. 6 novellato: “Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

In particolare, a quest'ultimo riguardo va citata la disposizione generale dell'art. 9 della legge 243/2012, sull'equilibrio finanziario negli enti territoriali. Disposizione attuativa con la quale, posto che l'indirizzo (obiettivo) è già fissato in Costituzione, semplicemente si precisano ulteriormente i parametri misurabili (e in questo senso oggettivi, quale premessa per la tecnicità delle regole) sulla cui base applicare il valore dell'equilibrio come principio di gestione amministrativa<sup>65</sup>. Il carattere tecnico/contabile dell'interesse alla stabilità finanziaria (e del valore della responsabilità finanziaria) si pone quindi come forte non solo per il carattere "reale" della scarsità di risorse di cui è espressione, ma soprattutto per la declinazione normativa che alle relative regole tecniche è stata conferita (con una giuridicizzazione della responsabilità finanziaria in assenza della quale la portata precettiva delle esigenze di tecnica contabile sarebbe invece molto ridotta).

In attuazione del precetto costituzionale, con la legge 243/2012 si è così definita sul piano positivo la regolamentazione di dettaglio per la quale i bilanci degli enti territoriali devono essere in equilibrio; e questa condizione sul piano normativo viene tecnicamente specificata (art. 9) nei termini per cui il saldo non negativo, sia di competenza che di cassa, va registrato come già visto tanto tra le entrate e le spese finali, quanto tra quelle correnti, e ciò sia nel bilancio di previsione così come nel rendiconto. È inoltre possibile che siano posti con legge statale (al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea) ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica<sup>66</sup>. Tali ulteriori precetti, di giuridicizzazione di regole di responsabilità finanziaria, devono però soddisfare due condizioni, di tipo questa volta qualitativo e non quanti-

---

<sup>65</sup> Per un commento specifico sulla disciplina dell'art. 9 della legge 243/2012, nel contesto generale della finanza nazionale e della riforma delle regole di contabilità, cfr. S. BILARDO, *Il pareggio di bilancio in Costituzione per gli enti territoriali: tra riforma della contabilità e patto di stabilità*, in *Azienda Pubblica*, fasc. 4, 2013, pp. 527 ss.

<sup>66</sup> Cfr. l'art. 9, co. 5, della legge 243/2012: "Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti [territoriali] in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche".

tativo: il rispetto del principio di non discriminazione (così che i maggiori obiettivi limitativi della spesa devono essere posti sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali), e la considerazione di elementi premiali (così che vanno gravate con minori obiettivi ulteriori le amministrazioni che siano risultate virtuose)<sup>67</sup>.

Quella del saldo zero è quindi comunque la regola (quantitativa) tecnico-contabile di base, sottesa al valore equilibrio di bilancio, ma per la cui applicazione è il formante giuridico a dover optare (qualitativamente) tra le diverse soluzioni operative; ciò, inoltre, con la possibilità – al ricorrere di saldi positivi o negativi – che l'ordinamento faccia conseguire effetti specifici al diverso risultato riscontrato per l'ente.

In particolare, sempre la legge 243/2012, attuativa del nuovo art. 81 Cost., ha disposto che i saldi positivi – i quali pure connotano l'ente come virtuoso – non sono comunque liberamente utilizzabili (co. 3 dell'art. 9); infatti, gli eventuali avanzi sono destinati o all'estinzione del debito maturato dall'ente, o al finanziamento di spese di investimento<sup>68</sup>. Se invece si viola l'obiettivo del saldo zero, e si riscontra un saldo negativo<sup>69</sup>, da un lato vanno adottate le misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo (co. 2), quindi con obblighi riparatori proceduralizzati, e dall'altro si prevedono conseguenze sanzionatorie (co. 4), disponendo che con legge dello Stato siano definite le penalità da applicare agli enti che hanno mancato il conseguimento dell'equilibrio gestionale<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo.

<sup>68</sup> Secondo le modalità previste dall'art. 10 della legge 243/2012, su cui cfr. *infra* il par. 2.2. in questo capitolo.

<sup>69</sup> Salvo quanto previsto dall'art. 10, co. 4, dove la traslazione del deficit è da intendersi quale principale sanzione del mancato equilibrio: "Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio [...] il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della Regione interessata, compresa la medesima Regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto".

<sup>70</sup> In materia, rimane centrale quale normativa di riferimento il precedente d.lgs. 149/2011 (meccanismi sanzionatori e premiali, in attuazione della legge 42/2009), già più volte modificato però sulla base dei provvedimenti di contrasto alla crisi, ed in particolare mediante il d.l. 174/2012.

Sebbene automatizzazione, tecnicità e parametri quantitativi abbiano quindi rafforzano gli interessi alla stabilità sottesi alle norme di contabilità pubblica, nondimeno rimane centrale anche l'apprezzamento qualitativo, che continua ad essere affidato alla dimensione giuridica (declinata nei principi di solidarietà, non discriminazione e merito che le disposizioni sulla spesa esprimono, accanto ai principi di equilibrio e sostenibilità). Infatti, pur nella segnalata tendenza al potenziamento delle fonti (e relativi interessi) preposte alla stabilità finanziaria rispetto a quelle dedicate agli interessi alla spesa (sociale e produttiva), rimangono in ogni caso sempre compresenti nell'indirizzo finanziario costituzionale di fondo – accanto ai valori della stabilità – anche i precetti riconducibili in generale all'eguaglianza<sup>71</sup>. Ciò mediante principi che hanno trovato particolare sviluppo nella legislazione attuativa del nuovo art. 81 Cost., specie per quanto riguarda la disciplina dell'indebitamento e per i meccanismi di solidarietà operanti tra diversi livelli territoriali. Disciplina nella quale – pur nel quadro di forte tecnicizzazione – la dimensione qualitativa degli istituti normativi conserva quindi un ruolo rilevante (temperando il concetto quantitativo di responsabilità, e la sua pretesa natura “oggettiva”, con valori costituzionali che devono comunque essere sottesi all'indirizzo finanziario).

## *2.2. La “responsabilità” e le dimensioni del debito pubblico negli spazi della finanza territoriale: la legge 243/2012 e la disciplina limitativa del ricorso al credito su base territoriale*

Nell'ambito del paradigma della responsabilità finanziaria, come interesse prevalente sui diritti sociali, la questione dell'indebitamento assume una particolare rilevanza sistematica, in quanto voce di entrata da considerare come mezzo di copertura delle spese strutturalmente bisognoso di un regime limitativo peculiare; regime restrittivo necessa-

---

<sup>71</sup> Sul ruolo di eguaglianza e non discriminazione come principi di governo delle decisioni allocative, da bilanciare con le idee di differenziazione e di auto-responsabilizzazione sottese all'autonomia (nella tensione tra art. 3 e art. 5 della Costituzione italiana), cfr. in generale *infra* il par. 1 del cap. VII.

rio per contingentare gli effetti di traslazione inter-generazionale del costo delle prestazioni e per garantire la sostenibilità di lungo periodo<sup>72</sup>.

Ai limitati fini dei riflessi della questione del debito pubblico sull'autonomia finanziaria territoriale, va evidenziato come la regola di responsabilizzazione della spesa sub-statale abbia assunto un particolare status costituzionale proprio in materia di accesso al credito, con l'esclusione di forme di garanzia da parte dello Stato e la limitazione dell'accesso al credito per le sole spese di investimento, come previsto dall'art. 119, co. 6, Cost.<sup>73</sup>; inoltre, la disciplina delle modalità di riduzione del debito preesistente e di razionalizzazione dell'accesso a nuovo credito costituisce uno degli elementi fondamentali di condivisione delle responsabilità all'interno dell'ordinamento, da ripartire tra la componente statale e territoriale della finanza pubblica allargata.

In tema di risanamento, ciò si è manifestato in modo evidente in quelle tendenze alla tecnicizzazione e a un indirizzo "ordinamentale"

---

<sup>72</sup> Sull'inesistenza di diritti – costituzionalmente tutelati – propri delle generazioni future (pur invece presenti nel quadro internazionale), che possano vincolare la discrezionalità nella spesa pubblica, cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, fasc. 2, 2008, pp. 145 ss.; in aggiunta, nello stesso contributo si sottolinea come – tuttavia – l'esigenza etica di tutelare i futuri consociati da oneri di debito pubblico eccessivi vada perseguita elaborando interpretativamente i doveri costituzionali della generazione presente (primo tra tutti quello dell'equilibrio economico-finanziario). Sull'esistenza di un principio costituzionale implicito a tutela degli interessi intergenerazionali, che impone il risanamento dei conti, cfr. invece F. BATTINI, *Riflessioni sulla copertura delle leggi di spesa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2011, pp. 105 ss. (in particolare sulle forme di *deficit spending* eventualmente ancora ammesse dalla legge 196/2009). Per una trattazione specifica ulteriore, infine, cfr. G. RIVOSACCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (cur.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 475 ss.

<sup>73</sup> Cfr. *supra* quanto già esposto al par. 1. del cap. V. Sono i temi della c.d. *golden rule* e dell'auto-responsabilizzazione degli enti territoriali, di cui è espressione anche la norma che legittima la rivalsa statale sulle Regioni per procedure di infrazione del diritto dell'UE, se ad esse addebitabili (cfr. oggi l'art. 43 della legge 234/2012). Sulla *golden rule*, e sull'indebitamento degli enti territoriali nel contesto della riforma dell'art. 119, oltre a quanto sopra già riportato cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., pp. 1447 ss.

complessivo viste in precedenza, il problema della distribuzione quantitativa degli sforzi per la riduzione del debito pubblico essendo divenuto oggetto di una specifica disciplina, aspirante ad oggettività<sup>74</sup>. Inoltre, in questo senso l'indebitamento si pone in stretta connessione con la dimensione quantitativa dell'autonomia finanziaria territoriale, nello specifico, nella misura in cui i limiti nell'accesso al credito possono essere tematizzati come vincolo alle modalità di rispetto dei limiti sui saldi.

A quest'ultimo riguardo, le più recenti disposizioni operanti in materia di debito regionale e locale non assumono diversa fisionomia rispetto a quanto prospettabile già con la precedente disciplina di contabilità pubblica, che la Corte costituzionale aveva comunque qualificato come esercizio della funzione di coordinamento<sup>75</sup>; la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio non porta infatti a mutamenti di principio, in quanto anche l'ordinamento previgente comunque non contemplava una situazione normativa con enti territoriali liberamente deficitari<sup>76</sup>. Ciò che invece muta è l'approccio al problema dei limiti, che – seppur connesso – va tenuto distinto da quello vincolistico, sul quale si ripercuote proprio in punto di vincoli all'indebitamento.

Il limite dell'equilibrio di bilancio come obiettivo finale (di risultato) continuerà infatti ad essere accompagnato da vincoli di spesa, che limitano i modi in cui raggiungerlo; in questo senso, il caso più impor-

---

<sup>74</sup> Cfr. G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, cit., pp. 119 ss., che osserva anche come tale oggettività sia relativa, posto che la disposizione legislativa sul concorso all'ammortamento del debito da parte degli enti territoriali non indica con sufficiente precisione secondo quali criteri il d.P.C.M. (previsto dalla stessa legge 243/2012) debba stabilire la ripartizione del contributo.

<sup>75</sup> Cfr. già Corte cost. 376/2003 (punto 4. del considerato in diritto) e successivamente – in particolare – Corte cost. 425/2004. Sul tema cfr. F. BUONANNO, *Sui limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali: le nozioni ed il rapporto tra "indebitamento" e "spese di investimento" nella disciplina attuativa dell'art. 119 della Costituzione*, cit., pp. 216 ss. e M. BARBERO, *Golden rule: "non è tutt'oro quel che luccica"!*, cit., pp. 675 ss.

<sup>76</sup> La disciplina dell'indebitamento degli enti territoriali si è infatti posta già in passato come poco permissiva; si può fare riferimento tra le altre alla decisione della Corte cost. 159/1990 che già censurava l'attuazione di politiche pubbliche tramite accensione di mutui; sul tema, cfr. A. BRANCASI, *Il vincolo di destinazione alle risorse da indebitamento tra l'unità del bilancio e la salvaguardia dei relativi equilibri finanziari*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1991, pp. 706 ss.

tante di regime vincolistico è costituito proprio dalla disciplina dell'indebitamento, come costrizione sulle modalità ammesse per rispettare i limiti sui saldi mediante accesso al credito<sup>77</sup>.

La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio ha tuttavia dato copertura a una proceduralizzazione dell'indebitamento che, sebbene già conosciuta in precedenza, può ora assumere forme maggiormente rigorose – anche a compressione dell'autonomia – in quanto chiaramente strumentali a tutelare un valore costituzionalmente espresso. In questo senso, la disciplina attuativa del nuovo art. 81 Cost. implementa vincoli per l'accesso al credito da parte degli enti territoriali ancora più stringenti, accompagnandosi alla regola di cui all'art. 119, co. 6, per la quale comunque è escluso il ricorso al credito da parte degli enti territoriali se non sotto condizione di compensazione e con gli opportuni piani di ammortamento, come disposto mediante la revisione del 2012; ciò a segnalare la tecnicizzazione affermata anche nella gestione concreta delle regole per la tutela della responsabilità finanziaria<sup>78</sup>.

Proprio per la rilevanza tecnica del tema è poi di fondamentale importanza la preliminare definizione delle nozioni di indebitamento e di spesa di investimento. A questo riguardo, i criteri adottati in sede europea per controllare l'osservanza degli impegni di convergenza economica sono stati assunti dalla Corte costituzionale quale parametro di raffronto per giudicare della ragionevolezza della disciplina sul ricorso al debito da parte degli enti territoriali<sup>79</sup>. Di “indebitamento”, quindi, si è accolta la definizione che lo identifica con “tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del

---

<sup>77</sup> In altri termini, la regolamentazione del ricorso al debito rappresenta un vincolo (con precetto sulle opzioni tra diverse azioni – qualitativamente distinte – di realizzazione della medesima spesa) circa le modalità con cui è possibile adempiere a un limite (con precetto solo riferito alla quantità della spesa finale stessa). Tale particolare connessione determina la situazione per cui il limite “equilibrio di bilancio”, per porsi come effettivamente rigoroso, deve essere completato da disposizioni vincolistiche in materia di accesso al credito.

<sup>78</sup> Cfr. l'art. 119, co. 6: gli enti territoriali “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”.

<sup>79</sup> Cfr. ancora Corte cost. 425/2004, in particolare punto 6. del considerato in diritto.

rispetto dei parametri comunitari”; mentre per le “spese di investimento” ci si è riferiti alle “erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l’acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell’ente che effettua la spesa”. Inoltre, il vincolo insito nella definizione più o meno restrittiva di questi due concetti<sup>80</sup> deve valere in modo uniforme per tutti gli enti e, quindi, solo lo Stato può legittimamente provvedere in materia, nell’esercizio della potestà di coordinamento.

Con le riforme più recenti – attinenti all’equilibrio di bilancio – si è conferita maggiore chiarezza (e rigidità/credibilità) a questo contesto di restrizioni all’accesso al credito, che precedentemente si fondava solo sull’esercizio in concreto della funzione di coordinamento.

Nel dettaglio, in sede di attuazione del nuovo art. 81 Cost. – ed escluso il rifinanziamento del debito<sup>81</sup> – l’art. 10 della legge 243/2012 ha disciplinato il ricorso all’indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, consentendolo (ripetendo il disposto costituzionale) esclusivamente a copertura di spese in conto capitale, e solo contestualmente all’adozione di piani di ammortamento, di durata non superiore alla vita utile dell’investimento. Si proceduralizza quindi la materia, prevedendo l’onere – per le scelte di ammortamento – di evidenziare l’incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché

---

<sup>80</sup> Ad esempio, la nozione citata è (almeno in parte) restrittiva, in quanto non riconduce al concetto di spesa di investimento le erogazioni a favore di privati, sia pure qualora effettuate per favorirne gli investimenti. Ciò è considerabile ragionevole nella misura in cui le stesse erogazioni da un lato non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso e, dall’altro, presentano problematiche di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato; tale criterio negativo era tuttavia uno soltanto dei vari possibili, la sua scelta non essendo quindi indifferente per la definizione dei livelli di possibile ricorso al credito da parte degli enti territoriali.

<sup>81</sup> Rimane ferma la possibilità per ciascun ente territoriale di ricorrere all’indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione; sarebbe infatti non sostenibile intendere l’equilibrio in termini strettamente contabili, in modo da escludere radicalmente il rifinanziamento del credito (cfr. A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., p. 109). Cfr. in particolare l’art. 10, ultimo periodo del co. 3, della legge 243/2012, che denota come il concetto di equilibrio di bilancio costituzionalizzato sia stato interpretato dal legislatore in riferimento al saldo “indebitamento netto”.



le modalità di copertura degli oneri corrispondenti<sup>82</sup>. Più nel dettaglio (co. 2 e 3 dell'art. 10), le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione dei piani, fatti oggetto di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione interessata; ciò è rilevante perché, qualora in sede di rendiconto non sia rispettato l'equilibrio (co. 4), il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo per il complesso degli enti della Regione interessata, compresa la medesima Regione, ed è poi però ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

Accanto alla maggior precisione nel regime vincolistico connesso al debito, la novità pro-autonomista apportata in materia dalla legge cost. 1/2012 è stata quindi nel senso di prevedere la possibilità di compensazioni all'interno della Regione, consentendo così una razionalizzazione nella gestione dei limiti finanziari; limiti che sono sì costrittivi per la sfera territoriale di governo, ma che vengono comunque affidati alla gestione autonoma da parte della stessa (per la miglior conciliazione dell'interesse unitario alla stabilità con quello, proprio dei diversi enti territoriali, all'allocazione razionale degli sforzi di risanamento).

Il regime vincolistico in materia di indebitamento esce comunque complessivamente irrigidito dalla riforma del 2012, che legittima interventi di coordinamento – funzionali al raggiungimento di limiti/obiettivo in riferimento al saldo di indebitamento netto – che in passato hanno incontrato difficoltà, non solo definitorie; ciò, quindi, rafforzando il regime di responsabilizzazione dell'autonomia finanziaria, i cui volumi di spesa non possono essere sostenuti da politiche di accesso al credito senza una valutazione complessiva del relativo impatto finanziario

---

<sup>82</sup> Una disciplina più dettagliata seguirà mediante d.P.C.M., da adottare su intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Da notare che Corte cost. 88/2014 ha sottolineato la valenza anche politica di tale proceduralizzazione, in particolare intervenendo con sentenza additiva per limitare così gli spazi di ulteriore normazione ai soli profili “tecnici”: si è infatti dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, co. 4, della legge 243/2012 nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione”.

(complessiva sia perché di lungo periodo, con ammortamento, sia perché considera la possibilità di compensazione, tra enti).

*2.3. La “responsabilità” e la dimensione ascendente della solidarietà finanziaria: la legge 243/2012 e il contributo quantitativo dell’autonomia alle esigenze dello Stato-ordinamento*

Il prevalere dei profili della responsabilità contabile a limitazione dell’autonomia finanziaria territoriale emerge poi, nella disciplina attuativa della riforma costituzionale del 2012, anche in uno specifico assetto dei rapporti di solidarietà tra livelli di governo (anch’essi riconnessi in parte al tema della riduzione del debito). Le disposizioni della legge 243/2012, per quanto incidenti su Regioni e enti locali, impiegano infatti una duplice prospettiva della solidarietà, con ricadute distinte – ma complementari – in termini di volumi della spesa pubblica: si disciplina così tanto una solidarietà degli enti territoriali nei confronti del sistema unitario della finanza allargata, mediante partecipazione delle stesse Regioni e enti locali all’estinzione del debito consolidato (con conseguenti effetti limitativi sulle dimensioni della spesa territoriale), quanto invece la solidarietà dello Stato a sostegno dell’eguaglianza dei singoli territori, mediante attività di intervento finanziario intrecciate alla perequazione (con effetti di garanzia quantitativa)<sup>83</sup>.

Per quanto riguarda la prima prospettiva, la costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio ha rinsaldato un indirizzo strutturale seguito già da tempo, con apposizione di limiti di spesa, in particolare mediante il patto di stabilità interno. I profili di novità, legati alla citata prospettiva di coordinamento finanziario come espressione di solidarietà, sono sviluppati agli artt. 9 e 12 della legge 243/2012. In questo quadro, il coordinamento operato con vincoli e limiti anche ulteriori rispetto al patto può essere posto in essere tanto per permettere contributi di risanamento aggiuntivi, quanto per delineare un *iter* di convergenza verso un obiettivo comune di equilibrio che non ingeneri dinamiche competitive tra territori, lesive della dimensione unitaria dell’ordinamento (prospettiva non specificamente considerata dalle regole del patto).

---

<sup>83</sup> Su questa seconda prospettiva cfr. *infra* il par. 2.4. in questo capitolo.

Più nello specifico, l'art. 9, co. 5 della legge 243/2012 affida al legislatore statale il potere di prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, con limiti quindi più stringenti di un saldo-zero e diretti a ridurre il debito consolidato, secondo una prassi già sperimentata in passato<sup>84</sup>. Per questi interventi il legislatore gode di ampia discrezionalità, ferma la non discriminatorietà delle scelte; si dispone infatti che tali limiti sono definiti da un lato sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali (così che l'assenza di discriminazioni tra livelli di governo può essere tradotta in termini di distribuzione dello sforzo di abbattimento del debito pubblico operata in modo da non gravare sproporzionatamente sugli enti territoriali)<sup>85</sup>, e tenendo conto di parametri di virtuosità (così che l'assenza di discriminazione assume la veste di eguaglianza sostanziale, nel senso della distribuzione non egualitaristica dei volumi di risparmio programmato, dovendosi invece rispettare il valore dell'attribuzione di vantaggi e svantaggi finanziari su base meritocratica)<sup>86</sup>.

Il successivo art. 12 specifica meglio il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, prescrivendo come – nelle fasi favorevoli del ciclo economico – i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio determinino la misura del contributo del complesso degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (tenendo conto dell'incidenza della congiuntura sulle entrate proprie). Onere che è ripartito tra gli enti con d.P.C.M., sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e con trasmissione dello schema del decreto alle Commissioni parlamentari

---

<sup>84</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., p. 581.

<sup>85</sup> Sulla necessità di politiche non discriminatorie nell'allocazione delle risorse e delle responsabilità fiscali, per garantire la coesione e la crescita economica di lungo periodo, cfr. l'analisi economica classica svolta da J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, cit., pp. 583 ss.

<sup>86</sup> È quindi fondamentale la coerenza con il quadro ordinamentale del federalismo fiscale già esistente e con la struttura del patto di stabilità interno; sul tema cfr. *infra* le conclusioni nel par. 6.2. in questo capitolo. Sui profili generali dell'eguaglianza nelle questioni allocative, cfr. *infra* il par. 1. nel cap. VII.

competenti per l'espressione di un parere obbligatorio (con silenzio non impeditivo, decorsi trenta giorni)<sup>87</sup>.

Sull'ammissibilità di tale chiamata in solidarietà, particolarmente significativa è la giurisprudenza relativa al concorso alla riduzione del debito consolidato da parte delle Regioni speciali, per le quali il co. 6 dell'art. 9 della legge 243/2012 afferma che tali oneri ulteriori possono essere stabiliti nei limiti della compatibilità con Statuti e norme di attuazione. In particolare, su questo profilo la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi in varie occasioni, ad esempio in tema di riserve all'erario<sup>88</sup> o più in generale in materia di clausole di salvaguardia connesse a misure finanziarie di risanamento, dichiarando illegittimi meccanismi di concorso coattivo a tale risanamento se contrari alle già previste modalità di partecipazione delle autonomie differenziate al miglioramento complessivo della finanza pubblica allargata<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Da notare che il d.P.C.M. è stato successivamente assoggettato anche alla necessaria intesa con le autonomie territoriali. Cfr. Corte cost. 88/2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, co. 3, nella parte in cui prevedeva che "il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", anziché "il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 281/1997, e successive modificazioni", rafforzando così l'onere di leale collaborazione (da parere a intesa) e mutando il soggetto legittimato a rappresentare la posizione d'interesse territoriale.

<sup>88</sup> Cfr. Corte cost. 241/2012. Sul tema cfr. D. PICCIONE, *La Corte costituzionale prosegue la definizione dello statuto dei limiti (giurisprudenziali) all'attuazione dei nuovi tributi e tutela la compartecipazione delle Regioni a Statuto speciale al maggior gettito da questi derivate*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2012, pp. 3655 ss. e P. BARBERA, *Autonomie speciali e riserve erariali*, cit., pp. 45 ss., anche per sottolineare come gli interventi della Corte – pur permissivi della transitoria compressione quantitativa dell'autonomia finanziaria – delimitino però anche l'ambito di applicazione dell'istituto, che lo Stato può impiegare solo a termine (non permanentemente) e mediante contabilizzazione separata, con un requisito di specifica destinazione del gettito della riserva (che impone al legislatore di individuare le finalità di risanamento dei conti pubblici che la riserva erariale è diretta a soddisfare). Cfr. anche, tra l'ampia giurisprudenza costituzionale in materia, ad esempio le sentenze 143/2012, 142/2012, 135/2012, 152/2011 e 182/2010.

<sup>89</sup> Sulle clausole di salvaguardia e – in generale – sulle modalità di tutela della specialità dell'autonomia a fronte delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica,

Vanno tuttavia segnalate – in direzione opposta – anche le numerose aperture ad una conformazione dal centro della spesa delle Regioni speciali, se finalizzata a forme di partecipazione “solidale” alle esigenze unitarie che siano necessitate dalla particolare congiuntura<sup>90</sup>. Orientamento, questo, sintomatico di un più generale approccio permissivo verso i crescenti sacrifici – in ottica di sostegno del sistema nazionale – per i volumi di spesa regionale in generale, nell’ambito del quale si pone in evidenza la giurisprudenza sulle riduzioni della spesa territoriale centralisticamente determinate<sup>91</sup>, sulla copertura finanziaria delle leggi regionali<sup>92</sup>, nonché sulla portata stessa dell’obiettivo dell’equilibrio di bilancio in riferimento alle finanze regionali<sup>93</sup>.

#### *2.4. La “responsabilità” e la dimensione discendente della solidarietà finanziaria: la legge 243/2012 e il contributo quantitativo dello Stato-ordinamento alle esigenze dell’autonomia*

Per quanto riguarda invece la seconda prospettiva, di solidarietà dello Stato a sostegno dell’eguaglianza inter-territoriale (e gli intrecci di ciò con la perequazione), la funzione correttiva delle dinamiche compe-

---

cfr. *infra* i par. *sub* 5. in questo capitolo. Per esempi di giurisprudenza favorevole alla tutela della specialità, cfr. anche Corte cost. 142/2012, sulla tassa automobilistica, e Corte cost. 198/2012, sulla riduzione del numero dei consiglieri.

<sup>90</sup> In generale, sulla giurisprudenza più recente in materia di autonomia finanziaria speciale, a compressione degli spazi di “separatezza” dal sistema nazionale della finanza pubblica, cfr. *infra* le sentenze indicate al par. 5.1. in questo capitolo.

<sup>91</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 151/2012, su cui D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come livello “essenziale dei diritti politici”?*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 1167 ss.

<sup>92</sup> Tema risalente, su cui da ultimo Corte cost. 115/2012, per la quale cfr. A. BRANCASI, *L’obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell’art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012, pp. 1685 ss. e N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Quando l’equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 1062 ss.

<sup>93</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 70/2012, su cui G. D’AURIA, *Sui principi dell’equilibrio del bilancio e della copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in *Il Foro italiano*, fasc. 5, pt. 1, 2012, pp. 1301 ss. e G. RIVOSECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012, pp. 2335 ss.

titive dell'autonomia finanziaria impone forme di soccorso per gli enti regionali e locali in difficoltà. La funzione di coordinamento continua infatti ad essere esercitata dallo Stato, pure in un contesto in cui il limite sui saldi è già fissato in Costituzione (nei termini rigidi dell'equilibrio), anche sostanzandosi in forme di sostegno finanziario a beneficio degli enti che necessitano di maggiori volumi di risorse.

Non è infatti sufficiente porre l'obiettivo finale dell'equilibrio, in modo indifferenziato per tutti gli enti, ma occorrono regole di coordinamento più puntuali su limiti e vincoli per raggiungere l'equilibrio (o saldi migliori) evitando una competizione non regolata tra territori, per scongiurare politiche di eccessivo rigore in aree disagiate che non possono sostenere – in equilibrio di bilancio – la fornitura di prestazioni essenziali (il che comprometterebbe l'unitarietà del sistema, imponendo prelievi fiscali eccessivi o riduzione dei servizi)<sup>94</sup>.

Lo Stato interviene quindi a fini equitativi a sostegno degli enti svantaggiati, disegnando a monte misure di coordinamento statico sensibili alle potenzialità di reddito pro-capite delle diverse realtà (nei termini della perequazione)<sup>95</sup>, e differenziando ulteriormente gli obiettivi in sede di coordinamento dinamico (nei termini della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni anche a fronte di limiti e vincoli di spesa)<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Sul tema della competizione fiscale tra territori, e suoi vantaggi e svantaggi, cfr. *supra* quanto citato al par. 3.1. del cap. I.

<sup>95</sup> Sul rapporto complesso che nel modello di perequazione si determina tra solidarietà e competitività territoriale, in tensione tra loro, si può rinviare all'esperienza tedesca – *supra*, al par. 4.1. del cap. II – per spunti sui possibili equilibri in un modello articolato su quattro livelli (cfr. G. SCACCIA, *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder, BverfG 11 novembre 1999*, cit., pp. 3586 ss.). Il modello introdotto dalla legge delega 42/2009, art. 9, prevede una perequazione totale in riferimento ai LEP, fondata su un modello *need oriented* ma standardizzato, e parziale per i rimanenti settori.

<sup>96</sup> Sul ruolo dei LEP – articolati in una perequazione fondata su costi e fabbisogni standard, su cui *supra* ai par. 1.2. e 3. del cap. V – nel più generale esercizio del coordinamento dinamico della finanza pubblica, cfr. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2012, in particolare alle pp. 13 ss.

A quest'ultimo proposito, in particolare, l'art. 11 della legge 243/2012 disciplina – per le fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali<sup>97</sup> – il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali.

Si istituisce così, più nel dettaglio, un Fondo straordinario nello stato di previsione del Ministero dell'economia, 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 (con ammontare della dotazione determinato nei documenti di programmazione, sulla base della stima degli effetti ciclici). Tale fondo verrà poi ripartito tra gli enti territoriali bisognosi, con d.P.C.M. adottato secondo le medesime procedure partecipate del decreto di riparto del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Per quanto riguarda invece il primo profilo, la nuova disciplina si intreccia con la riforma del federalismo fiscale. C'è un rapporto di complementarietà tra il nuovo Fondo straordinario e l'intervento perequativo, con il quale la disciplina di equilibrio di bilancio entra in potenziale tensione nella misura in cui già il coordinamento statico della finanza pubblica dovrebbe contemplare l'azzeramento delle situazioni critiche (a costo e fabbisogno standard)<sup>98</sup>. Queste problematiche di sovrapposizione ricalcano quelle che il patto di convergenza<sup>99</sup>, consistente in una declinazione più onnicomprensiva del patto di stabilità contemplata dalla riforma del federalismo fiscale, può presentare rispetto alla funzione solidaristica del paragrafo precedente<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> Cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 811.

<sup>99</sup> Sul patto di convergenza cfr. *infra* il par. 4.3. in questo capitolo.

<sup>100</sup> Infatti, ai sensi del citato art. 8 della legge delega 42/2009, il patto di convergenza si pone quale declinazione della funzione di coordinamento che mira a rendere coerente l'azione vincolistica e limitativa già consolidata con il nuovo impianto del federalismo fiscale. 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..

In entrambi i casi l'attuazione della riforma dell'equilibrio di bilancio introduce strumenti anticongiunturali, tipici quindi del coordinamento dinamico, che si pongono a fianco di un quadro normativo che aveva invece aspirato a chiudere il sistema della finanza territoriale. Il federalismo fiscale ha infatti tentato – tra l'altro – di dare stabilità al complesso dei rapporti finanziari: da un lato, in attuazione del precetto del finanziamento integrale delle funzioni normali (tramite una perequazione che garantisca i livelli quantitativi delle risorse anche in periodi di crisi; a cui è complementare il Fondo straordinario, *ex art. 11 della legge 243/2012*); dall'altro, in conformità ad un modello di responsabilità di spesa (correlando entrate e uscite, così garantendo la prevedibilità tanto delle risorse quanto degli impegni ammessi, sulla base di un ampio patto di convergenza; applicazione del principio di connessione a cui però si somma l'azione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, *ex art. 12 della legge 243/2012*)<sup>101</sup>.

La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio (e relativa attuazione), rafforza quindi una serie di tendenze preesistenti, spostando ulteriormente i meccanismi di governo della finanza territoriale verso l'impiego di strumenti di coordinamento dinamico piuttosto che statico. Ciò, evidentemente, in coerenza con la congiuntura di forte crisi finanziaria, che – esigendo politiche di questo tipo – ha però inciso sul piano ordinamentale (anche costituzionale), intrecciandosi profondamente con il sistema preesistente. Elementi cruciali per razionalizzare questo intreccio – considerando l'assetto normativo esistente – paiono allora da un lato il ruolo svolto dai LEP, per il secondo profilo solidaristico (dello Stato verso le Regioni), e dall'altro la configurabilità di criteri di imputazione del debito esistenti razionali e non discriminatori, per il primo (di solidarietà delle Regioni verso lo Stato).

In altri termini, l'attuazione dei meccanismi dell'art. 11, per svolgersi in modi coerenti con il sistema perequativo (di cui deve costituire completamento per i contesti di crisi), richiede un'azione armonica con i criteri che già assicurano trasferimenti erariali a fabbisogno standard per coprire integralmente le spese essenziali (e parzialmente le altre);

---

<sup>101</sup> Sulle aspirazioni di chiusura del sistema e di responsabilizzazione proprie della legge delega 42/2009, cfr. ancora L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale: dalla democrazia della spesa alla democrazia delle virtù*, cit., pp. 169 ss.



d'altro lato, l'attuazione dei meccanismi dell'art. 12 richiede che la distribuzione del debito preesistente trovi criteri di imputazione ai diversi livelli territoriali (e tra le varie aree del paese) coerenti con i parametri già considerati a fini di convergenza, come sviluppati nel sistema di limiti del patto di stabilità interno, anche per garantire la distribuzione quantitativa non discriminatoria degli oneri di risanamento.

### *3. Dalla dimensione quantitativa delle risorse a quella qualitativa della spesa: la valutazione centrale delle risorse territoriali in base al relativo impiego, tra vincoli e spending review*

La responsabilizzazione della spesa pubblica territoriale, come elemento del più generale paradigma di rafforzamento delle esigenze di stabilità finanziaria rispetto agli interessi sostanziali di impiego delle risorse (spesa sociale, etc.), si sostanzia quindi in una disciplina organica incidente sugli aspetti quantitativi della finanza. In questo senso operano tanto i profili più direttamente limitativi rafforzati dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio (quali i criteri di solidarietà tra livelli di governo, attraverso appositi fondi di intervento o di convergenza), quanto le regole vincolistiche sulle modalità concrete della spesa (quali quelle in materia di indebitamento).

Come già emerso in più contesti, vanno quindi distinti gli istituti di semplice limitazione (quantitativa) della spesa, da quelli vincolanti (anche qualitativamente) le tipologie della stessa<sup>102</sup>. I "limiti" alla finanza pubblica, intesi in senso stretto, sono infatti integrati solo in quelle situazioni in cui lo Stato pone precetti che incidono in modo diretto e immediato sugli aspetti quantitativi dei bilanci locali (con tetti alle spese, obbligo di riduzione percentuale rispetto al volume finanziario di eser-

---

<sup>102</sup> In particolare, sul modello per saldi (quali limiti), si rinvia all'emergere dell'esperienza del patto di stabilità interno (sulla sua logica per tetti o saldi, come impostazione originaria, cfr. *supra* i par. *sub* 7. nel cap. IV), mentre la razionalizzazione qualitativa (con vincoli) emerge come tendenza sempre ricompresa nel patto, anche prima dello sviluppo di un'organica disciplina di revisione della spesa (cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo).

cizi precedenti, obiettivi sui saldi in attivo o in pareggio, etc.)<sup>103</sup>. Al contrario, i “vincoli” si pongono come norme non finanziarie ma sostanziali, rivolte a profili funzionali o organizzativi dell’azione amministrativa concreta posta in essere da Regioni e enti locali; norme sostanziali che tuttavia si traducono in precetti indiretti sull’impegnabilità delle risorse (blocco delle assunzioni, regole di contrattazione, disposizioni organizzative sugli organi collegiali e gli emolumenti, etc.)<sup>104</sup>.

A fronte di questa distinzione, nell’evoluzione più recente della disciplina di stabilità finanziaria e risanamento dei conti pubblici va evidenziata una tendenza al rafforzamento della componente vincolistica; componente in cui si esprime il coordinamento prerogativa della sovranità finanziaria, che si affianca – senza sostituirvisi – alle modalità più direttamente quantitative di contenimento della spesa (e conferma la generale tendenza al prevalere del paradigma della responsabilità)<sup>105</sup>.

L’apprezzamento della qualità della spesa, con conseguente possibilità di differenziare l’attribuzione quantitativa dei volumi di risorse in funzione della miglior resa dei mezzi finanziari (in termini di gestione ottimale), è peraltro essenziale per lo sviluppo di un sistema efficiente<sup>106</sup>. Infatti, ogni amministrazione opera un apprezzamento circa il

---

<sup>103</sup> Sul normale procedere per limiti anziché per vincoli, a fini di un pieno rispetto dell’autonomia, va notato come le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali ordinariamente possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo se si siano limitate a porre obiettivi di riequilibrio (intesi come contenimento transitorio e complessivo della spesa corrente) senza prevedere in modo puntuale strumenti o modalità di limitazione delle uscite (cfr. ad esempio Corte cost. 237/2009, 289/2008 e 120/2008). Nondimeno, non sempre l’incidenza di una misura normativa sulla spesa è immediata; sempre più spesso, invece, la razionalizzazione della spesa pubblica non è connessa a manovre di tipo contabile, ma – con interventi normativi solo indirettamente incidenti sulle disposizioni di bilancio – tale razionalizzazione è perseguita (in modo mediato) attraverso disposizioni vincolistiche che regolano (in modo diretto) organizzazione e funzionamento della PA.

<sup>104</sup> Sulla distinzione tra limiti e vincoli cfr. ancora G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., in particolare p. 563 e – per una ricognizione della giurisprudenza rilevante sul tema – pp. 563 e 574 ss.

<sup>105</sup> Cfr. *supra* le tendenze generali individuate nei par. *sub* 2. in questo capitolo.

<sup>106</sup> Nell’ottica dell’affidamento di maggiori risorse ai soggetti in grado di garantire al relativo “investimento” una resa maggiore, in una prospettiva di ottimo allocativo.

rapporto tra risorse impegnate e risultati conseguiti, e rivede la distribuzione quantitativa delle risorse sulla base dei risultati qualitativi del relativo impiego (preferendo la destinazione che massimizza l'utilità, connessa ad uno stesso ammontare di mezzi finanziari)<sup>107</sup>.

L'introdurre tali profili qualitativi nel tema del rapporto tra sovranità e autonomia finanziaria territoriale, tuttavia, si presenta come particolarmente problematico a fronte dell'opinabilità di ogni giudizio sulla qualità della spesa; giudizio per sua natura non esclusivamente tecnico, ma connesso anche ad un apprezzamento sociale e politico<sup>108</sup>.

Definire degli indicatori di qualità della spesa, inoltre, può risolversi in un indiretto orientamento della stessa, e dell'attività amministrativa ad essa sottesa; orientamento che invece la considerazione esclusivamente quantitativa dei volumi di risorse allocati non implica.

Infatti, quando si opera un controllo premiale, valorizzando alcuni impieghi rispetto ad altri, sostanzialmente si effettua una scelta di merito che indirettamente orienta la spesa a date finalità<sup>109</sup>; in altri termini, valutare la spesa per la sua resa qualitativa finale incentiva la destinazione delle risorse verso gli impieghi considerati ottimali dal valutatore, con la criticità però connessa al fatto che tale connotazione dell'impiego come "ottimale" costituisce in realtà un'opzione non esclusivamente tecnica, ma di allocazione politica secondo un dato ordine di priorità

Sui sistemi di distribuzione e allocazione costruiti per assicurare il massimo di utilità marginale della singola risorsa assegnata rispetto alle funzioni da gestire per mezzo della stessa, cfr. ancora, per un'analisi che prende in considerazione anche le esternalità di tassazione e spesa pubblica, B. DAHLBY, *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*, cit., pp. 397 ss.

<sup>107</sup> Per un inquadramento delle logiche gestionali sottese ai meccanismi di revisione della spesa, in particolare con l'esame dell'esperienza italiana, cfr. D. MONACELLI, A. PENNISI, *L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro*, in *Politica Economica*, fasc. 2, 2011, pp. 255 ss.

<sup>108</sup> Sulle difficoltà di un giudizio esterno su valutazioni di tipo qualitativo, anche l'elemento tecnico diventando insindacabile, cfr. *infra* i par. *sub* 2. nel cap. VIII.

<sup>109</sup> Su premi e sanzioni legati alle performance di impiego del denaro pubblico, e la loro rilevanza in ottica di analisi economica delle regole contabili come incentivi ad assumere determinate condotte di spesa, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *La sussidiarietà nelle tendenze alla regionalizzazione del patto di stabilità e al rafforzamento del sistema di controllo e incentivazione*, cit., pp. 823 ss., e in particolare il par. 4. sui rapporti tra obiettivi, incentivi e controllo.

(allocazione quindi a dati fini, che diventa di fatto vincolata per poter ottenere un buon giudizio sulla qualità della spesa).

L'autonomia nella destinazione delle risorse, che di norma non viene limitata da una considerazione esclusivamente quantitativa del fabbisogno, è così invece compressa da una valutazione qualitativa dei risultati; a fronte di ciò, i processi valutativi dell'allocazione delle risorse sulla base di obiettivi finali pre-dati assumono rilevanza fondamentale, un giudizio qualitativo *ex post* dei risultati operando a livello di incentivo con effetti analoghi a quelli propri dell'apposizione di una destinazione vincolata astratta (*ex ante*) ai fondi affidati<sup>110</sup>.

La prima garanzia di autonomia della spesa è infatti individuabile nell'assenza di vincoli di scopo e, quindi, nella più ampia libertà di destinazione qualitativa delle risorse ai diversi fini<sup>111</sup>. Tuttavia, un sinda-

---

<sup>110</sup> Sulla valutazione dell'amministrazione (e nell'amministrazione) come strumento di efficientazione, cfr. I. BORRELLO, G. SALVEMINI, *Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nella riforma amministrativa*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 2, pt. 1, 1999, pp. 174 ss.; C. RAIMONDI, *Programmazione delle politiche pubbliche e bilancio dello Stato: esperienze e metodologie di valutazione*, in *Azienda Pubblica*, fasc. 3, 2009, pp. 449 ss.; G. VARRIALE, *Profili del controllo strategico nella p.a.*, in *La Finanza Locale*, fasc. 6, 2003, pp. 877 ss. Più specifico, sulla recente esperienza di regolazione della valutazione a fini finanziari, cfr. E. MIDENA, *I nuclei di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2013, pp. 711 ss. (sul d.P.C.M. 262/2012). Va notato come però la valutazione non sia essa stessa neutrale, e diventi quindi uno strumento (non esclusivamente tecnico) per orientare la spesa; sulla terzietà che quindi è necessaria in questa attività, e sulla centralità del ruolo svolto dalla magistratura contabile (nel coniugare neutralità e valutazione), cfr. V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 2009, pp. 659 ss.

<sup>111</sup> Garanzia che si è consolidata nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, che sulla base del nuovo Titolo V ha riconosciuto immediatamente l'autonomia finanziaria nella sua declinazione come libertà di spesa. Infatti, le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, e ledono l'autonomia prevista dall'art. 119 Cost., così che il legislatore nazionale potrebbe stabilire solo limiti complessivi, lasciando agli enti un'ampia libertà di allocazione delle risorse; per la ricostruzione di questo indirizzo cfr. in particolare M. BARBERO, *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 35 ss., ma anche G. D'AURIA, *(In tema di) vincoli puntuali alle spese correnti delle Regioni e degli Enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 12, pt. 1,

cato è possibile anche su tale discrezionalità, e limiti per esigenze di coordinamento sono configurabili anche in termini di allocazione delle risorse su specifici capitoli di spesa, e non solo a copertura delle funzioni dell'ente autonomo complessivamente considerato. Allocazione delle risorse secondo un principio di connessione con specifiche finalità (anziché con il complesso delle competenze dell'ente) che può poi svilupparsi o in modo diretto (vincolando tali risorse), o in modo indiretto (premiandone dati impieghi).

Se la regola è l'assenza di vincolo di destinazione *ex ante*, sembrano infatti tuttavia ammissibili controlli *ex post* della qualità della spesa che si traducano in limiti sanzionatori o garanzie premiali alla dimensione quantitativa territoriale delle risorse: il livello centrale di governo che coordina può cioè determinare dei parametri di risultato qualitativo, cui anche la spesa territoriale (pure libera) deve mirare per ottenere un surplus premiale di risorse (o per evitare una decurtazione sanzionatoria delle stesse)<sup>112</sup>.

Nell'ordinamento italiano, in particolare, la valutazione delle risorse territoriali operata a livello centrale e in base al relativo impiego (qualitativo) è stata sperimentata nelle forme delle disposizioni vincolistiche del patto di stabilità<sup>113</sup> e mediante gli interventi di c.d. *spending review*; meccanismo, quest'ultimo, pensato principalmente per il livello centrale di governo, ma che ha conosciuto estensioni applicative anche a livello territoriale (estensioni rispetto alle quali la Corte costituzionale ha però fatto salve alcune cautele, affinché l'apprezzamento qualitativo della spesa non si trasformi in una menomazione dell'autonomia<sup>114</sup>).

Quella alla revisione qualitativa della spesa pubblica, peraltro, può essere considerata come una tendenza generale di riforma delle modali-

---

2005, pp. 3249 ss. e R. ROMBOLI, *In tema di fondi a destinazione vincolata*, cit., pp. 2755 ss. Cfr. però anche le tendenze a relativizzare la garanzia di libertà, con varie ipotesi di legittimazione degli interventi vincolistici statali sulle risorse trasferite, se giustificati da transitorie esigenze finanziarie o sociali; per questa prospettiva, cfr. F. SAITTO, *La Corte conferma la "regola dell'eccezione" in materia di fondi vincolati tra inattuazione dell'art. 119 Cost. e "imperiose necessità sociali"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2013, pp. 4400 ss.

<sup>112</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo.

<sup>113</sup> Cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo.

<sup>114</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 229/2013, 236/2013, 22/2014 e 44/2014.

tà di azione dell'amministrazione, che interviene ad integrare le regole di controllo e valutazione senza però sostituire i meccanismi già implementati in precedenza (in un contesto meno sensibile alle esigenze di stabilità e risanamento della finanza pubblica)<sup>115</sup>.

Con la contrazione delle risorse, infatti, gli interventi di razionalizzazione operati (anche) a livello di modelli amministrativi – coerenti con l'idea di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. – hanno assunto sempre più una nuova veste (anche) finanziaria, così che la disciplina dell'impiego dei mezzi è andata assumendo, a partire da una posizione tendenzialmente strumentale alle politiche pubbliche, un ruolo sempre più “di sistema” nella riforma generale delle strutture e delle funzioni della PA<sup>116</sup>. Lo spirito “amministrativistico” della *spending review*, in particolare, può così essere identificato nella *ratio* gestionale della revisione della spesa, intesa come efficientazione dei processi decisionali che dai mezzi (tecnicamente disponibili) portano ai risultati (politicamente individuati come ottimali).

---

<sup>115</sup> La *spending review* si affianca e non si sostituisce ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale. Sono invece aggiunte nuove procedure sistematiche di valutazione dell'efficienza della spesa e dell'efficacia delle politiche, anche al fine di realizzare, in via tendenziale, il passaggio da un criterio contabilistico di spesa storica, al principio, sperimentato in altri ordinamenti, del cosiddetto bilancio “a base zero” (*zero base budgeting*); principio su cui l'art. 21 della legge 243/2012 ha avviato un'apposita sperimentazione. In quest'ottica, per quel che riguarda l'integrazione tra le logiche della *spending review* e le preesistenti logiche di standardizzazione dei costi – sottese al processo di federalismo fiscale qui analizzato – cfr. M. DE NES, *I fabbisogni “standard” nell'impianto del federalismo fiscale e nella c.d. “Spending review”, anche in considerazione della revisione dell'IMU per il 2013*, in *federalismi.it*, fasc. 12, 2013 (in particolare il par. 3.).

<sup>116</sup> Per la prospettiva di un condizionamento sempre più stretto della prospettiva contabilistica “ricongiunta” a quella dell'amministrazione, dopo la novella del 2012 all'art. 97 Cost., cfr. ancora G. BOTTINO, *Il nuovo art. 97 della Costituzione*, cit., pp. 691 ss., che evidenzia come il principio di equilibrio del bilancio e il principio di sostenibilità del debito pubblico si riconducano ad un criterio di “economicità” come principio costituzionale condizionante l'attività e l'organizzazione amministrativa. Sul condizionamento reciproco delle questioni amministrative generali e delle strumentali questioni di regolazione finanziaria cfr. anche *supra* il par. 6. nel cap. IV e il par. 2. nel cap. V.

Questa tendenza va quindi riconnessa alla più recente disciplina che ha operato nel senso dell'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa pubblica, come elemento connotante l'azione dell'amministrazione in generale<sup>117</sup>; processo di valutazione qualitativa che per il suo funzionamento presuppone – quale base conoscitiva – un'impostazione del bilancio pubblico del tipo di quella emergente dalle recenti riforme, secondo una riclassificazione in senso funzionale che ha articolato in missioni e programmi la contabilità<sup>118</sup>. Con tale impostazione infatti il bilancio è divenuto un vero strumento di programmazione economico-finanziaria volto al miglioramento della valutazione della performance della spesa pubblica, garantendo che le risorse impegnate possano essere valutate per il risultato a cui portano, così che proprio la riforma del bilancio ha costituito la necessaria premessa per la recente introduzione di istituti di sistematica *spending review*<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Tra i numerosi provvedimenti, in particolare si rinvia a: legge 196/2009; d.lgs. 123/2011; d.l. 98/2011; d.l. 138/2011; d.lgs. 149/2011; d.l. 52/2012; d.l. 95/2012 (provvedimenti per la cui analisi cfr. di seguito in questo paragrafo, e dal complesso dei quali emerge comunque la tendenziale volontà di sviluppare strumenti qualitativi di controllo e riduzione della spesa, per evitare l'impiego dei c.d. tagli lineari).

<sup>118</sup> L'organizzazione del bilancio in missioni (che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica) e programmi (quali aggregati omogenei di attività svolte all'interno del singolo ente per perseguire obiettivi definiti) risulta infatti coerente con una migliore integrazione di valutazione dell'azione amministrativa e conseguenze contabili; tale riforma è stata quindi realizzata dapprima per il livello statale e, poi, per la contabilità degli enti territoriali. Cfr. il d.lgs. 170/2006, di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'art. 1 della legge 131/2003, e successivamente il d.lgs. 118/2011 e il d.P.C.M. 28 dicembre 2011. Sul tema, cfr. M. QUECCHIA, *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2013, pp. 7 ss.

<sup>119</sup> Peraltro, la rilevanza delle generali politiche di bilancio per la limitazione della spesa pubblica va fatta risalire anche alla legge 94/1997, con la quale la contabilità era già stata riorganizzata in unità previsionali di base, le quali costituiscono l'insieme delle risorse affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa; solo a seguito delle riforme più recenti la struttura della contabilità pubblica risulta però adeguatamente integrata con le modalità di azione della PA, e soprattutto articolata in schemi uniformi per i diversi enti territoriali (anche grazie alla copertura della riqualificazione come esclusiva della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", ex art. 3 della legge cost. 1/2012, e alla centralità dell'equilibrio inteso come grandezza di cassa,

La sperimentazione in Italia di meccanismi di revisione della spesa pubblica si è quindi accompagnata alla citata riforma del bilancio, venendo dapprima introdotta con la legge finanziaria 2007 le cui disposizioni approntavano alcune procedure provvisorie in materia<sup>120</sup>, e solo successivamente – con la legge finanziaria per il 2008 – si era invece proceduto a dare stabilità all’istituto, disponendo per l’effettuazione periodica di una revisione qualitativa delle spese<sup>121</sup>. Tale assetto è stato poi consolidato – sempre per il livello statale – dalla legge 196/2009, mediante una marcata istituzionalizzazione delle procedure e delle strutture dedicate alla revisione (i c.d. nuclei di analisi e valutazione della spesa)<sup>122</sup>, il cui operare peraltro – a livello di amministrazioni pubbliche territoriali – ricalca alcune delle logiche già sottese alla vigilanza sul buon esito qualitativo degli investimenti pubblici<sup>123</sup>.

È stato però solo successivamente, nell’ambito della crisi finanziaria, che i meccanismi di *spending review* hanno trovato un rafforzamento significativo, a fini di razionalizzazione della finanza statale; rafforzamento generale nell’ambito del quale si registrano alcuni profili di incidenza – con singole disposizioni vincolistiche più che per partecipazione alle procedure di revisione – anche sugli enti territoriali.

Con un carattere molto generico, le evoluzioni normative connesse all’esigenza di contrasto alla crisi finanziaria muovono già dalla delega prevista nella legge di contabilità, sulla base della quale è stato poi adottato il d.lgs. 123/2011 di riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile, rafforzati proprio in ottica di revisione della

---

su cui cfr. S. BILARDO, *Il pareggio di bilancio in Costituzione per gli enti territoriali: tra riforma della contabilità e patto di stabilità*, cit., pp. 527 ss.).

<sup>120</sup> Cfr. ad esempio l’art. 1, co. 449, della legge 296/2006, dove si impone di impiegare parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti, in alternativa alla stipulazione delle convenzioni-quadro per gli acquisti.

<sup>121</sup> Cfr. l’art. 3, co. 68, della legge 244/2007, sull’obbligo di relazione sullo stato della spesa, sull’efficacia nell’allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell’azione amministrativa che i Ministeri hanno l’obbligo di presentare annualmente al Parlamento relativamente al proprio stato di previsione.

<sup>122</sup> Cfr. l’art. 39 della legge 196/2009.

<sup>123</sup> Cfr. i Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVAL), istituiti presso le amministrazioni centrali, regionali e delle Province autonome come previsto dall’art. 1 della legge 144/99.



spesa<sup>124</sup>. Inoltre, i provvedimenti successivi hanno ridefinito le modalità applicative della *spending review*, coordinandola maggiormente con le logiche dei fabbisogni e dei costi standard.

Così, il d.l. 98/2011 ha determinato, con una pluralità di nuove misure (anche settoriali), l'avvio di un nuovo ciclo di revisione della spesa statale<sup>125</sup>; ciclo che poi il d.l. 138/2011 ha rivisto in ottica di organico programma di riordino della spesa pubblica, sebbene incontrando difficoltà di sviluppo<sup>126</sup>. A fronte della farraginosità di tali programmi, il successivo d.lgs. 149/2011 ha previsto – mediante relazione agli organi legislativi – un controllo “politico” sul carattere soddisfacente o meno della convergenza della spesa verso obiettivi qualitativi e quantitativi standardizzati (come tali individuati quali “ottimali”, da un punto di vista di efficienza della spesa)<sup>127</sup>.

Inoltre, accanto a tale soluzione procedurale, anche i contenuti sostanziali della revisione della spesa sono stati rafforzati nell'ambito della crisi, con due appositi provvedimenti d'urgenza posti alla base di un ulteriore nuovo ciclo di *spending review*.

Il d.l. 52/2012 ha così istituito un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica e la figura del Commissario straordinario

---

<sup>124</sup> Cfr. in particolare, per quanto di rilevanza territoriale, l'art. 1 del d.lgs. 123/2011 che ha prospettato la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e valutazione della spesa (oltre che di formulazione di proposte dirette a migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa).

<sup>125</sup> Cfr. per un approfondimento, tra l'ampia letteratura, A. VILLA, *La “Manovra di luglio” contenuta nel d.l. n. 98 del 2011. La correzione dei conti passa dalla spesa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2011, pp. 1160 ss. e – per i profili di impatto sugli istituti più direttamente rilevanti per la spesa territoriale, con inserimento nel patto di stabilità interno di logiche di contenimento estranee agli indirizzi di c.d. federalismo fiscale – cfr. anche ID., *La “Manovra di luglio” contenuta nel d.l. n. 98 del 2011. Il nuovo patto di stabilità (virtuoso) non fa i conti con il federalismo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2011, pp. 1163 ss.

<sup>126</sup> Per un esame specifico delle disposizioni con ricadute sugli enti territoriali, tra l'ampia letteratura cfr. A. STERPA, *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni*, in *federalismi.it*, fasc. 16, 2011, con una lettura degli indirizzi generali del decreto tra contenimento della spesa pubblica e “contenimento” dell'autonomia.

<sup>127</sup> Sul decreto attuativo del federalismo fiscale in materia di meccanismi sanzionatori e premiali, cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo.

per la razionalizzazione della spesa, prevedendo anche vincoli puntuali – di tipo peraltro sempre procedimentale, più che sostanziale – per l’attività amministrativa (specificamente con procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, ai fini della riduzione della spesa per i consumi intermedi)<sup>128</sup>. Successivamente, il d.l. 95/2012 è intervenuto in modo ancora più deciso sul piano (vincolistico) sostanziale, anziché su quello procedurale, prevedendo una serie di misure di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica (assunte in coerenza con gli obiettivi indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012); misure quindi incidenti sì indirettamente sulla (quantità e qualità della) spesa, ma toccando in modo invece diretto (con vincoli) la disciplina sostanziale del pubblico impiego, del patrimonio pubblico, delle locazioni passive, delle società pubbliche strumentali, nonché del comparto sanitario e farmaceutico<sup>129</sup>.

Nell’ambito di questa tendenza, che riguarda principalmente l’amministrazione centrale, proprio le disposizioni vincolistiche (piuttosto che le regole procedurali, che hanno disegnato i cicli di revisione della spesa statale) si pongono come estendibili anche alle amministrazioni territoriali. Se il processo di *spending review* (rafforzato per contrastare l’emergenza) da un lato è stato infatti integrato sul piano sostanziale, applicando le logiche già sottese alla standardizzazione della spesa territoriale – e relativa valutazione qualitativa – anche allo Stato (proceduralizzandone l’applicazione, affidata ad un apposito Commissario), d’altro lato nell’ambito di tale disciplina alcune disposizioni più puntuali sono poi risultate di opportuna applicazione anche agli enti territoriali, in forma di vincoli rinforzati alla spesa autonoma.

In altri termini, la revisione qualitativa della spesa statale è stata contaminata dalle logiche di fabbisogno e costo standard proprie del

---

<sup>128</sup> Per quanto riguarda questa disciplina di prima istituzione organica del sistema di *spending review*, in merito al relativo impatto sulle autonomie territoriali, cfr. in particolare l’art. 2, co. 5, ai sensi del quale per le Regioni e le Province autonome le disposizioni del decreto costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

<sup>129</sup> Tra l’ampia letteratura, per una ricostruzione dei contenuti dei provvedimenti sulla revisione della spesa pubblica fino al d.l. 95/2012, cfr. per una sintetica trattazione G. MAZZANTINI, *La lunga strada della “spending review”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 12, 2012, pp. 1163 ss.

federalismo fiscale (proceduralizzandole), mentre alla finanza territoriale si sono estese logiche di intervento vincolistico puntuale e settoriale che – principalmente – sono invece rivolte all'amministrazione statale (per colpire le voci di spesa ritenute più esposte a spreco del denaro pubblico, quali – in generale – i c.d. costi della politica).

### *3.1. La revisione qualitativa della spesa nelle Regioni ordinarie e nelle Regioni speciali*

In ottica vincolistica, i più recenti decreti di *spending review* hanno quindi introdotto anche per gli enti territoriali specifici obblighi di riduzione delle spese, imponendo tagli per quelle connesse ad alcune specifiche aree o modalità di azione amministrativa, ritenute qualitativamente subottimali (e quindi quantitativamente comprimibili).

Le modalità di riduzione della spesa tramite revisione della stessa (selezionando quella meno produttiva, anziché operando mediante tagli lineari), sono quindi state in parte direttamente estese – in particolare con il d.l. 95/2012 – anche agli enti territoriali<sup>130</sup>. Lo stesso obiettivo che si sarebbe dovuto raggiungere in modo spontaneo, incentivando gli enti territoriali stessi a conservare le sole spese corrispondenti ai parametri standardizzati su cui viene quantificato il sostegno solidaristico nell'ambito del c.d. federalismo fiscale, è così stato parzialmente imposto dallo Stato anche autoritativamente: nell'esercizio del proprio potere di coordinamento, è quindi il livello centrale di governo che talvolta – nell'ambito di una generale revisione qualitativa della spesa – impone a Regioni ed enti locali di comprimere alcune specifiche voci di uscita (ritenute improduttive e pregiudizievoli per i complessivi equilibri di finanza pubblica).

Le prescrizioni di razionalizzazione ed efficientamento della spesa così poste mediante vincoli puntuali comportano, però, una parziale lesione dell'autonomia finanziaria, coartata per esigenze unitarie me-

---

<sup>130</sup> Per l'impatto del decreto sull'autonomia territoriale, derivante da una pluralità di singole disposizioni di dettaglio applicabili anche al livello di governo regionale, cfr. Conferenza delle Regioni e Province autonome 12/115/CU2/C2: parere sul disegno di legge di conversione in legge del d.l. 95/2012, punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata Roma, 25 luglio 2012.

dianche prescrizioni puntuali<sup>131</sup>. Inoltre, quantitativamente alcune disposizioni verrebbero a tradursi in un taglio reale ai servizi essenziali, specie in materia di sanità, servizi sociali e trasporto pubblico locale.

Più nel dettaglio, gli interventi qualitativi vengono realizzati mediante una pluralità di disposizioni vincolistiche puntuali e particolari, il cui complesso opera in direzione di una compressione quantitativa delle spese attraverso la selezione di quelle (da ridurre) considerate inefficienti. Così ad esempio si è fortemente ridotto il ricorso alle società *in house* ed è stato limitato l'utilizzo degli enti strumentali, aziende ed agenzie, delle Regioni e degli enti locali<sup>132</sup>; ciò mediante norme che giudicano negativamente la qualità della spesa realizzata mediante tali moduli organizzativi, inibendone l'impiego a fini di convergenza finanziaria (ma così limitando anche l'autonomia organizzativa degli enti territoriali). D'altra parte – e al contrario – altre disposizioni obbligano invece i Comuni di ridotte dimensioni ad un esercizio associato delle funzioni, posto il carattere inefficiente delle gestioni condotte in modo frazionato; e ciò è stato imposto mediante precisi moduli organizzativi, il cui necessario utilizzo si tradurrebbe di per sé in una menomazione degli spazi di autodeterminazione dell'amministrazione esponenziale delle comunità locali, coartata a mediare i propri interessi in una gestione più ampia dei servizi e delle funzioni di sua competenza<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Tra le varie disposizioni del d.l. 95/2012 rilevanti anche per Regioni ed enti locali, cfr. però in particolare il Titolo IV, su razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali (artt. 16-20).

<sup>132</sup> Cfr. gli artt. 4 e 9 del d.l. 95/2012. Tra l'ampia letteratura, sul tema cfr. L. VANDELLE, *Le società pubbliche locali tra autonomia organizzativa regionale e locale, ordinamento civile e principi di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2013, pp. 3398 ss. e F. FRANCIOSI, *Le società a partecipazione pubblica strumentali dopo la cd. "spending review" (alla luce della sentenza Corte cost. n. 229/2013)*, in *Il Corriere del Merito*, fasc. 10, 2013, pp. 933 ss.

<sup>133</sup> Cfr. l'art. 19 (funzioni fondamentali dei Comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali) e l'art. 20 (disposizioni per favorire la fusione di Comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali) del d.l. 95/2012, intervenuti a rafforzare preesistenti precetti circa l'obbligo di gestione associata (cfr. in particolare a partire dall'art. 14 del d.l. 78/2010), a loro volta introdotti seguendo un indirizzo di razionalizzazione da tempo auspicato; cfr. G. CASTRONOVO, *L'accorpamento dei piccoli Comuni contribuirà al risanamento dei nostri conti pubblici*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 11, 2006, pp. 1457 ss.

Tramite alcune sentenze la Corte costituzionale è quindi intervenuta a precisare quanto e come l'apprezzamento qualitativo della spesa – operato mediante i riflessi vincolistici della *spending review* su Regioni ed enti locali – possa essere considerato coerente con le garanzie dell'autonomia territoriale<sup>134</sup>.

Così, ad esempio, tramite la sentenza 229/2013 si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 95/2012, che introduceva obblighi di privatizzazione e scioglimento delle società degli enti territoriali<sup>135</sup>. La Consulta ha ribadito che lo Stato – ponendo obiettivi di riequilibrio della spesa – può anche limitare l'attività delle Regioni, ma non può prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità sostanziali per il perseguimento di questi obiettivi finanziari (mentre le disposizioni vincolistiche per la revisione della spesa, in questo caso, operavano a livello di dettaglio, invadendo le competenze regionali residuali in materia di “organizzazione e funzionamento della Regione”<sup>136</sup>).

Con la sentenza 236/2013, la Corte ha invece parzialmente censurato le disposizioni di razionalizzazione degli organismi – comunque denominati – creati per svolgere in via strumentale le funzioni fondamentali degli enti territoriali<sup>137</sup>. Infatti, sebbene la decisione abbia fatto salvo l'obbligo di ridurre di una certa percentuale la spesa connessa al settore specifico degli enti strumentali, nondimeno si è ritenuto che la sanzione automatica della soppressione sia affetta da incostituzionalità, per irragionevolezza (vista la connessione con lo svolgimento delle funzio-

---

<sup>134</sup> Cfr. in particolare Corte cost. 229/2013, 236/2013, 14/2014, 22/2014, 44/2014.

<sup>135</sup> È risultata invece legittima la disposizione sui vincoli alla composizione dei consigli di amministrazione; per tale profilo l'esercizio dell'autonomia regionale sulle proprie scelte organizzative, operato adottato il modello della società pubblica, esaurisce gli spazi di autodeterminazione e comporta l'integrale applicazione del regime giuridico privatistico fissato dal legislatore statale (nell'esercizio della competenza esclusiva sull'“ordinamento civile”).

<sup>136</sup> Alla base della decisione sta quindi l'esistenza di una specifica materia di competenza regionale, che esclude l'intervento statale di revisione della spesa, ma la norma continua invece ad operare per Comuni e Province, il cui ordinamento è invece pienamente soggetto alla normativa statale.

<sup>137</sup> A commento cfr. A. IACOVELLO, *Il coordinamento della finanza pubblica come binario per la ricentralizzazione della legislazione e dell'amministrazione in tempi di crisi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2013, pp. 3524 ss.

ni fondamentali affidate, che sarebbe così posto a rischio, specie in considerazione della previsione di una nullità per gli atti adottati successivamente al termine dato per la ristrutturazione di tali enti)<sup>138</sup>.

Infine, con le sentenze 22/2014 e 44/2014 sono invece state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla gestione associata obbligatoria delle funzioni dei piccoli Comuni, peraltro frutto di una pluralità di interventi di riforma sulla prima disciplina approvata<sup>139</sup>; ciò in quanto prescrizioni ragionevoli per il fine di contenimento della spesa pubblica, mediante vincoli oggettivamente orientati a una gestione maggiormente virtuosa che lascia comunque alle Regioni l'esercizio delle competenze materiali ad esse spettanti. Questo intervento vincolistico, diretto alla revisione di una voce di spesa qualitativamente inefficiente in quanto prestata in condizioni di diseconomia di scala, a giudizio della Corte integra quindi un legittimo esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica (estesa alla disciplina non solo di principio, ma anche ai dettagli, in quanto stret-

---

<sup>138</sup> I giudici inoltre circoscrivono la portata del divieto di cui al co. 6 dell'art. 9 del d.l. 95/2012 ritenendo che "l'obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20%, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi". Alla luce di ciò la Corte stabilisce un'interpretazione costituzionalmente orientata, affermando che il divieto del co. 6 non opera se complessivamente, sommando le spese per i preesistenti organismi e per i nuovi, la spesa resta nell'80% degli originari oneri finanziari, ovvero se gli enti locali accorpano gli enti strumentali in questione anche istituendo un nuovo soggetto, purché sia rispettato l'obiettivo di riduzione complessiva dei costi.

<sup>139</sup> Per la normativa rilevante, cfr. in particolare l'art. 14 del d.l. 78/2010, l'art. 16 del d.l. 138/2011, l'art. 19 del d.l. 95/2012 e la legge 56/2014, co. 104-134. Per il relativo commento, cfr. G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2013, pp. 133 ss.; A. BIANCO, *Spending review, le novità per le gestioni associate*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 4/5, 2012, pp. 42 ss.; E. VIGATO, *Come cambia il sistema dei piccoli Comuni e delle Province in Italia?*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 2, 2011; G. CARULLO, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 10, 2013, pp. 2879 ss.; M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2014, pp. 97 ss. Infine, sulla disciplina più recente derivante dalla legge 56/2014, cfr. C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8-9, 2014, pp. 794 ss.

tamente funzionale alla realizzazione del fine principale<sup>140</sup>); non si tratta invece di intervento statale coperto dalla lett. p), il che avrebbe all'opposto determinato l'impossibilità di dettare una disciplina di dettaglio, considerato che quest'ultimo titolo materiale è viceversa espressamente confinato alla sola individuazione delle funzioni fondamentali (senza entrare nei dettagli delle stesse)<sup>141</sup>.

Delle logiche sottese alla disciplina di *spending review*, quindi, è stato esteso alle autonomie territoriali non l'impianto procedurale (con il quale a livello statale si individuano le singole componenti di spesa da comprimere, perché qualitativamente non adeguate), ma singoli interventi vincolistici posti per colpire puntuali impegni finanziari, in quanto ritenuti già dal formante legale – prima di interventi amministrativi di selezione – quale fonte di spesa non produttiva. Prevedere invece meccanismi centralizzati di revisione della spesa territoriale si sarebbe infatti posto in contrasto con l'autonomia, mentre – nell'interpretazione della Corte – i singoli vincoli sostanziali, anche se puntuali, possono essere legittimi se apposti dallo Stato nell'esercizio della propria funzione di coordinamento (purché svolta in modo ragionevole)<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> La Corte costituzionale ha osservato come – tuttavia – la specificità delle prescrizioni non può escludere di per sé “il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” (cfr. Corte cost. 430/2007 oltre che – ad esempio – il punto 12 del considerato in diritto di Corte cost. 237/2009). A partire da questa considerazione, anche una disciplina di dettaglio – come quella strumentale all'obbligo di gestione associata – può essere costituzionalmente conforme, posto che il legislatore statale è in grado di imporre legittimamente alle Regioni – per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi europei – vincoli alle politiche di bilancio; e tali vincoli di bilancio – derivanti dalla funzione di coordinamento – possono poi manifestarsi, ed essere normativamente tradotti, anche in puntuali limitazioni (indirette) all'autonomia di spesa degli enti territoriali (cfr. ad esempio Corte cost. 236/2013, 182/2011, 207/2010 e 128/2010).

<sup>141</sup> Sul tema dell'individuazione delle funzioni fondamentali, cfr. G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2012 e F. MERLONI, *Una new entry tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le funzioni fondamentali degli Enti locali*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2010, pp. 794 ss. e – per maggiori dettagli, si rinvia *supra* al par. 3.2. nel cap. V.

<sup>142</sup> Peraltro con margini stretti di sindacato su tale ragionevolezza; su tali profili rimediali cfr. *infra* al par. 2. e 2.1. nel cap. VIII.

Gli stessi rilievi valgono per le Regioni a Statuto speciale, ma con un'attenzione particolare per la tutela (rafforzata) dell'autonomia. In questo caso infatti i vincoli di riduzione della spesa non sono stati apposti, di norma, mediante disposizioni direttamente applicabili ma, come previsto in generale, l'autonomia finanziaria differenziata è stata fatta salva grazie ad apposite clausole di salvaguardia<sup>143</sup>. Tali clausole sono però da intendersi come di tipo procedurale, e non escludono quindi del tutto l'effetto vincolante – anche per tali Regioni – delle nuove regole di revisione qualitativa della spesa<sup>144</sup>: tali regole devono infatti ritenersi inoperanti non in termini assoluti, ma fino a quando non venga recepita – eventualmente con le garanzie previste dagli Statuti o dalle norme di attuazione<sup>145</sup>, ma in un termine prefissato – una disciplina vincolistica che soddisfi le medesime finalità indicate dal legislatore statale nell'esercizio della propria funzione di coordinamento (indicate quindi in modo diretto alle Regioni ordinarie, e con la mediazione invece di un recepimento autonomo per le speciali).

Va pertanto riconosciuta la legittimità costituzionale di una certa efficacia vincolante della normativa di revisione della spesa anche nelle Regioni a Statuto speciale, in linea con l'interpretazione – consolidata nella giurisprudenza della Corte costituzionale – per cui l'unità dell'ordinamento costituisce un valore prevalente (se applicato con le corrette procedure) anche sulle istanze dell'autonomia differenziata<sup>146</sup>. I vincoli

---

<sup>143</sup> Sull'istituto delle clausole di salvaguardia in generale, cfr. *infra* i par. *sub* 5. in questo capitolo.

<sup>144</sup> Cfr. sulla distinzione M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 17, 2014, e – in generale – sull'istituto si rinvia anche a A. PERTICI, *Clausole di salvaguardia in relazione a norme riguardanti le Province autonome*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2003, pp. 730 ss.

<sup>145</sup> Particolarmente significativo a questo riguardo il d.lgs. 266/1992, per le Province autonome, che in sostanza generalizza un meccanismo di salvaguardia procedurale nel recepimento delle modifiche normative statali.

<sup>146</sup> Cfr. Corte cost. 416/1995, 222/1994, 357/1993, 355/1993, 132/1993, 128/1993, 356/1992, 62/1987, e155/1977; indirizzo interpretativo confermato dalle pronunce successive alla riforma del Titolo V, ma (anche) precedenti alla crisi finanziaria, per le quali cfr. Corte cost. 169/2007, 88/2006, 449/2005, 417/2005, 35/2005, 30/2005, 414/2004, 390/2004, 353/2004, 260/2004, 36/2004, 17/2004, 4/2004 e 376/2003.



puntuali diretti al taglio di singole spese considerate qualitativamente inadeguate, infatti, vanno recepiti anche dalle autonomie speciali tendenzialmente “come tali”, non potendo invece essere tradotti da vincoli in semplici limiti quantitativi complessivi (cioè, sembra necessario che il recepimento dei vincoli di spesa con disposizioni proprie dell'ente regionale speciale colpisca almeno gli stessi settori considerati inefficienti dalla legge statale, senza una traslazione del risparmio – pur se quantitativamente analogo – su capitoli del bilancio regionale invece qualitativamente del tutto distinti).

In altri termini, si potrebbe sì in astratto prospettare una tutela forte dell'autonomia che – a beneficio delle Regioni speciali – legittimi una generale conversione di tutte le disposizioni vincolistiche in limiti; ciò, quindi, con la conseguenza per cui sarebbe sufficiente – per ottemperare alle esigenze di unitarietà sottese al coordinamento – che il singolo ente ottenesse i medesimi risultati quantitativi di bilancio, anche incidendo su spese diverse da quelle indicate come qualitativamente sacrificabili dal coordinamento statale (così operando con risparmi su diversi capitoli di spesa, e omettendo interventi ad esempio su pubblico impiego, patrimonio pubblico, locazioni passive, società pubbliche strumentali, comparto sanitario e farmaceutico, etc.). Nondimeno, la formulazione letterale di alcune clausole di salvaguardia (orientate a sottolineare il carattere meramente procedurale dell'esclusione, e la necessità che anche le Regioni speciali raggiungano il medesimo – più che analogo – obiettivo di risanamento finanziario)<sup>147</sup>, e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale (sensibili alle esigenze unitarie anche quanto alla “qualità” del coordinamento finanziario)<sup>148</sup>, sembrano

---

<sup>147</sup> Nei vari decreti di revisione della spesa si trovano numerose clausole di salvaguardia. Strutturalmente, tali clausole vengono solitamente costruite come una prescrizione alle Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano – entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, e nel rispetto degli Statuti speciali – di operare un autonomo “adeguamento dei propri ordinamenti” alle “disposizioni” di revisione della spesa; disposizioni statali che sono state così qualificate come principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

<sup>148</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale più recente riferita alle Regioni speciali cfr. *infra* il par. 5.1. in questo capitolo.

orientare anche la revisione della spesa delle Regioni a Statuto speciale verso i medesimi (almeno tendenzialmente) settori di intervento citati.

In questo senso, piuttosto, va evidenziato come la principale garanzia dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali possa consistere nell'autonoma adozione di modalità di revisione qualitativa della spesa altrettanto o più efficienti di quelle implementate a livello statale, sviluppando anche una propria disciplina procedurale (accanto a quella vincolistica sostanziale parzialmente imposta dallo Stato) che permetta di operare in termini comparativamente più efficienti di quelli che, eventualmente, lo Stato potrebbe imporre. Così, sono state sperimentate alcune specifiche soluzioni di *spending review* delle Regioni speciali, con istituti e meccanismi procedurali i quali – nell'esercizio dell'autonomia finanziaria propria delle singole amministrazioni territoriali – mirano a realizzare gli stessi obiettivi sui saldi concordati con lo Stato, però mediante interventi di contenimento della spesa non lineari, ma selettivi sul piano qualitativo<sup>149</sup>.

#### *4. L'impatto della dimensione tecnica (nella responsabilizzazione e nell'approccio "qualitativo") sugli strumenti di coordinamento finanziario: le principali tendenze nel patto di stabilità interno*

Dal profilo qualitativo della spesa, e dal rafforzamento del paradigma della responsabilità contabile nella disciplina finanziaria, è emersa con maggiore chiarezza – specie in un contesto di crisi – la questione della natura effettivamente tecnica (o invece politica) delle norme di

---

<sup>149</sup> Per una descrizione dei meccanismi di revisione della spesa implementati autonomamente dalle Province autonome, si rinvia in particolare a D. PASSIGLI, *La finanza locale dei Comuni del Trentino-Alto Adige: spending review, patto di stabilità, gestioni associate*, Santarcangelo di Romagna, 2012, e gli ampi riferimenti alla normativa e alla prassi Regionale e provinciale *ivi* riportati. Per l'esperienza specifica della Provincia autonoma di Trento, cfr. anche L. HINNA, M. MARCANTONI, *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Roma, 2012, pp. 156 ss.

stabilità finanziaria, e – quindi – di allocazione dei volumi di risorse (mediante garanzie e limiti quantitativi)<sup>150</sup>.

L'evoluzione degli strumenti di coordinamento finanziario a limitazione della spesa territoriale ha infatti portato allo sviluppo di meccanismi di responsabilizzazione corrispondenti ad esigenze tecniche di stabilità, che si pongono come complementari o alternativi alle più dirette decisioni politico/discrezionali di allocazione delle risorse. Limiti e vincoli alla spesa territoriale continuano nondimeno a passare per un coordinamento affidato alle istituzioni politiche, ma sempre più spesso rafforzato dall'apporto di "oggettività" insito nella compresente dimensione tecnico/contabile delle scelte qualitative e quantitative<sup>151</sup>.

L'evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno, già richiamata in precedenza<sup>152</sup>, è particolarmente sintomatica di questo rafforzarsi del paradigma della tecnica, sebbene nel perdurare di una dimensione fortemente politica delle scelte di coordinamento della finanza pubblica (espressa dalle norme del medesimo patto).

Gli sviluppi più recenti, in questo senso, hanno rafforzato la centralità di alcune tematiche che da sempre segnano la conformazione dell'autonomia di spesa territoriale da parte della sovranità finanziaria. Infatti, in un quadro ordinamentale sempre più complesso, la tecnicizzazione e l'oggettivazione delle regole di sostenibilità dei conti pubblici sottese (principalmente) al patto di stabilità interno ha determinato, tra l'altro, un più esteso impiego delle norme costituzionali a legittimazione di interventi di limitazione – piuttosto che di garanzia – dei volumi della spesa territoriale. Così, tra gli indirizzi di riforma delle regole di stabilità va in particolare ricordata la più diffusa considerazione per i profili di qualità della spesa, i quali oltre che negli istituti della *spending re-*

---

<sup>150</sup> Sul combinarsi dei paradigmi di responsabilità e qualità di spesa nelle evoluzioni dell'ordinamento italiano, cfr. *supra* i par. *sub* 2. in questo capitolo.

<sup>151</sup> Cfr. *infra* il par. 5. nel cap. VII e il par. 1.2. nel cap. VIII.

<sup>152</sup> Per la trattazione delle origini ed evoluzione del patto di stabilità interno, e sul sistema di saldi e tetti come impostazione di fondo limitativa, cfr. *supra* quanto già esposto ai par. *sub* 7. nel cap. IV. Oltre a quanto citato in precedenza, per una ricostruzione dell'esperienza complessiva del patto di stabilità interno cfr. il più recente M. BARBERO, *Le Regioni e il Patto di stabilità interno: da soggetti passivi ad un possibile futuro da protagonisti*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 227 ss.

*view* sono stati principalmente concretizzati – a livello territoriale – in un maggiore impiego dei vincoli rispetto ai limiti<sup>153</sup>.

Inoltre, si registra una specifica considerazione – all'interno delle regole del patto – per il valore della responsabilità (con rafforzamento e tecnicizzazione dei controlli, e un più stabile apparato di sanzioni e premi)<sup>154</sup>, per la strumentalità nelle regole di stabilità alla tutela dei diritti e dei livelli essenziali delle prestazioni (integrando un'idea di patto di convergenza, per potenziare la connessione di limiti e vincoli quantitativi, da un lato, con le esigenze di prestazione dei servizi pubblici, dall'altro)<sup>155</sup>, nonché – infine – per la multilateralità sottesa alle regole del patto (emergente nelle esperienze di territorializzazione dello stesso, con affidamento alle Regioni, o direttamente agli enti locali, della definizione di soluzioni alternative per il raggiungimento degli obiettivi)<sup>156</sup>.

#### *4.1. La qualità nelle regole del patto, dai limiti ai vincoli: la parziale ammissibilità delle regole vincolistiche sulla qualità della spesa accanto ai regimi limitativi della quantità dei volumi impiegati*

La legittimazione statale sottesa alla funzione di coordinamento, qualificata come materia concorrente, postula che quelli del patto non debbano manifestarsi come obblighi puntuali ma – tendenzialmente – quali meri programmi; ciò con il conseguente problema di definire cosa sia da considerare come precetto puntuale, posta l'inadeguatezza di un approccio che si affidasse all'auto-qualificazione – come principi – delle disposizioni statali<sup>157</sup>. A tale scopo si è quindi seguito anche un criterio sostanzialistico, verificando – al di là della terminologia impiegata dal legislatore – l'idoneità del “carattere sostanziale della norma” a tra-

<sup>153</sup> Cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo.

<sup>154</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo.

<sup>155</sup> Cfr. *infra* il par. 4.3. in questo capitolo.

<sup>156</sup> Cfr. *infra* il par. 4.4. in questo capitolo.

<sup>157</sup> Sul punto, in merito alla giurisprudenza costituzionale relativa al grado di dettaglio ammesso per le disposizioni statali di coordinamento finanziario (analizzando il particolare tema della rilevanza della propria autoqualificazione, quale norma di principio, operata dalla disposizione stessa), cfr. quanto richiamato in A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2009, pp. 4534 ss.

dursi in principio fondamentale attraverso un procedimento di astrazione<sup>158</sup>. Nel caso in cui il legislatore nazionale pone un precetto ad oggetto specifico e puntuale a carico delle amministrazioni territoriali, infatti, esso si traduce di norma in un'indebita invasione nel potere di auto-organizzazione (quale specificazione dell'autonomia territoriale)<sup>159</sup>, risolvendosi in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e agli enti locali, cui la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi ma non imporre gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungerli<sup>160</sup>.

In alcuni casi sono tuttavia ammesse anche disposizioni puntuali, con l'inserimento nel patto di stabilità interno di una disciplina di dettaglio. La legittimità di queste misure si connette ancora ai valori di unitarietà e di responsabilità finanziaria, purché non usati in modo discriminatorio con riduzione unilaterale delle risorse regionali.

Disposizioni integranti divieti puntuali sono così ad esempio ritenute legittime qualora perseguano il fine di dare effettività al patto di stabilità interno, e dalla copertura costituzionale dello stesso (nella competenza trasversale di coordinamento) derivano la loro legittimazione<sup>161</sup>. È questo il caso, fondamentalmente, degli interventi sanzionatori diretti a colpire quegli enti territoriali che non si siano conformati ai limiti prescritti – in prima battuta – in termini generici e complessivi<sup>162</sup>. In altri termini, una volta violato un limite di spesa posto in termini di saldi finali, liberamente raggiungibili incidendo su qualunque voce di impegno finanziario, è poi legittimo sanzionare l'ente inadempiente con obblighi di limitare anche singole specifiche voci di uscita.

In altri casi, limiti a singole voci di spesa sono stati considerati costituzionalmente conformi in quanto esegeticamente ricostruiti dalla

---

<sup>158</sup> Cfr. Corte cost. 297/2009, punto 2.3.3 del considerato in diritto.

<sup>159</sup> Ciò anche nell'ambito della revisione qualitativa della spesa, per numerosi profili comunque fatta salva su altre basi; cfr. in particolare Corte cost. 229/2013, 236/2013, 14/2014, 22/2014, 44/2014.

<sup>160</sup> Cfr. – in questo senso – ad esempio Corte cost. 417/2005. Sul tema si può inoltre rinviare a un'ampia e consolidata giurisprudenza: Corte cost. 297/2009, 139/2009, 157/2007, 95/2007, 89/2007, 260/2004, 449/2005, 417/2005, 390/2004 e 4/2004.

<sup>161</sup> Cfr. da ultima Corte cost. 155/2011.

<sup>162</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo.

Corte costituzionale come meramente “apparenti”. Questa tipologia di interventi infatti è stata attuata nelle forme dell’apposizione di vincoli di destinazione, fatti salvi da censura di costituzionalità qualora vi fossero dei valori fondamentali della Costituzione a legittimarne l’impiego<sup>163</sup>, o – ancora – nelle forme delle disposizioni sulla qualità della spesa, come negli interventi vincolistici più recenti, la cui legittimità in gran parte dipende dalle interpretazioni seguite dalla Corte (anche in connessione con il quadro costituzionale novellato, se funzionali all’equilibrio di bilancio); interpretazioni che in varie pronunce hanno offerto alcuni spazi di conferma per il precedente approccio garantista dell’autonomia, attraverso sentenze che qualificano come comunque non puntuali (e tendenziali) i vincoli apposti<sup>164</sup>. In altri termini, la revisione della spesa con vincoli qualitativi non sarebbe di per sé normativa di dettaglio, ponendosi come tale solo in apparenza in quanto la compressione dell’autonomia con selezione qualitativa delle voci di spesa lascerebbe comunque margini di manovra circa l’implementazione concreta dei vincoli (con riallocazione degli spazi finanziari sempre possibile, in forza della c.d. globalità del bilancio)<sup>165</sup>.

Infine, una disciplina finanziaria di dettaglio, ma comunque qualificabile come espressione della funzione di coordinamento, è stata ammessa qualora essa sia strettamente strumentale al raggiungimento delle legittime finalità di stabilità finanziaria. Ciò in applicazione di una risalente lettura delle materie di competenza concorrente con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto che la specificità delle prescrizioni legislative non escluda categoricamente il carattere generale di una norma quando la scelta statale (anche) puntuale sia connessa al principio da un rapporto “di coesenzialità o di necessaria integrazione”<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Cfr. Corte cost. 399/2006 in riferimento al “diritto all’informazione ambientale”.

<sup>164</sup> Tra l’ampia giurisprudenza sul punto, cfr. ad esempio Corte cost. 193/2012, 232/2011, 182/2011 (punto 1.2.), 326/2010 e 237/2009.

<sup>165</sup> Sul tema della globalità del bilancio come argomento per far salvi interventi di compressione dell’autonomia finanziaria cfr. *infra* il par. 1.1. del cap. VIII.

<sup>166</sup> In questo senso, fin da Corte cost. 99/1987, che registrava in modo esplicito un indirizzo nei fatti già consolidatosi; approccio poi pacificamente applicato anche alla materia finanziaria, cfr. da ultimo Corte cost. 22/2014 e 44/2014.

A fronte di tali ipotesi di ammissibilità di una disciplina di dettaglio, limitativa dell'autonomia finanziaria, si pone la questione specifica dei vincoli, e del loro impiego – ragionevole – nel patto di stabilità interno (accanto ai limiti)<sup>167</sup>. Il rafforzamento del regime vincolistico rappresenta infatti una tendenza generale in atto, già citata, che presenta ripercussioni anche sul sistema del patto.

La ricognizione della legislazione dell'ultimo triennio evidenzia così, accanto al patto di stabilità interno incidente sui saldi (o con tetti alle spese finali), anche interventi “emergenziali” conformativi della tipologia delle spese o impositivi di contributi aggiuntivi finalizzati alla riduzione del debito (con limiti che prescrivono saldi in avanzo); tali misure, spesso adottate con decreto legge, agiscono sia introducendo nuove disposizioni di revisione e razionalizzazione della spesa pubblica<sup>168</sup>, sia operando interventi diretti sul patto (modificando le finanziarie già approvate) o sulla normativa generale in materia di controllo – interno ed esterno – della finanza pubblica territoriale (in particolare valorizzando il ruolo della Corte dei conti)<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Sulla distinzione tra limiti e vincoli, cfr. ancora G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., pp. 563 ss. e quanto definito *supra* al par. 3.1. nel cap. I.

<sup>168</sup> Nella logica della *spending review*, toccando settori spesso non specificamente considerati dal patto di stabilità interno nella sua impostazione originaria, o anche riconsiderando settori tradizionalmente assoggettati al patto ma in una nuova logica indipendente dai saldi (con discipline di dettaglio sul livellamento remunerativo, sui “benefits” e le spese di rappresentanza, sulle dotazioni di organismi politico-amministrativi e organi collegiali, sui contratti pubblici, etc.).

<sup>169</sup> In particolare, in proposito vanno ricordati i d.l. 2/2010, 78/2010, 98/2011, 138/2011, 201/2011, nonché il d.l. 174/2012 (che ha modificato le disposizioni finanziarie del TUEL ed ha rafforzato le funzioni di controllo della Corte dei conti) e il d.l. 158/2012 (per quanto riguarda la spesa sanitaria). Con riguardo all'indirizzo sotteso ai provvedimenti indicati, tra i vari commenti si può rinviare alle osservazioni generali in G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 9 ss., per evidenziare il contesto di origine delle esigenze di razionalizzazione. Inoltre, per quanto riguarda specificamente il controllo della Corte dei conti rispetto alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica in un contesto munito di limiti di equilibrio di bilancio, cfr. N. MASTROPASQUA, *Il ruolo della Corte dei conti*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 534 ss. e – sulla riforma più recente – cfr. D. MORGANTE, *I nuovi*

Su tali basi positive è stato quindi rafforzato il regime vincolistico sia in parallelo, sia all'interno del patto di stabilità; patto che peraltro, negli ultimi esercizi, ha subito dei sensibili irrigidimenti anche sotto il profilo quantitativo dei limiti. Le leggi di stabilità, dal 2011 al 2014<sup>170</sup>, hanno infatti incrementato di molto il contributo degli enti territoriali al risanamento dei conti pubblici e hanno reso maggiormente effettivo il sistema sanzionatorio, con formule chiare per ancorare alla performance passata quanto richiesto *pro futuro*.

#### *4.2. La responsabilità nelle regole del patto, tra premi e sanzioni: le conseguenze positive e negative per il rispetto o la violazione degli obiettivi quantitativi e qualitativi*

La responsabilizzazione sottesa al funzionamento dei meccanismi limitativi e vincolistici opera quindi attraverso precetti diretti a migliorare sia i saldi sia la performance della spesa, l'effettività delle cui prescrizioni viene poi registrata – nel quadro del generale rafforzamento del paradigma della tecnica contabile – sul piano dei risultati, premiano o sanzionando gli enti più o meno virtuosi.

Peraltro, la centralità dell'elemento sanzionatorio nel funzionamento del patto di stabilità interno ha conosciuto una progressiva evoluzione, con l'introduzione in tempi diversi di incentivi negativi al mancato rispetto dei saldi-obiettivo, secondo diverse tipologie: dalla riduzione dei trasferimenti erariali alla limitazione di alcune tipologie di spesa sensibili (per assunzione di personale, per consulenze esterne, di rappresentanza, etc.), dal divieto di procedere alla contrazione di nuovi prestiti

---

*presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it.*, fasc. 1, 2013.

<sup>170</sup> Rispettivamente: legge 220/2010, co. da 125 a 150; legge 183/2011, artt. 30-32, ma anche art. 8; legge 228/2012, co. 455 ss.; legge 147/2013, co. 532-545. Per commenti, cfr. A. VILLA, *La legge di stabilità per il 2011. Le Regioni e il patto interno di stabilità*, e R. PEREZ, *La legge di stabilità per il 2011. Gli enti locali territoriali e il patto interno di stabilità*, entrambi in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2011, pp. 390 ss. Cfr. inoltre F. BATTINI, R. PEREZ, *La legge di stabilità per il 2014*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2014, pp. 231 ss.



alla previsione di aumenti automatici di alcune tipologie di tributi, fino – infine – al commissariamento.

Le ultime leggi di stabilità<sup>171</sup> hanno così recepito un assetto affermatosi progressivamente, nel corso degli anni, ed hanno disciplinato la materia anche facendo rinvio alla consolidazione operata dal decreto attuativo del federalismo fiscale sui meccanismi sanzionatori e premiali (d.lgs. 149/2011)<sup>172</sup>; decreto che, a sua volta, è recettivo di una configurazione generale del sistema derivante dalla profonda revisione dell'apparato sanzionatorio del 2008<sup>173</sup>.

Tale apparato sanzionatorio, risultante dalle varie normative succedutesi nel corso del tempo, può essere suddiviso in misure incidenti sugli amministratori e misure che colpiscono l'ente.

Sotto il primo profilo, è stata recentemente riconosciuta<sup>174</sup> – accanto all'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile (necessariamente legata all'allegazione di un danno erariale, imputabile soggettivamente)<sup>175</sup> – anche una più pervasiva (ma comunque non oggettiva) respon-

---

<sup>171</sup> Cfr. l'art. 31, co. 26, della legge 183/2011, che manteneva ferme le disposizioni di cui all'art. 7, co. 2 ss., del d.lgs. 149/2011 (articolo poi novellato dall'art. 1, co. 439, della legge 228/2012; per ulteriori modifiche all'art. 31 cfr. i co. 532 ss. della legge 147/2013).

<sup>172</sup> Come accennato, con la legge di stabilità per il 2013, l'art. 7, co. 2, del d.lgs. 149/2011 è stato recepito nel co. 26 dell'art. 31. Sul decreto delegato relativo alle sanzioni, cfr. E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 2-3, 2012, pp. 33 ss. e L. GORI, *La difficoltà di punire e di premiare. Note a proposito del d.lgs. n. 149 del 2011, fra federalismo fiscale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 176 ss.

<sup>173</sup> Cfr. l'art. 77 bis, co. 20-22, del d.l. 112/2008, con un assetto – per quanto riguarda la struttura di fondo – confermato dall'art. 7, co. 2, del d.lgs. 149/2011.

<sup>174</sup> Cfr. gli art. 1-3 (per le Regioni) e 4-7 (per gli enti locali) del d.lgs. 149/2011.

<sup>175</sup> Sulla quale, tra l'ampia letteratura, si rinvia a due approfondimenti specificamente dedicati al rapporto tra responsabilità per danno erariale e sistema delle autonomie, che offrono un quadro del tema in due momenti fondamentali dell'evoluzione dei sistemi sia regionale che della giustizia contabile (con l'istituzione delle Regioni e dopo la revisione del Titolo V, a breve distanza dalla riforma della Corte dei conti); cfr. A. CHIAPPETTI, *Regioni e giurisdizione contabile di responsabilità: due modelli organizzatori da coordinare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pp. 2885 ss. e P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa nell'evoluzione attuale del diritto amministrativo*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 1, 2002, pp. 11 ss.

sabilità “politico-gestionale” per gli organi di vertice dell’ente locale o regionale<sup>176</sup>. È infatti prevista la possibilità per la Corte dei conti – in esito al controllo sulla c.d. relazione di fine mandato (resa in forma semplificata per i Comuni fino a cinquemila abitanti<sup>177</sup> e redatta da Sindaco o Presidente della Provincia) – di comminare l’incandidabilità decennale e il divieto di conferimento di cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, o di funzioni di governo in enti territoriali, a danno degli amministratori di cui si riscontri la responsabilità nel dissesto dell’ente<sup>178</sup>. In materia, da ultimo il d.l. 174/2012 ha integrato il d.lgs. 149/2011 – in tema di sanzioni – semplificando l’individuazione delle responsabilità personali e rendendo operativi i meccanismi di rendicontazione “di mandato”, pure in assenza degli atti ministeriali attuativi in precedenza invece presupposti (ma non emanati).

Anche per le Regioni il decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali ha introdotto un obbligo di relazione di fine legislatura<sup>179</sup> e, anche in questo caso, al ricorrere di un “grave dissesto finanziario” (riferito al disavanzo sanitario)<sup>180</sup>, si ritiene integrata una violazione di

---

<sup>176</sup> Per un esame invece delle sanzioni personali in connessione con le normative antielusivo (su cui *infra*) cfr. già L. CIMBOLINI, *Sanzioni personali per chi viola il patto*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2011, pp. 49 ss.

<sup>177</sup> Mediante il d.l. 174/2012, inoltre, è stata inserita una nuova disposizione nel testo del d.lgs. con cui si introduce l’istituto della relazione di inizio mandato, da adottare entro novanta giorni, strumentale all’apprrezzamento della situazione di partenza e all’eventuale accesso alle procedure di riequilibrio finanziario.

<sup>178</sup> Un analogo divieto decennale di assunzione di cariche è stabilito per gli amministratori di cui sia stata riconosciuta la responsabilità nel dissesto; per i componenti del collegio dei revisori il divieto di nomina in altri enti locali può invece essere disposto per un periodo variabile – in funzione della gravità della condotta – di durata massima decennale.

<sup>179</sup> Cfr. l’art. 1 del d.lgs. 149/2011. La relazione consiste in un documento del Presidente della Giunta regionale, certificato dagli organi di controllo interno dell’ente. Il documento costituisce uno strumento di rendicontazione delle condizioni finanziarie della Regione e deve essere pubblicato – unitamente ad un rapporto di verifica della relazione predisposto da un organo esterno all’ente – sul sito istituzionale della Regione stessa prima della scadenza della legislatura (ovvero in caso di scioglimento anticipato).

<sup>180</sup> Cfr. G. CARPANI, *I piani di rientro tra emergenze finanziarie e l’equa ed appropriata erogazione dei LEA*, in R. BALDUZZI (cur.), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Bologna, 2012, pp. 25 ss.

legge idonea a determinare la rimozione del Presidente della Giunta regionale per “responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione”, nonché la sua incandidabilità ed inidoneità a nomine pubbliche per i successivi dieci anni<sup>181</sup>. Ciò in esito ad un procedimento nell’ambito del quale la Corte dei conti deve accertare se le condizioni del dissesto siano riconducibili alla diretta responsabilità del Presidente, integrata con dolo o colpa grave (al che conseguirebbe la nomina di un commissario *ad acta* fino all’elezione del nuovo Consiglio regionale).

Sotto il secondo profilo, i meccanismi sanzionatori non personali (che costituiscono la parte preponderante dell’apparato direttamente incentivante del patto), hanno conosciuto una più lunga evoluzione, culminata nella sistematizzazione della legge di stabilità 2012, poi recepita nelle successive (che conservano analoga impostazione)<sup>182</sup>.

L’assetto ordinario delle sanzioni prevede in primo luogo, per le amministrazioni inadempienti, un obbligo di ricostituire a beneficio statale la riduzione di spesa mancata nell’ultimo esercizio, che quindi viene a gravare come passivo sul bilancio dell’anno successivo.

A tal fine, per gli enti territoriali è previsto l’assoggettamento ad una riduzione del fondo perequativo (o del fondo sperimentale di riequilibrio<sup>183</sup>) in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l’obiettivo programmatico predeterminato. In altri termini, si avrà una riduzione dei trasferimenti erariali corrispondente al danno emergente al bilancio nazionale, con concentrazione quindi in un’unica annualità degli sforzi di risanamento mancati nel precedente esercizio e di quelli che sarebbe-

---

<sup>181</sup> Il verificarsi del dissesto finanziario comporta inoltre la decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, dei dirigenti del servizio sanitario e dell’assessorato regionale competente, con interdizione per dieci anni (fino a dieci anni per i componenti del collegio dei revisori dei conti, in relazione alla gravità accertata) da altre cariche in enti pubblici. Cfr. l’art. 3 del d.lgs. 149/2011.

<sup>182</sup> Cfr. l’art. 1, co. 439, della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) che ha traspeso integralmente le norme sanzionatorie dettate sul punto dal decreto apposito (art. 7, co. 2, d.lgs. 149/2011) all’interno dell’art. 31, co. 26, della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012), sistematizzando e consolidando il quadro sanzionatorio.

<sup>183</sup> Va notato che l’art. 1, co. 380, della legge 228/2012 ha disposto la soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale (cfr. precedentemente d.lgs. 23/2011 sul federalismo municipale).

ro comunque gravati sull'esercizio in corso; tuttavia, a tutela degli enti locali (rispetto ad interventi sanzionatori troppo gravosi) fino al 2011 era fissato un limite massimo alla riduzione delle risorse, pari ad un importo comunque non superiore al 5%<sup>184</sup> delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo, quindi con un contingentamento che è però divenuto di applicazione del tutto eccezionale<sup>185</sup>.

Accanto a questa sanzione diretta, dal ridotto contenuto affittivo in quanto meramente ripristinatoria, si prevedono poi limitazioni aggiuntive e ulteriormente pregiudizievoli. In particolare, il divieto di impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, il divieto di procedere ad assunzioni di personale, nonché – infine – l'obbligo di procedere ad una rideterminazione riduttiva delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza<sup>186</sup>.

Oltre al sanzionare l'effettivo mancato raggiungimento degli obiettivi, a miglior presidio dell'effettività delle regole del patto si è poi presentata anche un'esigenza di repressione delle condotte invece elusive (poste in essere mediante adozione di soluzioni contabili funzionali ad un rispetto solo formale del patto di stabilità interno, raggiungendo in tal modo l'obiettivo – per sfuggire alle sanzioni – ma in modo artificioso). Così in particolare per l'utilizzo improprio dei servizi per conto terzi (contabilizzati con partite di giro), per le esternalizzazioni con finalità elusive (o con utilizzo improprio di alcuni strumenti contrattuali, quali il *leasing* immobiliare, il *project financing*, il *sale and lease back*

---

<sup>184</sup> Poi abbassato al 3% dal d.l. 149/2011.

<sup>185</sup> Infatti, un limite massimo alla riduzione di risorse, nella misura del 5% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo, è stato da ultimo reintrodotta, in via straordinaria per il 2013, ai sensi dell'art. 1, co. 447, della legge 228/2012, ma solo in favore degli enti locali che hanno avviato procedure di privatizzazione di società partecipate nell'anno 2012, e se il mancato raggiungimento degli obiettivi è connesso alla mancata riscossione.

<sup>186</sup> Cfr. l'art. 61, co. 10, del d.l. 112/2008 (riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010), e cfr. anche quindi l'art. 82 del TUEL. Sul tema, per un approfondimento si rinvia a F. LA TORRE, *Riduzione delle indennità spettanti agli Amministratori locali in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 1, 2010, pp. 79 ss.

o l'accollo del debito), per le contravvenzioni al principio di integrità e universalità del bilancio (rinviando a successivi esercizi i pagamenti eccedenti i limiti del patto, con conseguente formazione di debiti fuori bilancio), o per il mancato rispetto del principio di veridicità del bilancio (mediante sovrastima delle entrate accertate con scorretta valutazione dei presupposti per l'accertamento).

Al ricorrere di tali ipotesi si è quindi da ultimo disposto<sup>187</sup> – nell'ambito delle misure di contrasto alla crisi finanziaria e di risanamento dei conti pubblici – tanto per la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali che si configurino in generale elusivi delle regole del patto di stabilità interno<sup>188</sup>, quanto per l'irrogazione di specifiche sanzioni pecuniarie a carico dei responsabili delle decisioni contabili così assunte<sup>189</sup>.

Accanto alle sanzioni per mancato conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno (o per la loro elusione), l'assetto incentivante si compone poi anche di premi per la raggiunta conformità ai parametri prescritti; in origine, peraltro, l'assetto incentivante del patto di stabilità interno era anzi fondato tendenzialmente sulla sola premialità per gli enti virtuosi, con un meccanismo consistente in riduzioni dei tassi d'interesse da corrispondere a Cassa Depositi e Prestiti<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> Cfr. le norme introdotte dall'art. 20, co. 10 e 12, del d.l. 98/2011 e confermate dalla legge di stabilità 2012 (art. 31, co. 30 e 31 della legge 183/2011): artt. 111 *bis* e *ter* della legge 220/2010. Cfr. F. LA TORRE, *Nuove sanzioni per le violazioni del patto di stabilità*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 12, 2011, pp. 1680 ss.

<sup>188</sup> Si ricorda, al riguardo, che la normativa previgente del patto (art. 1, co. 119, della legge 220/2010) già recava il divieto di stipulare contratti di servizio che si configurassero come elusivi della disposizione/sanzione che vieta nuove assunzioni agli enti locali ed alle Regioni che risultino inadempienti al patto.

<sup>189</sup> In particolare, il comma assegna alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti – qualora accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive – il compito di irrogare sanzioni pecuniarie fino a 10 volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione dell'elusione, per gli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi, e fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, per il responsabile del servizio economico-finanziario.

<sup>190</sup> Sulla prima esperienza di patto di stabilità interno, e la sua struttura normativa, cfr. F. PICA, *Il patto di stabilità interno: le risultanze per il 1999*, in *Rivista dei tributi*

Anche successivamente all'introduzione di sanzioni negative la disciplina del patto, fino al 2009, ha conservato un meccanismo incentivante costruito sulla disponibilità di risorse aggiuntive, ma progressivamente basato non su crediti agevolati bensì sull'assegnazione agli enti virtuosi (così definiti in caso di rispetto dell'obiettivo del comparto di appartenenza relativo all'anno precedente) di una disponibilità aggiuntiva di risorse, annuale, commisurata ad una percentuale dello sfioramento degli enti inadempienti. In questo modo si subordinava l'erogazione degli incentivi all'esistenza di enti non in regola con i propri obiettivi (e di conseguenza negativamente sanzionati), con effetti illogici e pregiudizievole per la tenuta complessiva (che avevano anche portato, nel 2010, alla disapplicazione di tale meccanismo premiale)<sup>191</sup>.

La nuova premialità ordinaria è stata quindi rifondata<sup>192</sup> sulla previsione del beneficio di una riduzione degli obiettivi imposti agli enti rispettosi del patto, commisurata agli effetti finanziari determinati dalle sanzioni operate a valere sui fondi di riequilibrio e perequativo applicate nei confronti delle amministrazioni che non raggiungono l'obiettivo del patto, ma non rigidamente legata a un travaso di risorse.

Tale meccanismo è comunque un derivato di quello inizialmente inserito nella disciplina del patto di stabilità a decorrere dal 2009<sup>193</sup>, che prevedeva un beneficio consistente nella riduzione per l'esercizio seguente del saldo considerato per verificare il raggiungimento dell'obiettivo, con un abbattimento pari al 70% della differenza tra saldo conseguito dagli enti inadempienti e obiettivo programmatico loro assegnato (in modo che la premialità si sostanziasse in una possibilità di sovra-

---

*locali*, fasc. 2, 2000, pp. 161 ss. e F. BALASSONE, D. FRANCO, S. ZOTTERI, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, cit., pp. 5 ss. Cfr. inoltre R. ARRIGONI, *Autonomia finanziaria e nuovo patto federale fra Stato e Regioni*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 8, pt. 1, 2000, pp. 761 ss., per un inquadramento nel contesto più generale delle tendenze di riforma degli anni '90, e ancora G. PETROVICH, *Il "patto di stabilità interno" delle leggi Finanziarie italiane: l'ironia delle parole*, cit., pp. 269 ss., sui difetti strutturali e i pericoli per l'autonomia territoriale.

<sup>191</sup> Cfr. l'art. 14, co. 12, del d.l. 78/2010.

<sup>192</sup> Cfr. l'art. 1, co. 122, della legge 220/2010.

<sup>193</sup> Cfr. l'art. 77 bis, co. 23-26, del d.l. 112/2008.

spesa tanto più consistente quanto più la virtuosità dell'ente interessato si distacca dalla media)<sup>194</sup>.

Permaneva però la problematicità dell'ancorare la premialità ad una corrispondente cattiva condotta di altre amministrazioni locali (introducendo così un fattore orientato alla competitività territoriale), nonché la farraginosità dei meccanismi di calcolo che – favorendo condotte elusive – hanno talora pregiudicato enti bene amministrati e premiati amministrazioni chiaramente dissestate<sup>195</sup>. Nel 2010 si era quindi temporaneamente disapplicato il meccanismo descritto<sup>196</sup>, sospendendone gli effetti fino alla citata ridefinizione operata con la legge di stabilità

---

<sup>194</sup> La riduzione premiale viene determinata in funzione del “grado di virtuosità”, accertato sulla base di due indicatori relativi al grado di rigidità strutturale del bilancio e al grado di autonomia finanziaria dell'ente.

<sup>195</sup> Circa la tematica dell'equità di un patto di stabilità che non permette di spendere liquidità di cui l'ente locale comunque dispone, e limita quindi le politiche locali di amministrazioni anche virtuose, il problema pare debba essere affrontato per due profili distinti. Da un lato la questione premiale, per cui la contrazione della capacità di spesa oltre la capacità di entrata dovrebbe colpire tendenzialmente le amministrazioni non virtuose, e quindi i meccanismi di saldi-obiettivo e tetti di spesa che riducono la possibilità di impegno anche di amministrazioni con i conti in regola andrebbero – nei limiti del possibile – evitate. D'altro lato però non si ignora nemmeno l'esigenza di risanamento dei conti pubblici declinabile come contrazione dei flussi in uscita, anche quando la liquidità è disponibile: nel sistema della finanza pubblica allargata i residui di liquidità hanno una loro specifica *ratio*, essendo appunto convogliati e finalizzati al risanamento (non solo per l'abbattimento del debito, ma anche per l'esigenza di rispettare le proporzioni tra deficit e PIL su cui si è concordato in sede europea). Il problema non è quindi da identificare nella situazione di saldo positivo (amministrazioni con avanzo di entrate sulle uscite, che non può essere speso), perché tale condizione è necessitata dall'esigenza di contenere il deficit (e eventualmente abbattere il debito), bensì nella eventuale irrazionalità della distribuzione degli obiettivi di avanzo, che dovrebbero colpire in modo sanzionatorio le amministrazioni non virtuose, anche per l'esigenza di evitare che questi obiettivi di contenimento si traducano in ritardi nei pagamenti delle commesse pubbliche (situazione che l'Unione europea ha specificamente censurato).

<sup>196</sup> Cfr. ancora l'art. 14, co. 12, del d.l. 78/2010. Su questo provvedimento sospensivo, e sui numerosi altri interventi di dettaglio poi recepiti nella disciplina qui riassunta, cfr. per un'esposizione sistematica E. CIVETTA, B. RAMPINI, *Il Patto di stabilità interno. Le modifiche apportate dall'art. 14 della legge 122/2010 di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 78*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2010, pp. 43 ss. (in particolare il par. 9. per la sospensione del sistema premiante).

2011<sup>197</sup> che ha parametrato la riduzione degli obiettivi annuali degli enti locali virtuosi ad un'autorizzazione del Ministro dell'economia e delle finanze, da rendere con apposito decreto, la quale asseveri (con le opportune verifiche) che l'applicazione dei criteri automatici di selezione dei premiati corrisponde a effettive situazioni di virtuosità, e che sussiste un effettivo equilibrio con le risorse (reperite principalmente attraverso le sanzioni gravanti sugli enti inadempienti).

Sempre dal 2011<sup>198</sup> si è poi infatti disposto che l'importo della riduzione complessiva degli obiettivi annuali per gli enti venga commisurato agli effetti finanziari determinati dalle riduzioni sui fondi di riequilibrio e perequativo nei confronti degli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno, legando così in modo più trasparente le risorse per la premialità alle sanzioni<sup>199</sup>.

Per le Regioni l'accesso ai meccanismi premiali tiene poi conto in modo più specifico della qualità della spesa, posto che – da un lato – l'ente può beneficiare di un miglioramento degli obiettivi solo nel caso in cui il rapporto tra spese di personale e spesa corrente<sup>200</sup> sia uguale o inferiore alla media nazionale e – d'altro lato – specifiche forme premiali sono previste per le Regioni che hanno istituito una centrale unica per gli acquisti<sup>201</sup>.

Infine, accanto a questi premi generici vanno segnalati anche gli specifici meccanismi premiali connessi al contrasto all'evasione, in quanto collegati ai risultati dell'attività di recupero posta in essere dallo stesso ente territoriale, che sono stati introdotti nell'ordinamento come strumenti funzionali anche alla realizzazione del federalismo fiscale<sup>202</sup>.

<sup>197</sup> Cfr. ancora l'art. 1, co. 122, della legge 220/2010.

<sup>198</sup> Cfr. il d.lgs. 149/2011 che ha riformulato il co. 122 della legge 220/2010.

<sup>199</sup> Per l'applicazione in concreto della premialità cfr. i decreti del Ministero dell'economia 24 febbraio 2012 e 22 gennaio 2013.

<sup>200</sup> Al netto delle spese per i ripiani del disavanzo sanitario e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati del patto di stabilità interno.

<sup>201</sup> Cfr. per le prime esperienze in materia G. ROMEO, *Il contenimento della spesa nei servizi sanitari regionali: la razionalizzazione del sistema degli acquisti*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2009, pp. 545 ss.

<sup>202</sup> Cfr. dapprima l'art. 18 del d.l. 78/2010, che ha incentivato la partecipazione dei Comuni all'accertamento mediante il riconoscimento di una quota del 33% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo a seguito dell'intervento



Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio e premiale che assiste il patto di stabilità interno, peraltro, un'importante innovazione approvata nel corso della XVI legislatura è rappresentata dall'introduzione di un meccanismo generale di riparto dell'ammontare del concorso alla manovra tra i singoli enti, basato su criteri di c.d. virtuosità.

Tale disciplina, che ha sistematizzato in un unico meccanismo i diversi profili di responsabilizzazione e garanzia dell'effettività delle regole del patto, è stato introdotto a decorrere dall'esercizio 2012<sup>203</sup>, e prevede che gli obiettivi del patto di stabilità interno siano attribuiti ai singoli enti in base ad una scala di merito realizzata considerando i parametri tecnici del pregresso rispetto del patto di stabilità interno, del livello di autonomia finanziaria, del raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, nonché del rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente (corretti, per considerare la situazione socio-economica dei singoli enti, mediante valutazione del valore delle rendite catastali e del numero degli occupati)<sup>204</sup>.

Tale meccanismo di redistribuzione degli obiettivi finanziari sulla base dei criteri di virtuosità si configura come aggiuntivo rispetto al sistema di premialità sopra descritto<sup>205</sup>, e la sua fruizione non esclude quindi il beneficio di una riduzione degli obiettivi imposti agli enti ri-

---

dell'ente locale; cfr. anche poi il d.l. 138/2011 e il d.l. 201/2011. Per approfondimenti, E. DE MITA, *La collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento*, in *Corriere tributario*, fasc. 26, 2010, pp. 2074 ss. e C. BUCCICO, *Nuove forme di collaborazione di Regioni e Comuni in fase di accertamento*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 3, pt. 1, 2012, pp. 487 ss.

<sup>203</sup> Cfr. l'art. 20, co. 2, del d.l. 98/2011.

<sup>204</sup> Cfr. il co. 428 dell'art. 1 della legge di stabilità 2013 (legge 228/2012). Di ulteriori parametri di valutazione della virtuosità dell'ente, oltre i quattro citati, anch'essi previsti dal d.l. 98/2011 (cfr. art. 20, co. 2), si è rinviata l'applicazione, così entrata a regime successivamente. Tali parametri sono: la prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard; l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente; il tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali; il rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le Regioni, ovvero effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale e operazioni di dismissioni di partecipazioni societarie.

<sup>205</sup> Cfr. il co. 122 dell'art. 1 della legge 220/2010 come riformulato dall'art. 7, co. 5, del d.lgs. 149/2011.

spettosi del patto. Si sono così integrati i saldi e i criteri di virtuosità, in modo che l'idea di base del nuovo sistema è quella di richiedere – in prospettiva – un minor contributo agli enti in passato rivelatisi virtuosi, mentre gli enti che presentano trascorsi di scarsa affidabilità amministrativo-finanziaria saranno gravati maggiormente già sul piano degli ordinari obiettivi relativi ai saldi richiesti<sup>206</sup>.

Il nuovo meccanismo di ripartizione degli obiettivi finanziari del patto fra gli enti di ciascun livello di governo è così basato su c.d. criteri di virtuosità<sup>207</sup>, misurati operando una valutazione ponderata dei parametri citati<sup>208</sup> e tendenti, nel loro complesso, a dare un'immagine non solo quantitativamente ma anche qualitativamente affidabile circa le condotte finanziariamente rilevanti dell'ente<sup>209</sup>. Più in particolare, per l'applicazione del meccanismo della virtuosità si prevede la ripartizione annuale degli enti sottoposti al patto di stabilità interno in due classi sulla base della valutazione complessiva dei parametri, effettuata con appositi decreti ministeriali.

Sulla base di tali ponderazioni, per come formule e criteri operano in concreto, da un lato la tendenza ingenerata è nel senso di fissare target più vantaggiosi – rispetto a quanto accadeva sotto la vigenza della normativa previgente – a favore degli enti che hanno ottemperato al patto; ciò in quanto ai soggetti virtuosi si richiede di conseguire un saldo finanziario uguale a zero ovvero pari ad un valore compatibile con gli spazi finanziari che si ottengono applicando la penalizzazione spettante agli enti non virtuosi (portando così a monte dell'accertamento *ex post* la connessione tra premialità e sanzione, in quanto la fruizione di un

---

<sup>206</sup> La differenziazione degli obiettivi in base alla virtuosità del singolo ente è stata disciplinata ai sensi dell'art. 31, co. 5 (e 6), della legge 183/2011; per l'applicazione cfr. il decreto del Ministero dell'economia del 25 giugno 2012.

<sup>207</sup> Cfr. l'art. 20, co. 2-2 *ter* e 3, del d.l. 98/2011, come modificati dall'art. 1, co. 9, del d.l. 138/2011, dall'art. 30 della legge 183/2011, e dall'art. 1, co. 428 e 429, della legge 228/2012.

<sup>208</sup> Come individuati dall'art. 20, co. 2, del d.l. 98/2011.

<sup>209</sup> Dei parametri indicati nell'anno 2012 hanno poi trovato applicazione solamente quelli afferenti il rispetto del patto di stabilità interno, l'autonomia finanziaria, l'equilibrio di parte corrente e il rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente. Cfr. l'art. 1, co. 428, della legge 228/2012.

obiettivo zero non dipende più dalla mancata irrogazione di un certo numero di sanzioni per omesso rispetto del patto)<sup>210</sup>.

D'altro lato, gli enti non virtuosi saranno invece maggiormente gravati dal nuovo sistema, con la cautela però – al fine di evitare obiettivi di difficile realizzazione – della predisposizione di un meccanismo di salvaguardia in base al quale il contributo aggiuntivo (sanzionatorio) richiesto a maggiorazione del saldo non può essere comunque superiore ad una certa percentuale massima della spesa media registrata nel triennio di riferimento precedente<sup>211</sup>.

Nel quadro del nuovo meccanismo è quindi particolarmente importante la natura dei criteri considerati, che mirando al dato qualitativo oltre che quantitativo, e integrando la virtuosità negli obiettivi stessi, cercano di ridurre le condotte elusive in sinergia con altri interventi diretti sull'efficacia degli atti (che prevedono la citata nullità dei contratti conclusi in frode ai vincoli e limiti alla finanza locale, accompagnata da sanzioni per gli amministratori responsabili<sup>212</sup>).

L'apprezzamento della virtuosità diventa quindi un fattore premiale “a monte”, che condiziona la gestione successiva individualizzandola ed evitando che siano invece le condotte finanziarie rilevate *ex post* – facilmente artefatte – a determinare la distribuzione della premialità; ciò tuttavia con un basso livello di armonizzazione alla disciplina generale della finanza territoriale, all'interno della quale le riforme attinenti l'introduzione di costi standard e dei meccanismi di tutela dei LEP at-

---

<sup>210</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.l. 98/2011, come modificato dall'art. 1, co. 429, della legge 228/2012, agli enti locali che risultano collocati nella classe dei virtuosi è attribuito, per l'anno 2013, un saldo obiettivo, espresso in termini di competenza mista, pari a zero. Cfr. anche l'art. 1, co. 430, della legge 228/2012, il quale ha abrogato il co. 5 dell'art. 31 della legge 183/2011.

<sup>211</sup> Cfr. l'art. 31, co. 6, della legge 183/2011, come modificato dall'art. 1, co. 431, della legge 228/2012.

<sup>212</sup> Cfr. l'art. 1, co. 111 *bis e ter*, della legge 220/2010 (introdotti dall'art. 20, co. 10 e 12, del d.l. 98/2011, oltre che l'art. 31, co. 30, della legge 183/2011), che dispongono la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali che si configurino elusivi delle regole del patto di stabilità interno, nonché specifiche sanzioni pecuniarie per i responsabili di atti elusivi delle regole del patto.

traverso un apposito e parallelo patto di convergenza rischiano di moltiplicare le interferenze tra obiettivi e regimi incentivanti<sup>213</sup>.

*4.3. Il principio di connessione nelle regole del patto, considerando la tutela dei livelli essenziali a fini di convergenza: limitare la spesa territoriale senza violare gli obblighi di servizio pubblico*

Se l'effettività dei profili limitativi della quantità di spesa è garantita dall'apparato sanzionatorio (o incentivante, mediante premialità) del patto, nondimeno la disciplina di stabilità italiana è divenuta progressivamente sempre più attenta anche ai profili di garanzia quantitativa, potenziando – contestualmente al rafforzamento di limiti e vincoli – anche la normativa attinente al principio di connessione tra risorse e funzioni (in ottica di tutela dei diritti di prestazione).

In questo senso possono operare le disposizioni relative al c.d. patto di convergenza, introdotto dall'art. 18 della legge delega 42/2009 allo scopo di assicurare l'implementazione del nuovo sistema di coordinamento statico costituito dal c.d. federalismo fiscale – e relativi costi e fabbisogni standard – anche con una sua integrazione sul piano del coordinamento dinamico<sup>214</sup>. In altri termini, si pone il problema della convergenza dei diversi livelli di governo sul rispetto di costi standardizzati per l'esercizio delle funzioni, così che anche le disposizioni limitative e vincolistiche devono quindi – coerentemente con il sistema più generale – prendere in considerazione indicatori di efficienza minimi; parametri – questi – posti come base per un'azione amministrativa che, al minor costo standardizzato (efficienza), consenta però il raggiungimento dello scopo finale (efficacia), costituito dal soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

In tal senso, il patto di convergenza rappresenta una prescrizione della legge delega sostanzialmente tesa ad integrare le nuove logiche

---

<sup>213</sup> Per critiche in questo senso, e per un esame delle riforme dei criteri di virtuosità e del sistema sanzionatorio, cfr. A. VILLA, *La "Manovra di luglio" contenuta nel d.l. n. 98 del 2011. Il nuovo patto di stabilità (virtuoso) non fa i conti con il federalismo*, cit., pp. 1163 ss.

<sup>214</sup> Per l'assetto di coordinamento statico derivante dal c.d. federalismo fiscale cfr. *supra* i par. sub 3. nel cap. V.

standardizzanti, e l'assicurazione di un livello di risorse comunque adeguato a un fabbisogno almeno standard (quali idee proprie del coordinamento statico), all'interno delle prescrizioni limitative e vincolistiche di coordinamento tipiche invece del patto di stabilità interno. Così assicurando che la razionalizzazione della spesa, a fini di stabilità finanziaria, sia perseguita in coerenza anche con gli elementi di garanzia della spesa (efficiente) sottesi ai meccanismi del federalismo fiscale<sup>215</sup>.

Si è quindi disposto che in legge di stabilità, e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi individuati nel documento di programmazione economico-finanziaria, si introducano norme di coordinamento dinamico volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio pubblico – sui LEP e sulle funzioni fondamentali – già prefissati<sup>216</sup>.

Tutto ciò viene poi integrato dalla medesima disposizione con le previsioni sui saldi e sui meccanismi di vigilanza<sup>217</sup> che – tipiche del coordinamento dinamico – già caratterizzano il patto di stabilità interno. In questo senso, il patto di convergenza si pone come un completamento della *ratio* sottesa al meccanismo già esistente, più che quale strumento effettivamente nuovo e diverso. Sostanzialmente si integra la disciplina vincolistica e limitativa con previsioni di – invece – garanzia quantitativa; previsioni connesse alla necessità che gli obiettivi di com-

---

<sup>215</sup> Sugli elementi di integrazione tra le logiche del patto di stabilità interno e del c.d. federalismo fiscale (specie nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio) sia consentito rinviare ancora a F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, cit., pp. 585 ss.

<sup>216</sup> Per l'integrazione della disciplina dei LEP e delle funzioni fondamentali *ex art.* 117, lett. p), Cost., cfr. *supra* il par. 3.2. nel cap. V.

<sup>217</sup> Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento denominato "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere.

pressione delle spese non entrino in contraddizione con la garanzia delle prestazioni e gli obblighi di servizio pubblico<sup>218</sup>.

Con questa previsione si è quindi preso atto dei condizionamenti che possono intercorrere tra determinazione dei livelli di costo e fabbisogno standard, relativi all'erogazione delle prestazioni pubbliche, e individuazione dei limiti e vincoli per la razionalizzazione della spesa pubblica, relativi agli obiettivi di stabilità finanziaria. Al fine di garantire la coesistenza delle due esigenze (prestazione dei servizi e loro sostenibilità finanziaria) si è quindi affidata la gestione di tali condizionamenti reciproci alla leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali, senza prevedere un nuovo meccanismo fortemente strutturato, ma – essenzialmente – rinviando al tessuto normativo del patto il compito di integrare al proprio interno le nuove esigenze di standardizzazione, a fini di garanzia delle prestazioni. L'introduzione dell'istituto del patto di convergenza impone quindi un ampliamento del contenuto tipico della legge di stabilità, nella quale quest'esigenza di convergenza compare assieme alla disciplina del patto di stabilità interno<sup>219</sup>, integrandone le previsioni con nuove disposizioni programmatiche di tipo quantitativo e qualitativo; disposizioni volte ad assicurare la convergenza sui costi e fabbisogni standard anche nel coordinamento dinamico<sup>220</sup>.

La distinzione tra patto di stabilità e di convergenza non si svolge quindi sul piano procedurale (la sede ordinaria di entrambi essendo la

---

<sup>218</sup> Cfr. l'esperienza legata al *New Public Management*, e la connessione tra obblighi di servizio pubblico e limiti alla spesa del *Local Government* emersi nell'esperienza britannica a partire da tali logiche; per i relativi riferimenti e giurisprudenza, cfr. *supra* il par. 6.1. nel cap. II.

<sup>219</sup> È proprio nel rapporto tra patto di convergenza e patto di stabilità interno che permangono ancora diversi nodi critici. A seguito delle modificazioni apportate dall'art. 51, co. 3, della legge 196/2009, all'art. 18, co. 1, della legge 42/2009, il patto di convergenza è infatti oggetto di regolazione da parte della legge di stabilità (o in apposito provvedimento collegato). Analogamente, però, anche il patto di stabilità interno dovrebbe essere oggi definito dalla legge di stabilità sulla base delle indicazioni fornite nella Decisione di finanza pubblica (DFP), salvo, come è spesso accaduto per le ultime declinazioni dell'istituto, "anticipazioni" intervenute mediante decreti legge.

<sup>220</sup> Cfr. ancora G. RIVISECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit., in particolare il par. 3 (pp. 10 ss.).

legge di stabilità, e entrambi gli strumenti venendo conformati dalla leale collaborazione)<sup>221</sup>, ma – parzialmente – sul piano contenutistico. Sebbene in vari punti la legge 42/2009 rinvii al solo patto di stabilità, spesso anche a tutela del processo di convergenza<sup>222</sup>, nondimeno è evidente come il tenere in considerazione livelli essenziali delle prestazioni e funzioni fondamentali a costo standard (come elemento di convergenza) sia un tratto specifico e originale della disciplina più recente, che integra lo strumento del patto con la citata esigenza di garanzia di volumi di risorse adeguati al fabbisogno standard.

Infine, un ulteriore elemento di parziale originalità è legato alla previsione della legge delega per la quale scostamenti sistematici dal patto di convergenza “possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie”<sup>223</sup>. Possibilità più generale, già confluita e sistematizzata nei profili sanzionatori della disciplina della finanza territoriale<sup>224</sup>, ma che conserva una sua specificità. L'obbligo di aumento del prelievo fiscale territoriale al ricorrere di violazioni della disciplina limitativa integra – infatti – oltre che una sanzione anche un profilo di garanzia quantitativa; profilo che fa sì gravare l'onere della mancata ottemperanza a limiti e vincoli (oltre che alle regole di convergenza) sulla comunità dei contribuenti locali, ma al contempo assicura anche la disponibilità delle risorse ne-

---

<sup>221</sup> Il patto di convergenza non assume così nemmeno una propria fisionomia specifica e separata; esso si pone piuttosto come una “nuova” esigenza integrata nei contenuti della legge di stabilità, cui va conferita apposita visibilità. Per approfondimenti sulla natura di tale nuovo strumento, cfr. ancora M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., pp. 341 ss. e F. ANCILLOTTI, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, cit., pp. 827 ss.

<sup>222</sup> Lo stesso avviene per la legge 196/2009 che, nel dettare specifiche disposizioni di coordinamento della finanza degli enti territoriali, delinea un quadro di riferimento normativo che poggia più sul patto di stabilità interno che sul patto di convergenza, rinviando, per giunta, alla Decisione di finanza pubblica e alla legge di stabilità rispettivamente la definizione dei contenuti e delle sanzioni del patto, *ex art. 10, co. 2, lett. f)*, e l'individuazione delle norme attuative, *ex art. 11, co. 3, lett. m)*.

<sup>223</sup> Cfr. l'art. 2, co. 2, lett. z), della legge 42/2009.

<sup>224</sup> Cfr. ad esempio la prescrizione per cui, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali *ex art. 2, co. 86, della legge 191/2009*, si prevede un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF al livello massimo previsto dall'art. 6 del d.lgs. 68/2011.

cessarie per la copertura del fabbisogno relativo alle funzioni essenziali o fondamentali (integrando così, all'interno della sanzione per mancato rispetto del limite quantitativo, anche un profilo di garanzia del volume di risorse derivante dall'applicazione del principio di connessione).

Infine, in questa stessa ottica di impiego dei limiti (e vincoli) alla spesa quale strumento sinergico con la garanzia di prestazione delle funzioni, va citata anche la disciplina in materia di regionalismo asimmetrico emergente dal disegno di legge di revisione costituzionale in discussione<sup>225</sup>. La nuova previsione del co. 3 dell'art. 116 Cost. sarebbe infatti nel senso di permettere l'attribuzione – con legge e previa intesa – di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni richiedenti, trasferibili purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio<sup>226</sup>. Ciò che si vorrebbe così perseguire è l'attribuzione delle competenze alle Regioni su basi di capacità di gestione, ingenerando una conseguente dinamica di specialità sostenibile e diffusa, in un sistema regionale a geometria variabile<sup>227</sup>.

Il presupposto fondamentale per l'esercizio delle (più ampie) funzioni diviene quindi l'equilibrio di bilancio, con una convergenza – in questo caso – tra capacità fiscale e capacità di gestione; duplice considerazione di requisiti di idoneità dell'ente che porterebbe così ad ampliare le competenze per quelle sole amministrazioni che sono in grado di prestarle a costo standardizzato (o – se più efficienti dello Stato – a costo minore). Il tentativo sotteso alla riforma è allora quello di prefigurare un meccanismo a minimo contenuto politico, che affidi la trasla-

---

<sup>225</sup> Cfr. l'art. 29 del d.d.l. cost. in A.S. n. 1429 (approvato l'8 agosto 2014), di modifica dell'art. 116 della Costituzione.

<sup>226</sup> Cfr. il nuovo co. 3 dell'art. 116, come eventualmente risultante dalla riforma: “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata”.

<sup>227</sup> Cfr. per un'analisi quantitativa e spunti di sostegno ad un'evoluzione dell'assetto istituzionale, e normativo, in questo senso M. BALDI, M. MARCANTONI, *Regioni a geometria variabile. Quando dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, 2013.



zione delle competenze a considerazioni (principalmente) di convenienza economica. Dalle Regioni che chiedono nuove competenze – quindi – si esigerebbe quale requisito di partenza l'equilibrio finanziario e la prestazione di servizi a livelli standard; una volta integrati tali requisiti minimi, però, un funzionamento ottimale della riforma costituzionale presupporrebbe che – in aggiunta – si debba dimostrare che il trasferire dallo Stato alla Regione la nuova competenza determinerebbe un risparmio di spesa nell'erogazione dei relativi servizi.

In altri termini, se la Regione richiedente può provare che essa gestirebbe la funzione ad un costo minore rispetto allo Stato (producendo quindi uno sgravio per il sistema finanziario complessivo) il nuovo meccanismo dell'art. 116 Cost. deporrebbe per il logico trasferimento delle competenze<sup>228</sup>, sempre salva la possibilità per lo Stato – il cui assenso è necessario nell'intesa (sul piano del Governo) e nella legge di attribuzione (sul piano del Parlamento) – di negare motivatamente la cessione per quelle attribuzioni che integrino una rilevanza unitaria.

#### *4.4. La multilateralità nelle regole del patto, tramite territorializzazione delle disposizioni limitative e vincolistiche: quanto e come è differenziabile – in ambito regionale – la spesa degli enti locali*

Un'ultima tendenza evolutiva delle regole del patto di stabilità interno è infine da individuare nella loro territorializzazione, con spazi per la differenziazione dei parametri cui sono soggetti gli enti locali a seconda delle scelte operate dalla relativa Regione di appartenenza (o a seconda degli accordi raggiunti direttamente dagli stessi Comuni)<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> Il che potrebbe portare ad un'effettiva realizzazione del regionalismo asimmetrico in Italia; per un bilancio sullo stallo del regionalismo differenziato, e le sue ragioni (specificamente anche finanziarie, visto lo “scoglio della sostenibilità”), cfr. da ultimo L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2012, pp. 101 ss.

<sup>229</sup> Sulla regionalizzazione del patto di stabilità interno, oltre a quanto più specificamente citato di seguito, cfr. M. BARBERO, *La “territorializzazione” del Patto di Stabilità Interno*, cit., pp. 356 ss. ma anche ID., *Verso la regionalizzazione del Patto di stabilità interno: l'esperienza della Regione Piemonte*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1, 2010, pp. 48 ss.

Si è cioè progressivamente introdotta la possibilità per gli enti regionali di delineare modifiche ed integrazioni alle regole di convergenza finanziaria fissate a livello statale, per definire modelli di conformazione alle esigenze complessive di stabilità del proprio sistema integrato – comprensivo di Regione, Comuni e altri enti soggetti al patto – mediante regole più adeguate alla specifica realtà locale. Ciò anche in linea con lo spirito da ultimo codificato nel co. 6 dell’art. 119 Cost., dove si prevede un consolidamento costituzionale della logica delle compensazioni inter-territoriali, disponendo che l’accesso al credito è subordinato alla condizione che “per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio”, sottolineando così la logica di sistema – comprensivo di Regione ed enti locali – che il tema della finanza territoriale è parzialmente andato assumendo<sup>230</sup>.

Peraltro, va precisato che le tendenze alla territorializzazione del patto si presentano secondo schemi applicativi molto diversi, a seconda degli spazi lasciati dal legislatore statale. Così, esiste una pluralità di modelli di patto territorializzato (verticale, orizzontale, etc.), le Regioni ordinarie potendo esercitare non tanto una vera potestà di previsione organica di una disciplina sostitutiva di quella statale (come sperimentato nelle esperienze di regionalismo speciale)<sup>231</sup>, quanto un potere di adattamento e modifica parziale delle regole esistenti nel patto delineato a livello nazionale, che si presenta quindi come norma dispositiva e può essere in parte adeguato alle diversificate esigenze territoriali.

---

<sup>230</sup> Per una trattazione più dettagliata della questione dell’indebitamento degli enti territoriali, cfr. *supra* il par. 2.2. in questo capitolo.

<sup>231</sup> Con riguardo alle autonomie speciali, in particolare, già l’art. 24 della legge 448/2001 conteneva per le Province autonome di Trento e di Bolzano una specifica clausola di salvaguardia che consentiva di provvedere “alle finalità di cui al presente articolo [...] ai sensi delle competenze alle stesse attribuite dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione”. L’art. 29 della legge 289/2002, relativo al patto di stabilità interno, al co. 18 prevedeva inoltre il ricorso all’accordo tra Regioni speciali e Ministero dell’economia e delle finanze per la definizione degli specifici obiettivi di patto da perseguire e conteneva una clausola di salvaguardia analoga a quella già prevista nel 2001, ma riferita a tutte le autonomie speciali, avviando così un’esperienza di specifico sviluppo di patti differenziati su base regionale (ampiamente lasciati all’iniziativa delle singole Regioni a Statuto speciale).

Le riforme più recenti sono così improntate a idee di flessibilizzazione e compensazione, nel tentativo di modificare una concezione Stato-centrica del patto criticata come poco efficiente rispetto al miglior perseguimento di fini individualizzati, incidendo tanto sugli obiettivi quanto sui meccanismi strumentali<sup>232</sup>.

A partire dall'esercizio 2009<sup>233</sup>, con la regionalizzazione orizzontale e verticale del patto di stabilità, si è così generalizzato un approccio già sperimentato nelle Regioni speciali<sup>234</sup> e consistente nella ridefinizione su base regionale delle regole di gestione dei saldi-obiettivo dei singoli enti<sup>235</sup>. Tuttavia, mentre le autonomie differenziate provvedono integralmente alle finalità correlate al patto di stabilità interno per gli enti locali dei rispettivi territori, negoziando i saldi complessivi con il Governo centrale, le Regioni ordinarie possono solo – come detto – adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, definendo e comunicando agli enti locali il nuovo obiettivo del patto (rideterminato sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, ma recependo il quadro di riferimento fissato a livello centrale)<sup>236</sup>.

Più nello specifico, le modalità della regionalizzazione del patto possono seguire quattro diversi schemi operativi, con una territorializzazione verticale, orizzontale, integrata o nazionale.

Con il patto regionale verticale<sup>237</sup> le Regioni autorizzano gli enti locali a peggiorare il proprio obiettivo di saldo (per le sole spese in conto

---

<sup>232</sup> Per un'analisi di queste tendenze, e delle riforme su cui *infra*, cfr. M. BARBERO, *Manovre estive 2011: le novità relative al patto di stabilità interno degli enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2011, pp. 39 ss.

<sup>233</sup> Cfr. l'art. 77 *ter*, co. 11, del d.l. 112/2008; soluzione confermata negli esercizi successivi dall'art. 1, co. 138-143, della legge 220/2010, e da ultimo dall'art. 1, co. 434, della legge 228/2012.

<sup>234</sup> Già previsto sin dall'art. 24, co. 14, della legge 448/2001 per le Province autonome di Trento e Bolzano. Sulle ultime evoluzioni nelle realtà ad autonomia differenziata, cfr. invece G. D'AURIA, *Circa le "trattative" fra lo Stato e le Regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno*, cit., pp. 2937 ss.

<sup>235</sup> Nella sua prima applicazione concreta alle Regioni ordinarie, la c.d. regionalizzazione del patto di stabilità è stata introdotta dall'art. 7 *quater* del d.l. 5/2009.

<sup>236</sup> Cfr. ancora l'art. 7 *quater*, co. 7, che ha dettato una disciplina in qualche misura attuativa dell'art. 77 *ter*, co. 11, della legge 133/2008.

<sup>237</sup> Cfr. ancora l'art. 1, co. 138-140, della legge 220/2010.

capitale), compensando direttamente i singoli sforamenti attraverso una rideterminazione più stringente del proprio stesso obiettivo di risparmio; ciò grazie anche a un contributo affidato alla Regione dallo Stato, trasferito con il fine di consentire così all'ente intermedio di distribuirne la premialità tra i propri Comuni e Province, senza compensazioni interne con altri enti locali (che sarebbero altrimenti in tal modo tenuti ad obiettivi più rigorosi)<sup>238</sup>.

Le ricadute di efficienza del modello di regionalizzazione in questione si sostanziano allora nell'avvicinare le regole della premialità al livello interessato. A fronte dell'attribuzione alle Regioni del contributo statale, queste si impegnano infatti a cedere ai Comuni e alle Province ricadenti nel proprio territorio spazi di maggiore flessibilità finanziaria<sup>239</sup>, da attribuire mediante procedure che tengano conto dell'idoneità dell'ente beneficiario a sfruttare positivamente tale flessibilità.

Il patto regionale orizzontale<sup>240</sup> comporta invece una razionalizzazione dello sfruttamento della premialità esistente nel sistema ordinario, pianificando gli sforzi degli enti locali in modo da determinare un equilibrio complessivo ottimale attraverso il meccanismo delle compensazioni. Infatti, la Regione può ulteriormente intervenire integrando le regole e modificando gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, per consentire una rimodulazione degli obiettivi finanziari tra gli enti locali del proprio territorio, garantendo però il rispetto dell'invarianza dell'obiettivo complessivamente determinato.

In questo senso si è prevista<sup>241</sup> la possibilità di cessione di "spazi finanziari" (e quindi volumi astratti di spesa) da parte dei Comuni e delle Province che prevedano di conseguire un differenziale positivo (rispetto all'obiettivo prefissato) in favore di quelli che rischiano, invece, di con-

---

<sup>238</sup> A beneficio della Regione che assume così maggiori oneri si disponeva una parziale esenzione dal vincolo di destinazione sui fondi statali trasferiti, nella misura del triplo delle somme cedute a compensazione degli obiettivi peggiori degli enti locali; misura di vantaggio che è stata abrogata dall'art. 1, co. 435, della legge 228/2012.

<sup>239</sup> Ma poiché l'obiettivo complessivo del comparto Regione-enti locali deve comunque rimanere invariato, il contributo assegnato alle Regioni è destinato esclusivamente alla riduzione del debito (cfr. l'art. 7 *quater* del d.l. 5/2009). Per gli anni 2013 e 2014 il contributo è stato autorizzato dall'art. 1, co. 122-125, della legge 228/2012.

<sup>240</sup> Cfr. l'art. 1, co. 141 e 142, della legge 220/2010.

<sup>241</sup> Cfr. il decreto del Ministero dell'economia e finanze 6 giugno 2011.

seguire un differenziale negativo; ciò, salve le restituzioni inverse negli esercizi successivi, in modo da allocare la flessibilità finanziaria in capo a quegli enti che la necessitano “attualmente”, per una più efficiente gestione della spesa tramite la sua razionale distribuzione nel lungo periodo (redistribuendo nel tempo, in sostanza, maggiori o minori quantità di spesa pubblica, a seconda delle necessità degli enti).

Un'evoluzione ulteriore, che combina le due possibilità in un'unica soluzione, è costituita dal patto regionale integrato<sup>242</sup>, il quale prevede la facoltà per ciascuna Regione di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi (esclusa la componente sanitaria), e di quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali<sup>243</sup>.

Mentre in quest'ultimo caso la gestione dell'intero sistema premiale sotteso al patto è potenzialmente affidato all'ente regionale, la premialità si allontana invece dalla mediazione della Regione nel patto orizzontale nazionale<sup>244</sup>; figura di territorializzazione del patto che consiste ancora in una rimodulazione degli obiettivi finanziari tra Comuni, ma svolta non più a livello regionale bensì per iniziativa degli enti locali stessi (e direttamente sanzionata a livello nazionale, senza mediazione della Regione interessata).

Ferme tali radicali differenze, ciò che comunque si persegue in tutti questi meccanismi è la conclusione di accordi compensativi fra enti locali, per attenuare il carattere unilaterale ed indifferenziato degli obblighi del patto di stabilità interno, ponendosi in una prospettiva “a monte” dell'esigenza di premiare o sanzionare alcuni di essi. In tutte le diverse forme della regionalizzazione del patto sono infatti gli stessi enti a dividere previamente tra loro – in quote diverse – gli sforzi e i

<sup>242</sup> Cfr. l'art. 20, co. 1, del d.l. 98/2011.

<sup>243</sup> Tale tipologia di patto regionalizzato è stata ridefinita dalla legge di stabilità per il 2012 (art. 32, co. 17, della legge 183/2011), mentre la legge di stabilità per il 2013 ne ha posticipato l'applicazione al 2014. Questo modello si avvicina al modello di territorializzazione delle Regioni speciali, dove però il sistema può essere tendenzialmente fondato sul solo concordare il saldo complessivo (cfr. ad esempio l'art. 79 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, come modificato dopo il c.d. Accordo di Milano), mentre in questa ipotesi l'accordo potrebbe estendersi ad altri profili.

<sup>244</sup> Cfr. l'art. 4 *ter* del d.l. 16/2012, come da ultimo modificato dall'art. 1, co. 437, della legge 228/2012.

vantaggi (limiti e spazi finanziari), secondo scelte pianificate e consapevoli di risanamento o di sovra-spesa.

In questo modo, in particolare, le diverse amministrazioni saranno gravate o sgravate di vincoli e limiti finanziari non *ex post*, sulla base di meccanismi sanzionatori e premiali, ma *ex ante*, sulla base di un accordo. In altri termini, le amministrazioni territoriali si troveranno ad essere diversamente onerate non perché negli esercizi precedenti avessero speso al di sopra o al di sotto degli spazi finanziari assegnati (con conseguente sanzione o premio per tale performance), ma perché è preventivamente intervenuta una redistribuzione concordata degli stessi spazi finanziari, operata dalle norme del patto territorializzato per la distribuzione quantitativa razionale della capacità di spesa pubblica (diretta ad evitare sanzioni proprio consentendo un'allocazione della capacità di spesa che sia più conforme alle necessità concrete).

*5. Le Regioni speciali nel contesto della nuova complessità del coordinamento finanziario. Il loro (parziale) eccezionalismo rispetto alle nuove declinazioni del coordinamento qualitativo e oggettivo*

In questo contesto di rafforzamento dei profili limitativi e vincolistici del coordinamento dinamico, caratterizzato da nuovi elementi qualitativi di controllo e dalla ricerca di soluzioni maggiormente oggettive e tecniche nella definizione delle modalità di convergenza e stabilità finanziaria, la disciplina riguardante le Regioni speciali fa solo parzialmente eccezione al sistema. Le autonomie differenziate mantengono infatti una posizione di più forte autodeterminazione circa le soluzioni concrete, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi finali di convergenza e stabilità, ma i relativi regimi finanziari risentono comunque dell'influenza – non diretta, ma tuttavia produttiva di specifici effetti – delle disposizioni relative alla revisione qualitativa della spesa e delle esigenze tecniche e contabili connesse all'equilibrio di bilancio<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Nel contesto della crisi finanziaria le riflessioni della dottrina, e gli interventi della politica, circa l'opportunità e la sostenibilità di un regime finanziario differenziato, si sono sviluppati anche con riflessioni circa la consistenza delle garanzie costituzionali della specialità finanziaria; cfr. S. MUSOLINO, *Federalismo fiscale a due veloci-*

Da un lato, infatti, la riforma costituzionale del 2012 si applica anche – per il tramite dell'art. 97 novellato – alle Regioni speciali<sup>246</sup>, che sono quindi tenute a rispettare l'obiettivo di equilibrio come rafforzato dalla revisione costituzionale; in questo senso, l'art. 9, co. 6 della legge 243/2012 fissa sì una clausola di salvaguardia, ma a carattere esclusivamente procedurale (disponendo non per la semplice inapplicabilità delle nuove previsioni sul concorso all'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, bensì per la loro recezione in modo compatibile con le norme statutarie e di attuazione<sup>247</sup>). D'altro lato, le disposizioni vincolisti-

---

*tà: è ancora ammissibile un trattamento differenziato per le Regioni a Statuto speciale?*, in *il Corriere giuridico*, fasc. 12, 2012, pp. 1504 ss. Sul tema, cfr. di seguito in questo paragrafo e nel seguente par. 5.1. per un esame della sostenibilità della specialità alla luce del principio di connessione, e la legittimazione della stessa in termini di sua (eventuale) convenienza economica (anche nell'ottica di un effettivo sviluppo di una specialità diffusa – sfruttando gli spazi dell'art. 116, co. 3, Cost. – che permetta alle gestioni territoriali maggiormente efficienti di assumere competenze e risorse, ma solo nell'ipotesi in cui ciò si traduca in uno sgravio netto per il bilancio statale).

<sup>246</sup> La legge cost. 1/2012 non contiene infatti una clausola di maggior favore analoga all'art. 10 della legge cost. 3/2001; pertanto, oltre alla pacifica applicabilità dell'art. 97 novellato (quale principio generale, valevole anche sotto la copertura del principio unitario), si deve valutare l'incidenza della traslazione in competenza esclusiva della materia armonizzazione dei bilanci pubblici (ciò, tuttavia, solo per quanto analogo titolo materiale non risulti già disciplinato in Statuto o in norma di attuazione, per una sorta di *preemption* di cui si può ritenere che la fonte speciale fruisce a tali fini).

<sup>247</sup> La clausola di salvaguardia si riferisce infatti al co. 5, relativo agli ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche; obblighi di concorso dai quali le Regioni speciali non sono quindi esentate, ma che devono passare per le modalità negoziate – previste quale garanzia generale – che assistono il modello finanziario speciale. In quest'ottica, le Regioni speciali del Nord Italia hanno poi concluso specifici accordi per garantire un contributo quantitativo aggiuntivo alle esigenze di risanamento dei conti pubblici, avviando probabilmente un processo di revisione dei relativi Statuti speciali analogo a quello realizzato in prima attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009. Cfr. in particolare l'accordo 15 ottobre 2014 tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome, e l'accordo 23 ottobre 2014 tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia. Per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta si segnalava già in precedenza la conclusione di un ulteriore accordo per l'integrazione della prima attuazione dell'art. 27, confluito nella legge di stabilità 2014, che ha portato alla revisione del Titolo VI dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (art. 1, co. 518 e 519 della legge 147/2013), garantendo una maggiore manovrabilità dei

che relative alla qualità della spesa non possono comunque – a beneficio delle Regioni speciali – essere tradotte in meri limiti, ma obbligano al loro “specifico” recepimento (seppur autonomo, e non quindi con diretta applicabilità)<sup>248</sup>.

In questo senso, il rafforzamento delle regole di convergenza e stabilità si pone come un processo di possibile erosione della garanzia costituzionale di specialità degli ordinamenti regionali differenziati. La relativa “separatezza” del modello finanziario (posta a presidio di una potenziale assunzione “integrale” delle competenze<sup>249</sup>) viene infatti neutralizzata dalla dimensione tecnica e “oggettiva” del coordinamento, che – così caratterizzato – si presenta come una funzione insensibile alle garanzie politiche e connessa invece ad esigenze che sono uniformanti anche in quanto “misurabili” in modo oggettivo; il tutto, in un sistema di c.d. federalismo fiscale a fronte del quale la “separatezza” della specialità regionale ha rischiato di tradursi in un fattore di marginalizzazione rispetto alle più generali evoluzioni del sistema<sup>250</sup>.

Peraltro, l'autonomia speciale non si è comunque mai posta come una condizione di completa separatezza: la garanzia di differenziazione dal regime ordinario di coordinamento (anche) della finanza pubblica è

tributi locali, e per entrambe le autonomie la delega di competenze ulteriori (nell'ottica dell'acquisizione di nuove funzioni già vista in precedenza, in questo caso con nuovi compiti in materia di agenzie fiscali e trasporti).

<sup>248</sup> Cfr. *supra* il par. 3.1. in questo capitolo.

<sup>249</sup> In questo senso, il concetto di “autonomia integrale” individuerrebbe l'estensione massima dell'assunzione di competenze (e relative risorse) possibile a fronte del fatto che la gestione locale risulta economicamente più vantaggiosa della gestione al centro; il tutto sostanzialmente con un'applicazione congiunta dell'ordinario principio di sussidiarietà verticale e del principio di connessione tra risorse e funzioni qui analizzato. Su questo modello di legittimazione della specialità finanziaria cfr. *infra* in questo paragrafo e nel seguente e, per altri accenni al concetto di autonomia integrale nell'ambito della questione finanziaria, cfr. *supra* il par. 4.2. del cap. V.

<sup>250</sup> Sulla tendenza in atto verso la marginalizzazione delle Regioni a Statuto speciale nell'evoluzione del sistema regionale italiano, e sulle ragioni di tale marginalità nell'ambito dei modelli di finanziamento delle Regioni autonome (per le difficoltà strutturali del processo di affermazione del c.d. federalismo fiscale, nei cui obiettivi incerti diventa difficile integrare regimi differenziati), cfr. F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 9 ss.



infatti solo tendenziale, in quanto inidonea a porre in pericolo le esigenze unitarie presiedute dalla sovranità finanziaria<sup>251</sup>. Tale differenziazione a beneficio delle Regioni a Statuto speciale si manifesta così nell'esistenza di uno schermo procedurale all'adeguamento alle richieste di concorso quantitativo e qualitativo alla razionalizzazione della spesa pubblica, improntato tendenzialmente a un principio negoziale<sup>252</sup>.

La partecipazione dell'autonomia territoriale speciale alla stabilità finanziaria complessiva deve allora passare per modalità non verticistiche e gerarchiche, di etero-determinazione dei confini del potere di entrata e di spesa, come invece operato nel coordinamento statico delle Regioni ordinarie (la cui autonomia finanziaria riemerge poi principalmente negli spazi lasciati dal coordinamento dinamico); per le Regioni speciali, al contrario, l'esistenza di una disciplina di dettaglio già in fonte statutaria comprime la potestà statale di definizione del coordinamento statico (definita in forme precise dalla fonte Statuto, di rango costituzionale), e in tutti i profili del coordinamento della finanza pubblica si richiede una co-partecipazione della volontà dell'autonomia speciale alla definizione (così negoziata) delle modalità di contributo alle esigenze unitarie della finanza pubblica allargata<sup>253</sup>.

Il coordinamento nelle Regioni speciali, a differenza di quanto avviene nelle ordinarie, si presenta quindi come funzione orientata a schemi pattizi di definizione, alla quale cioè concorre – su un piano più paritario – anche il livello regionale. L'effettività di tale principio negoziale rimane però da verificare nella prassi, a fronte di una crisi della finanza pubblica nell'ambito della quale la componente gerarchica della funzione di coordinamento statale è andata rafforzandosi.

---

<sup>251</sup> In questo senso cfr. la consolidata giurisprudenza costituzionale, già citata in precedenza, anche precedente alla crisi finanziaria: Corte cost. 169/2007, 88/2006, 449/2005, 417/2005, 35/2005, 30/2005, 414/2004, 390/2004, 353/2004, 260/2004, 36/2004, 17/2004, 4/2004, 376/2003; 416/1995, 222/1994, 357/1993, 355/1993, 132/1993, 128/1993, 356/1992, 62/1987.

<sup>252</sup> Sul tema, sia consentito rinviare ancora a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, cit., in particolare pp. 156 ss. per i profili specificamente di interesse per le Regioni speciali.

<sup>253</sup> Distinguendo anche proceduralmente il modello finanziario speciale da quello, tendenzialmente etero-determinato da fonti centrali, che caratterizza il regionalismo come modello; su cui cfr. *supra* il par. 5. nel cap. II.

Come visto, infatti, sebbene nelle modalità dell'adeguamento alle prescrizioni di concorso a solidarietà e perequazione proprie del nuovo impianto di federalismo fiscale sia stato rispettato l'approccio negoziale (concordando il volume quantitativo del concorso delle autonomie speciali del nord Italia alle complessive esigenze di stabilità finanziaria)<sup>254</sup>, nondimeno le leggi finanziarie e di stabilità successive (e vari provvedimenti vincolistici puntuali) hanno poi richiesto ulteriori sacrifici sui volumi di risorse statutariamente previsti, anche al di fuori di una rigorosa applicazione del metodo negoziale<sup>255</sup>.

In questo quadro, la tutela quantitativa delle autonomie speciali non può essere fondata sulla sola garanzia (sul piano formale) integrata dalla previsione statutaria di entrate definite con compartecipazione in quota fissa; i meccanismi limitativi e vincolistici del patto di stabilità interno non intaccano infatti, come visto, il profilo delle entrate, ma agiscono inibendo – in modo costituzionalmente conforme – la capacità di spesa<sup>256</sup>. A fronte di questo contesto, invece, la posizione finanziaria delle Regioni speciali va legittimata anch'essa sulla base del generale principio di connessione tra risorse e funzioni, verificando in concreto quanto la quota di mezzi finanziari allocata territorialmente sia necessa-

---

<sup>254</sup> Come presupposto anche dall'art. 27 della legge 42/2009, e sulle cui modalità attuative cfr. *supra* i par. *sub* 4. nel cap. V.

<sup>255</sup> In particolare, impiegando le riserve all'erario, i c.d. accantonamenti (quali modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica non previsti statutariamente, né concordati negozialmente, e come tali connotati da profili di probabile incostituzionalità: art. 16, co. 3, del d.l. 95/2012), la definizione unilaterale di miglioramenti dei saldi del patto di stabilità interno, nonché misure specifiche e di dettaglio (qualitative) per il contenimento della spesa. Per razionalizzare e rendere prevedibile la richiesta di concorso quantitativo alle esigenze unitarie di finanza pubblica, sono da ultimo stati conclusi gli accordi citati (cfr. l'accordo 15 ottobre 2014 tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome, e l'accordo 23 ottobre 2014 tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia), con i quali si mira anche a ridurre il contenzioso sviluppatosi a seguito dell'impiego asistemico di puntuali richieste di riduzione di spesa o entrata a carico delle Regioni speciali.

<sup>256</sup> Circa la coerenza tra riserva statutaria di compartecipazioni tributarie in quota fissa, sul lato delle entrate, e richiedibilità di un contributo quantitativo alle esigenze di risanamento mediante regole del patto di stabilità interno, sul lato delle uscite, cfr. *supra* il par. 8. nel cap. IV.

ria a coprire il fabbisogno di funzioni proprie – trasferite o delegate – molto più estese di quelle affidate alle Regioni ordinarie<sup>257</sup>.

A questo fine è particolarmente significativa – sul piano logico – la nozione di “residuo fiscale”, quale meccanismo di computo per una distribuzione equa delle risorse e per una definizione oggettiva del concorso delle Regioni (anche) speciali alle esigenze di solidarietà e perequazione<sup>258</sup>. Questa grandezza è infatti calcolata come differenza tra tutte le entrate che le pubbliche amministrazioni prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese; a fronte di ciò, riscontrare un residuo fiscale positivo significa che i contribuenti di quel determinato territorio si trovano a versare una quota di imposte maggiore di quanto poi tutte le PA (Statali e territoriali) vengono a spendere a loro beneficio, e viceversa per il residuo negativo.

Applicare questo computo in funzione della situazione finanziaria delle Regioni speciali consente quindi di stabilire quanto consistente sia, in realtà, il surplus di risorse che gli Statuti differenziati garantiscono all'ente regionale, al netto delle maggiori competenze assegnate e considerando le prestazioni di livello centrale che beneficiano anche i consociati nei territori ad autonomia differenziata<sup>259</sup>. Così, la quota di

---

<sup>257</sup> Sulla strategia di difesa dell'autonomia speciale mediante assunzione di nuove competenze con salvezza dell'erario, in luogo della rinuncia a volumi di risorse, cfr. ancora G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Südtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, cit., pp. 937 ss.

<sup>258</sup> Sul concetto di residuo fiscale, e la sua applicazione al sistema delle Regioni a Statuto speciale, cfr. in particolare G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, 2014 (in particolare pp. 101 ss.) e ID., *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, cit., pp. 81 ss.

<sup>259</sup> Peraltro, questa logica risulta applicabile al finanziamento del complesso di tutte le autonomie, e si porrebbe come ancora più coerente con lo spirito di un “federalismo” fiscale se sostanziata in un computare non tanto l'ammontare complessivo delle spese, ma soltanto il quanto sia consistente il fabbisogno standard dello Stato, per lasciare poi libertà di spesa – sotto responsabilità dell'entrata – al livello territoriale di governo (in questo senso, cfr. R. BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, cit., pp. 127 ss. e ID., *Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?*, cit., 2010, pp. 721 ss.). Se il meccanismo deve essere invece applicabile alle sole Regioni a Statuto speciale, per evitare le difficoltà di calcolo delle basi di tale residuo fiscale (calcolo che richiederebbe comun-

residuo può integrare un parametro oggettivo utile al fine di considerare quale debba effettivamente essere il concorso dei territori alla finanza nazionale, senza però penalizzare le amministrazioni differenziate che – avendo assunto un complesso di responsabilità amministrative particolarmente ampio (come alcune delle Regioni speciali e Province autonome) – si trovano a farsi carico di gran parte delle funzioni normalmente spettanti allo Stato (cui il principio di connessione deve garantire, anche in questi casi, le relative risorse)<sup>260</sup>.

Se anche per le Regioni speciali si replicano quindi le dinamiche riduttive in atto nel sistema della finanza territoriale italiano, la questione della conservazione di margini di maggiore autonomia si presenta non come rivendicazione di “separatezza” (intesa quale esenzione dal concorso alle esigenze unitarie di stabilità e solidarietà), bensì come individuazione di modalità tecniche alternative per la definizione dei volumi complessivi del contributo a tali esigenze unitarie.

In questo senso, peraltro, una nuova logica generale di equilibrio di bilancio come unico vincolo di scopo risulterebbe coerente con le esigenze di protezione dell’autonomia speciale: la specialità non si pone infatti come un ordinamento disgiunto da logiche di armonizzazione fiscale, in quanto una piena esenzione dall’incidenza del coordinamento statale è stata esclusa, a presidio della sovranità finanziaria, in tutti quei casi in cui la funzione statale si pone come espressione dello Stato-ordinamento (come tipicamente nei controlli della Corte dei conti o nelle disposizioni limitative strettamente funzionali al rispetto di impegni europei di equilibrio)<sup>261</sup>. A fronte di ciò, quindi, la separatezza dell’au-

---

que di prendere in considerazione anche i bilanci delle Regioni ordinarie, con connessi difficili passaggi di coordinamento tecnico in Conferenza) risulterebbe a maggior ragione preferibile un calcolo in via diretta della sola spesa per le funzioni statali, opportunamente standardizzata.

<sup>260</sup> Per l’esperienza della Provincia autonoma di Trento, cfr. I. DALMONEGO, *Il nuovo modello di finanza della Regione e delle Province autonome delineato dall’“Accordo di Milano”*, cit., pp. 61 ss.

<sup>261</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 60/2013, sulla cui rilevanza per qualificare quella di coordinamento come funzione dello Stato-ordinamento sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2013, pp. 809 ss.

tonomia speciale può semmai essere solo di tipo relativo e procedurale, in quanto beneficiaria di un generale principio negoziale (che subordina il recepimento delle prescrizioni di armonizzazione e coordinamento a un previo accordo sulle modalità)<sup>262</sup>.

Al contrario, un'effettiva specialità finanziaria “sostanziale” può risiedere – in primo luogo – nella riduzione di tutti gli obblighi di convergenza ad un unico limite quantitativo complessivo (sui saldi)<sup>263</sup> che sia effettivamente corrispondente a quanto necessario per gestire le funzioni (con poi una piena autogestione dei profili invece qualitativi)<sup>264</sup>.

In questo senso, va segnalato come in alcune autonomie differenziate – in conseguenza dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale – si sia registrata una nuova impostazione del patto di stabilità interno<sup>265</sup>, per la quale la partecipazione delle stesse autonomie speciali agli obiettivi di stabilità viene ridefinita secondo il meccanismo dei saldi di bilancio, già previsto peraltro dalla legge finanziaria per il 2007, ma allora non ancora attuato<sup>266</sup> (e quindi munito dalle nuove previsioni statutarie di una rigidità maggiore, a garanzia della programmabilità e stabilità delle politiche finanziarie)<sup>267</sup>. Quello dei saldi finanziari è infatti un modello

---

<sup>262</sup> Tramite clausole di salvaguardia e norme di attuazione; cfr. *infra* il par. 5.1. in questo capitolo.

<sup>263</sup> Cfr. ad esempio l'art. 79, co. 3, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, come modificato con il c.d. Accordo di Milano: “al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo”.

<sup>264</sup> Cfr. anche gli accenni – nell'esperienza recente del regionalismo speciale – ad una possibilità di negoziare la cessione e acquisizione tra Regioni di spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno, introdotta con un accordo finanziario successivo a quello di prima attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009 (e confluito anch'esso in legge di stabilità: art. 1, co. 517 della legge 147/2013). Possibilità che avrebbe potuto operare secondo una logica che ricalca l'idea di territorializzazione del patto di stabilità interno, non solo nei rapporti tra enti locali e Regione, ma anche in quelli tra Regioni.

<sup>265</sup> Sul patto di stabilità interno, specie in riferimento alla Provincia autonoma di Trento, oltre a quanto già citato e di seguito specificato, cfr. ancora D. VOLPE, *Il patto di stabilità e crescita: l'esperienza europea, italiana e trentina*, cit., pp. 81 ss.

<sup>266</sup> Sui sistemi per tetti e per saldi, cfr. *supra* i par. *sub* 7. nel cap. IV.

<sup>267</sup> Per una descrizione del modello fondato sui saldi, in riferimento già alla Finanziaria 2007, cfr. E. PISCINO, *Il nuovo patto di stabilità nella legge finanziaria per l'anno*

che coniuga un maggior rispetto dell'autonomia di spesa con l'incentivo alla gestione responsabile delle risorse, lasciando agli enti decentrati la libertà di decidere – peraltro per il complesso del “sistema Regione” o “sistema Provincia autonoma” – circa le modalità con cui rispettare il vincolo (tramite diverse combinazioni di incrementi delle entrate e controllo delle spese).

D'altro lato, l'effettiva specialità finanziaria va ricondotta anche alla definizione in modo certo, oggettivo e prevedibile del profilo quantitativo non solo dei limiti *tout court* (individuati con un saldo complessivo), ma anche del concorso alla solidarietà; così quantificando in modo equo la quota di risorse che non va spesa per la comunità locale, ma da destinare invece ad altre aree territoriali (cioè, quantificando normativamente l'entità del residuo fiscale positivo, sempre che la capacità fiscale della Regione sia tale da imporre tale contributo perequativo).

Entrambi i profili citati (vincolo complessivo sui saldi, da un lato, regole eque e prevedibili per definire la quota di riduzione della disponibilità di spesa a fini solidali, dall'altro), richiedono peraltro l'implementazione di comuni meccanismi di applicazione concreta del principio di connessione tra risorse e funzioni, anche nelle Regioni speciali; meccanismi che possono essere realizzati ad esempio con la traduzione in istituti giuridici della logica del c.d. residuo fiscale<sup>268</sup>. In altri termini, i criteri di allocazione sensibili alla (oggettiva) specialità delle com-

---

2007, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2007, pp. 11 ss. e S. USAI, *La legge finanziaria 2007, il nuovo patto di stabilità e la necessità di una modifica legislativa*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2007, pp. 64 ss.

<sup>268</sup> E, per lo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, una delle prospettive di riforma è in particolare legata all'accordo del 15 ottobre 2014, già citato in precedenza; accordo che introduce infatti una logica di precisa quantificazione del contributo alle esigenze unitarie, che richiederà o una probabile codificazione del nuovo assetto finanziario nel Titolo VI dello Statuto o l'intervento mediante apposita norma di attuazione. Si è operata infatti una “rinuncia” a spazi fiscali, negoziata a fronte di una “garanzia” di prevedibilità delle risorse future, la quale necessita di una recezione in fonti adeguate, vista la profonda incidenza sul sistema finanziario regionale e provinciale (il contributo essendo così stato legato a parametri certi e a quantificazioni tendenzialmente aderenti al fabbisogno, seppure in quote fisse anziché con meccanismi di calcolo più aderenti a un'idea flessibile del principio di connessione tra risorse e funzioni, che tenga conto delle evoluzioni finanziarie nel lungo periodo).

petenze farebbero sì che l'autonomia finanziaria assuma carattere – sostanzialmente, oltre che formalmente – speciale proprio per la sua aspirazione ad essere “integrale”, in quanto concretizzata in un'assunzione ampia di attribuzioni sostanziali con correlate risorse.

Il rispetto del principio di connessione escluderebbe quindi anche per le Regioni speciali la piena disponibilità di risorse non corrispondenti all'effettivo esercizio di un complesso adeguato di funzioni pubbliche, in carenza del quale un livello superiore di spesa – ove formalmente ammessa – si tradurrebbe in un privilegio fiscale, anziché nell'adeguata dotazione di mezzi a copertura di un'autonomia forte in quanto ampia (estesa all'integralità delle materie gestibili territorialmente) ed efficiente (realizzata amministrando quelle funzioni secondo modalità meno costose di quelle realizzabili a livello centrale). In questo senso, la giustificazione della specialità finanziaria risiede nel suo corretto esercizio, che deve tradursi in un risparmio per il bilancio complessivo statale (quando le stesse funzioni che altrimenti lo Stato dovrebbe sobbarcarsi vengono invece assunte dalle comunità localmente); ciò, in modo che proprio una prassi di buona amministrazione e buona spesa pubblica possa legittimare – in base ad un oggettivo principio di connessione – una dotazione maggiore di risorse<sup>269</sup>.

---

<sup>269</sup> Il tutto, non trascurando comunque le esigenze perequative che le differenziazioni tra Nord e Sud Italia hanno determinato anche all'interno delle esperienze di regionalismo speciale. Sul tema, cfr. B. BALDI, *Regioni a Statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 245 ss., dove si osserva come un'analisi comparata delle situazioni finanziarie delle diverse Regioni a Statuto speciale evidenzia significative differenze nella struttura delle entrate e delle spese, oltre che nel rapporto negoziale con lo Stato e nelle modalità di attuazione della riforma del c.d. federalismo fiscale. Ciò determina una “specialità nella specialità”, con due diversi regimi di autonomia finanziaria di fatto: uno per le Regioni del Nord che, pur con le generali criticità dell'amministrazione italiana, è stato definito come particolarmente “avanzato”, ed uno “debole” per le Isole. Il primo si avvicinerebbe ad un modello di federalismo fiscale consolidato e responsabile, grazie alla territorializzazione dei tributi, all'elevata capacità fiscale e – soprattutto – all'esercizio di ampie competenze di spesa e alla negoziazione di accordi bilaterali con lo Stato per la contribuzione agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà. Il secondo modello invece sconta una più marcata dipendenza dai trasferimenti statali, oltre alla bassa capacità fiscale e a esperienze di autonomia di spesa poco responsabili, risentendo di un contesto generale comunque bisognoso di perequazione.

*5.1. Il coordinamento verso l'alto e l'aspirazione alla "separatezza". L'incidenza delle decisioni statali, espressione unitaria di sovranità, sul quanto e il come debbano spendere le Regioni speciali*

Per quel che riguarda l'appartenenza del regionalismo differenziato al sistema unitario, e quindi la portata – temperata ma non soppressa – della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica nelle Regioni a Statuto speciale, vanno evidenziate tanto le occasioni di interferenza delle scelte sovrane del livello centrale di governo anche sui profili quantitativi e sulle opzioni tecniche qualitative di spesa (in forma di vincoli e limiti), quanto le garanzie di separatezza non lesive dell'unità e poste a tutela dell'autonomia differenziata (in forma di clausole di salvaguardia e di norme di attuazione statutaria).

Dall'esperienza più recente, caratterizzata come visto da vincoli qualitativi ed orientata alla stabilità finanziaria in forme fortemente tecniche (come per l'equilibrio di bilancio), tende così ad emergere un ruolo del coordinamento della finanza pubblica – rispetto alle esigenze dell'autonomia speciale – che è tendenzialmente declinato, sul piano formale, come negoziale (quale prima garanzia della specialità finanziaria)<sup>270</sup>. Coordinamento mediato da soluzioni pattizie che però nella pratica – della legislazione e dell'interpretazione giurisprudenziale – è nondimeno spesso particolarmente pervasivo, operando anche (qualora manifestato in esigenze tecniche uniformi sul piano nazionale) a prescindere da un effettivo mutuo consenso<sup>271</sup>.

Il coordinamento si pone peraltro anche in generale – in tutti i rapporti intersoggettivi, e non solo nei confronti delle Regioni speciali – come funzione ambivalente<sup>272</sup>; esso infatti, pur aspirando all'unitarietà

---

<sup>270</sup> Cfr. sul valore del principio pattizio, specie a favore delle Regioni speciali, ad esempio Corte cost. 133/2010, 74/2009, 190/2008 e 213/1998.

<sup>271</sup> Sulla già citata prassi degli "accantonamenti", sviluppatasi fuori degli schemi statuari e senza copertura negoziale, cfr. ad esempio da ultimo il d.m. (MEF) 17 giugno 2014, di determinazione dell'accantonamento e riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, co. 3, del d.l. 95/2012, tra le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>272</sup> Sul tema del coordinamento della finanza pubblica, e la sua natura, cfr. in generale *infra* i par. *sub* 4. nel cap. VII.



(e quindi a porsi come funzione invasiva rispetto all'autonomia), si deve comunque caratterizzare quale intervento non gerarchico, tendente anche a conservare la differenziazione (che viene quindi solo armonizzata, senza una piena uniformazione). L'individuazione di questo equilibrio tra separatezza ed unitarietà, nello specifico settore della finanza pubblica, sembra peraltro particolarmente difficoltosa a fronte della crisi, che ha portato all'affermarsi di indirizzi legislativi ed interpretativi molto favorevoli alla dimensione unificante del coordinamento; e questa tendenza, generale, si caratterizza per alcune conseguenze particolarmente negative rispetto ad un sistema di autonomie differenziate il quale – proprio per la sua specialità e il suo concretizzarsi principalmente in soluzioni negoziate (dato che la specialità si afferma sul piano procedurale<sup>273</sup>, più che nei termini di separatezza o immunità sostanziale dal coordinamento) – fondava sugli equilibri istituzionali la possibilità di una sua effettiva compartecipazione alla definizione dei contenuti del coordinamento finanziario medesimo.

Gli orientamenti affermatasi nella più recente giurisprudenza costituzionale sono particolarmente sintomatici di questo potenziamento di una componente gerarchica del coordinamento, penalizzante anche gli spazi di relativa separatezza della finanza regionale speciale.

La Corte in varie recenti pronunce ha infatti valorizzato in modo crescente i profili di unità giuridica ed economica della Repubblica, con conseguente forte armonizzazione alle scelte di bilancio dello Stato anche delle spese delle Regioni speciali; in questo senso si sono orientate ad esempio la sentenza 60/2013 riguardante le attribuzioni della Corte dei conti nei confronti delle Province autonome<sup>274</sup>, la sentenza 39/2014

---

<sup>273</sup> Per esempi di sentenze che hanno definito l'estensione della garanzia della specialità a fronte di clausole di salvaguardia procedurali (che cioè prevedono l'applicazione delle misure statali alle Regioni a Statuto speciale solo laddove vengano ri-adottate secondo la procedura negoziata delle norme di attuazione, quindi con il filtro delle commissioni paritetiche), cfr. Corte cost. 236/2013, 229/2013, 219/2013, 241/2012, 71/2012. Vi sono poi clausole a carattere misto (procedurale e sostanziale); cfr. ancora M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 4 ss.

<sup>274</sup> Sia permesso rinviare a F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, cit., pp. 809 ss. Cfr. anche C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finan-*

sull'applicabilità alle Regioni speciali del d.l. 174/2012, e la sentenza 40/2014 sulle competenze di controllo della Corte dei conti (inderogabili anche per gli enti locali delle Regioni speciali)<sup>275</sup>, la sentenza 88/2014 relativa a varie disposizioni della legge 243/2012 (di attuazione del nuovo art. 81 Cost.)<sup>276</sup>, la sentenza 99/2014 sulla qualificabilità come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di norme vincolistiche, senza però derogare all'ordine delle competenze statutariamente garantite<sup>277</sup>, nonché la sentenza 188/2014 su vari profili del rendiconto generale delle autonomie speciali.

Pronunce, quelle citate, in cui la funzione statale di coordinamento viene spesso rafforzata in quanto intesa come espressiva di una dimensione di Stato-ordinamento, piuttosto che quale manifestazione di volontà dello Stato-persona (contrapposta – quest'ultima – alle autonomie, anziché inglobante gli interessi delle stesse).

Anche per le Regioni a Statuto speciale, nella prassi e nell'interpretazione della Corte, il coordinamento della finanza pubblica tende così a divenire – con normative vincolistiche sempre più pervasive (che non pongono semplici obiettivi sui saldi) – un titolo competenziale legittimante una disciplina statale estesa anche ai profili di dettaglio della potestà di spesa<sup>278</sup>. Pur integrando una mera competenza concorrente, il

---

*za pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, 2013, pp. 753 ss.

<sup>275</sup> Per un commento alle due pronunce ultime citate, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2014 e, sulla sentenza 39/2014, sia consentito rinviare anche a F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost. 39/2014*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1, 2014.

<sup>276</sup> Per un commento, cfr. L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

<sup>277</sup> Come già fatto dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza; cfr. Corte cost. 151/2012 (e *supra* la questione della *spending review* nelle Regioni speciali, al par. 3.1. in questo capitolo).

<sup>278</sup> Sul livello di dettaglio ammesso nell'esercizio della funzione di coordinamento finanziario (pur qualificata come materia concorrente, quindi con disposizioni statali tendenzialmente di principio), cfr. anche *infra* il par. 4.2. nel cap. VII.

coordinamento della finanza pubblica previsto nell'art. 117, co. 3 della Costituzione si risolve infatti in generale in una funzione pervasiva, per mezzo della quale il legislatore statale è stato abilitato a conformare anche materie che – altrimenti – sarebbero di competenza residuale (per le Regioni ordinarie)<sup>279</sup>. E in questi stessi termini, peraltro, il coordinamento ha operato appunto anche nei confronti delle competenze riservate statutariamente alle Regioni speciali, posto che le medesime interpretazioni che hanno fondato l'espansione della materia trasversale “coordinamento della finanza pubblica” sono state ritenute – nella giurisprudenza costituzionale – integrare anche il limite dell'interesse nazionale nei confronti delle competenze primarie delle autonomie differenziate (o comunque sono andate a qualificarsi come principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato o norme fondamentali di riforma economico-sociale)<sup>280</sup>.

Inoltre, sebbene tale tipologia di disciplina statale (concorrente o integrante limiti alla potestà primaria delle Regioni speciali) debba normalmente rimanere al solo livello dei principi, nondimeno la giurisprudenza costituzionale ha rilevato anche per le Regioni speciali come la specificità delle prescrizioni non possa escludere di per sé il carattere “di principio” di una norma, qualora essa risulti legata al principio propriamente inteso da un evidente rapporto “di coesenzialità o di neces-

---

<sup>279</sup> Tra i numerosi commenti sul tema, cfr. ad esempio A. BENEDETTI, *Competenza statale “di principi” e coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2004, pp. 735 ss.; G. MARAZZITA, *Il difficile equilibrio tra l'autonomia di spesa delle Regioni e il potere statale di “coordinamento”*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 6, 2005, pp. 1116 ss.; A. BRANCASI, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2006, pp. 421 ss.; ID., *La controversa e soltanto parziale continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2007, pp. 1648 ss.

<sup>280</sup> Il limite dei “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”, valido anche per la potestà legislativa primaria, sarebbe infatti desumibile dal combinato disposto delle disposizioni statutarie relative ai noti limiti alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali; cfr. da ultimo il punto 5.2. del considerato in diritto della Corte cost. 99/2014 (dove il limite “coordinamento” è ricostruito a partire dagli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, nei quali pure il coordinamento nominativamente non compare).

saria integrazione”); in altri termini, la specificità delle prescrizioni di coordinamento finanziario – anche espressa in forma di limite alla potestà primaria prevista in Statuto, e all’autonomia di gestione finanziaria speciale – può essere ammessa qualora i precetti dettagliati si trovino in un rapporto di stretta e obbligata strumentalità con la finalità (di convergenza della spesa pubblica) perseguita dalla funzione sovrana<sup>281</sup>.

Sebbene infatti le norme statali che fissano limiti alla spesa territoriale possano normalmente qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo se si limitano a porre obiettivi di riequilibrio (intesi come contenimento transitorio e complessivo della spesa corrente), senza prevedere in modo puntuale strumenti o modalità di limitazione delle uscite, nondimeno sempre più spesso le interpretazioni della Corte costituzionale hanno ammesso che l’incidenza di una misura normativa sulla spesa non debba essere necessariamente immediata. Si è così consentito che la razionalizzazione della spesa pubblica non fosse connessa a manovre di tipo contabile, e che – con interventi normativi solo indirettamente incidenti sulle disposizioni di bilancio – tale razionalizzazione venga perseguita invece (in modo mediato) attraverso disposizioni che regolano (in modo diretto) organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione<sup>282</sup>.

L’afferinarsi di questa portata pervasiva della funzione di coordinamento, che ha segnato una netta riduzione dell’autonomia delle Regioni a Statuto ordinario, presenta dei rischi anche per le autonomie speciali in quei casi in cui la normativa di dettaglio per la revisione della spesa viene riconosciuta come vincolante non solo nell’obbligarle al perseguimento degli obiettivi di miglioramento dei saldi, ma anche per quanto riguarda le modalità concrete e dettagliate – non precedentemente negoziate – di riduzione delle spese. Le esigenze di risanamento rischiano così, con interpretazioni che fanno salvi singoli interventi vincolistici statali, di far prevalere la componente gerarchica del coordi-

---

<sup>281</sup> Cfr. così già in Corte cost. 99/1987, in generale per tutte le materie concorrenti (e registrando in modo esplicito un indirizzo nei fatti già consolidatosi). L’approccio è stato poi pacificamente applicato anche alla materia finanziaria, su cui cfr. da ultimo ad esempio Corte cost. 22/2014 e 44/2014.

<sup>282</sup> Cfr. *supra* il par. 3.1. in questo capitolo.

namento su quella negoziale/bilaterale (che segna il tratto di vera specificità – strutturale – del regionalismo speciale).

La specialità finanziaria riposa cioè su una “separatezza” procedurale, che mantiene distinti i regimi finanziari delle Regioni speciali dal sistema unitario attraverso alcuni specifici strumenti pattizi, oltre che per mezzo di affermazioni di principio codificate in Statuto anche a riconoscimento del contributo a perequazione e solidarietà finanziaria prestato in sede di (prima) attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009<sup>283</sup>.

Il riconoscimento dell'intangibilità del regime finanziario speciale in assenza di mutuo accordo, pur relativizzato da alcune disposizioni di coordinamento vincolistiche risultate non incostituzionali<sup>284</sup>, determina infatti una tendenziale separatezza strutturale dell'assetto del regionalismo speciale dal complesso della finanza territoriale e dalle relative modalità di gestione ordinarie (in coordinamento sia statico che dinamico)<sup>285</sup>. Tale intangibilità salvo accordo, di cui godono le regole di dettaglio che disciplinano spesa e entrate proprie delle Regioni speciali, deriva in particolare dagli istituti delle c.d. clausole di salvaguardia e delle norme di attuazione statutaria<sup>286</sup>, che escludono la diretta applica-

---

<sup>283</sup> Per il caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, va ricordato in particolare l'art. 79, co. 4, dello Statuto, come modificato a seguito del c.d. Accordo di Milano: “Le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla Regione e alle Province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo. La Regione e le Province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5”.

<sup>284</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 148/2012, 151/2012 e 99/2014. Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie “alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni”*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 1137 ss. e D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come livello “essenziale dei diritti politici”?*, cit., pp. 1167 ss.

<sup>285</sup> Cfr. ancora F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, cit., pp. 9 ss., anche per gli inconvenienti di tale marginalità nel più ampio disegno di riforma del c.d. federalismo fiscale italiano.

<sup>286</sup> Sull'istituto delle norme di attuazione, oltre a quanto richiamato in precedenza per il relativo impiego nella definizione dell'ordinamento finanziario delle Regioni speciali, cfr. – circa la collocazione nel sistema delle fonti (in posizione rinforzata, e

bilità di gran parte degli interventi statali di coordinamento; questi strumenti offrono cioè una soluzione intermedia tra un immediato coordinamento statale con disciplina di dettaglio, da un lato, ed una completa separazione dei regimi finanziari statale e della Regione speciale, dall'altro (con un'autonomia che non sarebbe più tale, integrando espressione di sovranità di un ordinamento distinto).

Il coordinamento della finanza delle Regioni a Statuto speciale non è quindi assente, ed è immediatamente vincolante quanto a principi e finalità, ma lo stesso viene mediato – per quel che riguarda le regole applicative – da strumenti normativi specifici (di compartecipazione dell'autonomia alla definizione delle modalità di armonizzazione, per quanto riguarda le relative scelte concrete).

Le clausole di salvaguardia – le quali si sostanziano in disposizioni che raramente escludono in termini assoluti la valenza delle scelte normative statali (clausole sostanziali), e più spesso invece subordinano l'applicabilità delle opzioni di coordinamento centrali al rispetto di date procedure, tendenzialmente negoziate (clausole procedurali) – in ogni caso esonerano le Regioni a Statuto speciale dalla diretta applicazione delle normative statali di dettaglio<sup>287</sup>.

Tali clausole sono quindi state impiegate dal legislatore per razionalizzare la compresenza – nell'ordinamento italiano – di regionalismo ordinario e speciale, ed hanno trovato da ultimo un'espressione particolarmente significativa nell'art. 27 della legge 42/2009 (cui hanno rinviato, per la relativa disciplina procedurale, anche altre successive clausole di salvaguardia)<sup>288</sup>. Clausole che hanno assunto di norma la citata portata procedurale, più che sostanziale, e non escludono quindi del

---

quindi di garanzia per l'autonomia) e la perdurante utilizzabilità anche in chiave di espansione del disegno statutario originario – in particolare A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, cit. e R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, cit., pp. 1051 ss.

<sup>287</sup> Cfr. ancora M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., in particolare per la distinzione tra clausole di tipo procedurale e sostanziale, ma anche A. PERTICI, *Clausole di salvaguardia in relazione a norme riguardanti le Province autonome*, cit., pp. 730 ss., approfondendo il tema a partire da Corte cost. 91/2003.

<sup>288</sup> Cfr. ad esempio – nel d.l. 95/2012 – il co. 22 dell'art. 15 e il co. 3 dell'art. 16.

tutto l'applicabilità della normativa di coordinamento statale (con relativa separazione dei sistemi finanziari), facendo invece transitare l'armonizzazione delle entrate e delle spese attraverso gli strumenti pattizi previsti dagli Statuti speciali. Così, non vi è diretta applicabilità delle norme statali di contenimento della spesa pubblica, ma le stesse vincolano le Regioni speciali a recepirne obiettivi e modalità di fondo (senza esatta coincidenza), negoziandone le regole di dettaglio con lo Stato; ciò secondo un generale metodo consensuale di cui la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la perdurante necessità<sup>289</sup>.

La Corte non è tuttavia arrivata a configurare – su queste basi – una vera e propria riserva di normativa di attuazione, rinviando in esclusiva la possibilità di disciplinare la materia della finanza speciale agli appositi decreti legislativi concordati dalle commissioni paritetiche, come previsti quale fonte generale negli Statuti di autonomia; riserva che avrebbe peraltro garantito la più forte partecipazione negoziale dell'autonomia speciale all'aggiornamento del proprio ordinamento<sup>290</sup>.

Anche se gli Statuti prevedono una disciplina organica in materia finanziaria, e sebbene quindi la materia possa legittimamente essere disciplinata per intero con normativa di attuazione, ciò non esclude che il legislatore statale ordinario sia comunque abilitato ad intervenire in coordinamento. Questo purché si versi nella concreta assenza di normativa di attuazione, dato che altrimenti tali disposizioni si presenterebbero come fonti rinforzate, sovraordinate e quindi idonee ad occupare la

---

<sup>289</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 241/2012, 22/2014 e 44/2014. A commento della prima sentenza citata, e con considerazioni più generali sul ruolo della specialità nel sistema nazionale e sulle garanzie di differenziazione finanziaria, cfr. C. PINELLI, *Sull'assetto della finanza delle Regioni a Statuto speciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2012, pp. 3650 ss.

<sup>290</sup> Cfr. in senso ostativo, ad esempio, Corte cost. 39/2014. A commento, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost. 39/2014*, cit. Si è invece talvolta riconosciuto che la presenza di una specifica clausola di salvaguardia pone una "vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli Statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria" delle Regioni ad autonomia differenziata, "così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti"; cfr., ad esempio, in Corte cost. 241/2012 e 71/2012.

materia (con una sorta di *preemption*). Lo Stato può infatti introdurre unilateralmente – senza ricorrere alle procedure di modificazione dello Statuto (anch'esse spesso negoziate) o di adozione delle norme di attuazione – dei controlli sulla gestione finanziaria della Regione che siano ulteriori e diversi rispetto a quelli previsti dalle fonti dell'autonomia speciale; ciò purché tale intervento integrativo si presenti come espressione dello Stato-ordinamento e – tendenzialmente – purché operi a livello di principi, lasciando alla Regione speciale spazi di attuazione (eventualmente poi, a loro volta, negoziati).

La soluzione così prospettata si fonda quindi su una portata ampia della funzione di coordinamento, intesa come espressione di unitarietà della Repubblica e – pertanto – opponibile anche alle autonomie speciali (che comunque fanno parte dell'ordinamento unitario, anche – ai fini contabili – per il loro inserimento nell'ambito della finanza pubblica allargata). I relativi orientamenti, tanto espansivi della portata del coordinamento, quanto restrittivi della possibilità di riservare a norme negoziate interi ambiti di disciplina, costituiscono pertanto – nell'interesse unitario – un elemento di compressione dell'autonomia in generale, e di riduzione del livello di specialità in particolare; nondimeno, i medesimi orientamenti sono stati giustificati a condizione che l'intervento statale fosse effettivamente espressione della dimensione ordinamentale (unitaria), e il livello centrale di governo non si ponesse quindi – in concreto – come apparato soggettivamente contrapposto alle autonomie.

A fronte di tale requisito, apposto a una funzione di coordinamento della finanza pubblica ampia purché posta come di rilievo “istituzionale”, anche gli spazi della specialità sembrano allora più facilmente salvaguardabili. La richiesta di una *ratio* che sia particolarmente “pregevole” per le esigenze unitarie viene infatti a limitare di molto lo spettro degli interventi ammissibili, con una compressione degli spazi di differenziazione e di compartecipazione pattizia al coordinamento – nella definizione dell'assetto finanziario delle Regioni speciali – che si dovrebbe (teoricamente) presentare come del tutto eccezionale.



PARTE TERZA

LA QUANTIFICAZIONE E L'ALLOCAZIONE  
DELLE RISORSE TERRITORIALI NELLA DISCIPLINA  
SOSTANZIALE DI COORDINAMENTO  
E NEGLI APPROCCI RIMEDIALI DI TUTELA

*PROFILI E ISTITUTI GENERALI*



# PROFILI SOSTANZIALI DI DISCIPLINA DELLE DIMENSIONI DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE

## LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA TRA COORDINAMENTO, NEGOZIAZIONE ED EQUILIBRIO

SOMMARIO: *1. La sostenibilità finanziaria come chiave di lettura comune per limiti e garanzie sul piano quantitativo: dalla proporzionalità delle risorse alle declinazioni dell'eguaglianza nei rapporti interterritoriali. - 2. Il valore della sostenibilità finanziaria nella prospettiva di una relazione dalla sovranità all'autonomia: la garanzia quantitativa e i suoi istituti giuridici. - 3. Il valore della sostenibilità finanziaria nella prospettiva di una relazione dall'autonomia alla sovranità: la limitazione quantitativa e i suoi istituti giuridici. - 4. L'approccio "ad amministrazione" della stabilità finanziaria: il coordinamento della finanza pubblica come categoria generale di connessione tra sovranità e autonomia. - 4.1. Coordinamento finanziario statico e coordinamento finanziario dinamico (tra "ordinamento" e "coordinamento", in senso proprio, della finanza territoriale). - 4.2. Coordinamento finanziario come materia e coordinamento finanziario come funzione (teleologica e legislativo/amministrativa). - 5. La natura della discrezionalità sottesa alle scelte di coordinamento: legittimità e merito nell'allocazione delle risorse, tra vincoli giuridici e vincoli di fatto (tecnico/contabili) al decisore. - 6. L'approccio inter-istituzionale al coordinamento "paritario" delle finanze pubbliche: la negoziazione come categoria generale di connessione tra sovranità e autonomia. - 7. I ruoli del coordinamento e della negoziabilità negli ordinamenti composti, tra identità delle funzioni (allocative) e diversità dei contesti costituzionali (di regolazione dei rapporti tra livelli di governo).*

*1. La sostenibilità finanziaria come chiave di lettura comune per limiti e garanzie sul piano quantitativo: dalla proporzionalità delle risorse alle declinazioni dell'eguaglianza nei rapporti interterritoriali*

Entrambe le prospettive di intervento a regolazione dei volumi della spesa pubblica territoriale, considerati tanto come una dimensione da

limitare quanto come una misura minima da garantire<sup>1</sup>, pongono indifferentemente al centro dell'attenzione il concetto di "sostenibilità"<sup>2</sup>, quale nozione economica che assume rilievo giuridico-costituzionale nei rapporti tra livelli di governo. Si può infatti trattare la problematica da due angolature complementari: disciplinando la sostenibilità delle funzioni rispetto alle risorse attribuite (principio di connessione)<sup>3</sup>, oppure – alternativamente – regolando la sostenibilità delle spese rispetto alle risorse presenti in bilancio (principio di copertura)<sup>4</sup>.

A fronte delle esperienze analizzate in precedenza, tanto in Italia come nei sistemi stranieri, il tratto che congiunge le *rationes* poste alla base di garanzie e limiti quantitativi è – infatti – costituito dall'idea della sostenibilità; idea che è emersa in modi vari nei singoli ordinamenti, e che è stata declinata con strumenti giuridici anche radicalmente diversificati, ma sempre mantenendo come fondamento l'esigenza di garantire la disponibilità delle risorse in corrispondenza con gli obiettivi (se-

---

<sup>1</sup> Cfr. *supra*, per limiti e garanzie alla spesa territoriale quali tendenze generali negli ordinamenti composti, i par. 1. rispettivamente dei cap. III e II.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione del fenomeno del federalismo fiscale che lega tra loro i profili di efficienza economica nell'esercizio delle funzioni, di domanda da parte dei cittadini di servizi connessi alle stesse, di capacità fiscale di prestare i servizi e di obiettivi di funzione pubblica, il tutto al fine di definire quale livello di governo è maggiormente adatto a sostenere una data competenza, cfr. l'analisi in D. ROBBINS, *Public-Finance and Fiscal-Federalism Perspectives on Local Government Revenue Bases and Fiscal Sustainability*, in H. LEVINE, J.B. JUSTICE, E.A. SCORSONE (eds.), *Handbook of Local Government Fiscal Health*, Burlington, 2012, pp. 207 ss.

<sup>3</sup> Sulla sostenibilità come sinonimo di garanzia quantitativa cfr. ad esempio F. PICA, *La riforma Calderoli: la questione della sostenibilità finanziaria*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 1, 2009, pp. 17 ss., circa le possibili interpretazioni del principio di connessione ex art. 119, co. 4, alla luce della legge delega sul federalismo fiscale (evidenziando come l'accezione corretta di sostenibilità sia quella per cui le spese sono valutate a costo standard, secondo un criterio che sarebbe opportuno estendere anche alle entrate).

<sup>4</sup> Sulla sostenibilità impiegata come sinonimo di esigenza di limitazione e riduzione quantitativa della spesa, cfr. ad esempio A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie "alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni"*, cit., pp. 1137 ss.

condo adeguatezza), e quindi che i mezzi finanziari siano tanto sufficienti (secondo idoneità), quanto non eccessivi (secondo necessità)<sup>5</sup>.

In questo senso, il concetto economico di sostenibilità, una volta normato nel diritto costituzionale, assume la fisionomia di una tra le possibili declinazioni del principio di proporzionalità (come principio tipicamente fondato sulla “misurabilità”). La sostenibilità si pone cioè, nei rapporti finanziari tra livelli di governo, a definire le relazioni giuridiche esistenti tra sovranità e autonomia finanziaria, rivestendo il ruolo di criterio fondamentale di risoluzione dei possibili conflitti mediante individuazione dei punti di equilibrio (finanziario) nell’allocazione delle risorse (o, in altri termini, della giusta “misura” dell’esercizio del potere finanziario)<sup>6</sup>. La proporzionalità finanziaria è così definibile come il principio per cui, in generale, nell’allocazione delle risorse e della capacità di spesa si deve procedere in modo che la quantità delle risorse allocate sia sufficiente al raggiungimento dei compiti assegnati, e non vada oltre quanto è necessario.

Come per l’ordinamento dell’Unione europea, la declinazione finanziaria della proporzionalità nei rapporti interni a tutti gli ordinamenti composti si dovrebbe peraltro accompagnare ad un principio di sussi-

---

<sup>5</sup> Secondo i c.d. tre gradini in cui è strutturato il principio di proporzionalità, individuati dalla dottrina e dalla giurisprudenza tedesca nell’idoneità della misura (*Geeignetheit*), che deve permettere l’effettivo raggiungimento del fine; nella necessità della stessa (*Erforderlichkeit*), nel senso che il mezzo scelto deve costituire l’azione meno invasiva tra quelle a disposizione dell’autorità pubblica; e, infine, nell’adeguatezza (o proporzionalità in senso stretto, *Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*), quale verifica del bilanciamento degli interessi come commisurazione del grado di soddisfazione degli stessi, qualora ritenuti meritevoli di tutela. Il collegamento – presente nel *Konnexitätsprinzip* – ad una misura idonea, necessaria e adeguata delle risorse rispetto alle funzioni costituisce quindi un elemento di base nella struttura del principio, che rappresenta un tratto fondamentale per la sindacabilità della distribuzione quantitativa delle risorse nell’ordinamento tedesco (come in generale il principio di proporzionalità ha costituito una fondamentale tecnica di sindacato dell’esercizio del potere pubblico in generale, a partire dal caso *Kreuzberg*, PrOVG 9, 14 giugno 1882, pp. 353 ss.).

<sup>6</sup> Sulla misurabilità come carattere del principio di proporzionalità, e le problematiche che tale connotato determina (sia sul piano sostanziale che rimediale), cfr. A. SANDULLI, *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, Padova, 1998, pp. 395 s.

diarietà (ancora, finanziaria)<sup>7</sup>; principio per il quale l’allocazione delle risorse (come già delle funzioni) deve essere operata a beneficio del livello di governo che si riveli in grado di sfruttarle secondo il massimo grado di efficienza, indirizzando quindi l’allocazione verso un criterio di ottimo – quantomeno paretiano – che guarda all’utilità marginale generata dal conferire maggiori risorse ad un dato livello di governo in luogo di un altro<sup>8</sup>. Proporzionalità e sussidiarietà finanziaria si presentano così come principi complementari, diretti a definire il volume delle risorse occorrente a ciascun ente; principi la cui declinazione in regole operative risulta però particolarmente complessa, a fronte del difficile equilibrio tra componente tecnica e componente politica delle scelte allocative che presuppongono<sup>9</sup>.

Il principio di proporzionalità nell’assegnazione delle risorse, e la distribuzione sussidiaria delle stesse, costituiscono infatti due prospettive integrate, che conferiscono – in modi diversi da ordinamento a ordi-

---

<sup>7</sup> Per l’accostamento dei principi di proporzionalità e sussidiarietà nell’ordinamento UE, cfr. l’art. 5 del TUE, mentre per l’impiego combinato dei due principi sul lato delle entrate (oltre che su quello delle spese, di seguito analizzato), cfr. gli spunti in F.F. LEOTTA, *Tasse: XI comandamento? Spunti per una riflessione sui rapporti tra fisco e morale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 1, pt. 1, 2009, pp. 29 ss., con riferimento alla proporzionalità ed equità del prelievo, alla non eccessività della pretesa e al rispetto del principio di sussidiarietà, come basi per una conseguente criticabilità della pretesa impositiva; nello stesso senso A. DAGNINO, C. SACCHETTO, *Analisi etica delle norme tributarie*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, fasc. 3, 2013, pp. 617 ss.

<sup>8</sup> Meccanismo analogo a quello che si era prospettato per un’idea di “autonomia integrale” da porre alla base del modello finanziario dell’autonomia differenziata (alloccando le competenze presso il livello di governo che è in grado di prestarle ad un costo ottimale rispetto alla gestione da parte di altri enti, in sussidiarietà, e viceversa con assunzione della quota di funzioni adeguata alle risorse reperibili, in modo proporzionato); cfr. *supra* il par. 4.2. nel cap. V e i par. *sub* 5. nel cap. VI. In questo senso, l’allocazione delle risorse si svolgerebbe comunque secondo un ottimo paretiano, in quanto pur spostando risorse da un livello meno efficiente ad un altro invece più idoneo alla gestione, nondimeno la condizione del primo non è peggiorata in termini assoluti, poiché – parallelamente – l’ente pregiudicato finanziariamente è anche sgravato delle relative funzioni (realizzando quindi un miglioramento paretiano del sistema).

<sup>9</sup> Cfr. *infra* il par. 5. in questo capitolo, per l’emergere della componente tecnica nel coordinamento finanziario, e il par. 6. in questo capitolo, per l’emergere delle dinamiche politiche nella componente negoziale della regolazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo.

namento – uno spessore tecnico-giuridico alle opzioni di assegnazione dei mezzi finanziari ai diversi livelli di governo. Così, sussidiarietà e proporzionalità nella distribuzione delle risorse sono idee che connotano tutte le esperienze giuridiche analizzate, ed offrono – secondo le specificità dei singoli ordinamenti – un quadro di procedure e di regole tecniche che limitano la politicità nelle relazioni finanziarie tra sfera dell'autonomia e sfera della sovranità finanziaria. In questo senso, tutti gli istituti analizzati quale espressione del principio di connessione tra risorse e funzioni (applicato sia sul fronte della garanzia, sia su quello della limitazione quantitativa) si presentano come una declinazione del test di proporzionalità in un contesto allocativo sussidiario<sup>10</sup>.

In altri termini, le esperienze giuridiche analizzate utilizzano istituti la cui *ratio* è riconducibile all'esigenza di correlare un ammontare adeguato di risorse alle funzioni affidate al singolo ente, e ciò al fine di limitare l'altrimenti assoluta politicità delle scelte allocative; inoltre, più nel dettaglio, per definire procedure e regole sostanziali che delineano quella connessione necessaria delle risorse alle funzioni, i legislatori e gli interpreti usano tendenzialmente schemi di ragionamento giuridico riconducibili a proporzionalità e sussidiarietà (che rappresentano, quindi, gli elementi di base del principio di connessione)<sup>11</sup>.

A partire dai tratti di proporzionalità delle risorse, poi, si pongono in evidenza anche i collegamenti dei vari istituti di tutela e limitazione quantitativa con i problemi di “eguaglianza finanziaria” (e non discriminazione inter-territoriale nell'attribuzione di spazi di entrata e di spesa, in quanto le disparità tra enti si rifletterebbero in modo iniquo sui relativi consociati, quali fruitori dei servizi e quali contribuenti)<sup>12</sup>; e tale

---

<sup>10</sup> Le occasioni di emersione dell'interesse alla sostenibilità finanziaria si presentano sia in forma di garanzie quantitative, sia di limitazioni, a sottolineare la comune identità giuridica dei due profili; cfr. ancora *supra* il par. 1. nel cap. III, sulla specularità di limiti e garanzie.

<sup>11</sup> Per spunti generali sui profili di allocazione delle competenze in funzione dei livelli di governo muniti dei mezzi (materiali e immateriali) per il loro esercizio ottimale, in applicazione dei due principi citati, cfr. M. POTO, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nei sistemi a “vocazione federale”. Una comparazione tra modello europeo, tedesco ed italiano*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 10, 2008, pp. 2359 ss.

<sup>12</sup> Sulla non discriminazione come principio generale dei regimi finanziari territoriali (ad esempio negli Stati Uniti fondato sulla *Commerce Clause*, o nel sistema sovra-

eguaglianza, in questi casi, si presenta peraltro spesso come di tipo sostanziale, specie – sul lato della spesa – nelle forme della perequazione.

Quest'ultimo istituto si pone infatti come correttivo tipicamente caratterizzato da un doppio profilo, sia limitativo (dei territori datori) che garantista (dei territori recettori), diffuso negli ordinamenti composti per intervenire sulle diversità finanziarie “di fatto” presenti tra i vari territori, sebbene di norma non tendendo all'egualitarismo (evitando comunque un livellamento della competizione fiscale)<sup>13</sup>.

Come caratterizzate dall'eguaglianza finanziaria sostanziale possono quindi essere intese tutte quelle soluzioni normative che risultano improntate ad un approccio interventista del livello centrale di governo,

nazionale dell'Unione europea fondato sulle disposizioni dei Trattati), cfr. per i profili fiscali: J. WOUTERS, *The Principle of Non-Discrimination in European Community Law*, in *EC Tax Review*, vol. 8, issue 2, 1999, pp. 98 ss.; M. LEHNER, *Limitation of the National Power of Taxation by the Fundamental Freedoms and Non-Discrimination Clauses of the EC Treaty*, in *EC Tax Review*, vol. 9, issue 1, 2000, pp. 5 ss.; M. SNELLAARS, *Non-Discrimination and Tax Law Structure and Comparison of the Various Non-Discrimination Clauses*, in *EC Tax Review*, vol. 10, issue 1, 2001, pp. 13 ss.; R. LYAL, *Non-Discrimination and Direct Tax in Community Law*, in *EC Tax Review*, vol. 12, issue 2, 2003, pp. 68 ss.; M.J. GRAETZ, A.C. WARREN JR., *Income Tax Discrimination and the Political and Economic Integration of Europe*, in *The Yale Law Journal*, vol. 115, issue 6, 2006, pp. 1186 ss.; P.M. TATAROWICZ, R.F. MIMS-VELARDE, *An Analytical Approach to State Tax Discrimination under the Commerce Clause*, cit., pp. 879 ss.; E.A. ZELINSKY, *Restoring Politics to the Commerce Clause: The Case for Abandoning the Dormant Commerce Clause Prohibition of Discriminatory Taxation*, in *Ohio Northern University Law Review*, 2002, pp. 29 ss.

<sup>13</sup> La declinazione del principio di eguaglianza nel federalismo fiscale, per i profili non incidenti sulla tassazione, caratterizza principalmente il sistema perequativo secondo diversi modelli di considerazione delle esigenze di contenimento delle differenziazioni (ad esempio, per garantire uniformi condizioni di vita, ma senza livellare le differenze di capacità fiscale, come nell'esperienza tedesca su cui cfr. *supra* il par. 4.1. nel cap. II). Per il ruolo del principio di eguaglianza nel modello di perequazione italiano, cfr. ad esempio S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, cit., pp. 3 ss. e F. SAIITTO, *La legge delega sul “federalismo fiscale”: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, cit., pp. 2817 ss. Sul tema cfr. anche L. FERRARO, R. MANFRELOTTI, *Aspetti del principio di eguaglianza: lineamenti descrittivi e dinamiche applicative*, in F. AMATUCCI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (cur.), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007, pp. 113 ss.



che operi in un'ottica redistributiva (con un'allocazione delle risorse diversa da quella legata alla capacità territoriale di produrre gettito). Connotati in questo senso, quindi, si presentano tutti gli ordinamenti composti sensibili alle esigenze di *welfare*, e l'eguaglianza fiscale sostanziale si pone quale base per un intervento attivo dello Stato-ordinamento (e quindi della dimensione unitaria della sovranità), costituzionalmente obbligato a creare le corrette condizioni di eguaglianza interterritoriale, con rimozione degli ostacoli di natura economico-sociale che di fatto impediscono una corretta competizione tra enti (eliminando gli svantaggi strutturali mediante redistribuzione)<sup>14</sup>.

Se un divieto di discriminazione tra territori nell'allocazione delle risorse è peraltro riconducibile alla diffusa dimensione formale dell'eguaglianza (con regole generali garantiste dell'autonomia *tout court*, espresse in forma sia verticale che orizzontale, di equa distribuzione dei vincoli di contenimento della spesa tra i diversi enti<sup>15</sup>), anche l'eguaglianza sostanziale si sviluppa – in una certa misura – in tutte le esperienze giuridiche comparate (come parte preponderante della disciplina perequativa)<sup>16</sup>. Mediante tale prospettiva correttiva, quindi, si introdu-

---

<sup>14</sup> Per una riflessione sugli obblighi costituzionali di eguaglianza tra territori, tra coesione territoriale e coesione sociale, e quindi sul come lo Stato sociale si ponga rispetto alla politica fiscale territoriale, cfr. ad esempio E. BALBONI, *Autonomie, Regionalismo, Federalismo: verso un nuovo patto di cittadinanza*, in *Quaderni regionali*, fasc. 3, 2011, pp. 935 ss., anche circa il livello di intervento – tra tutela dell'uniformità o della differenziazione – che è accettabile all'interno di una Repubblica “una e indivisibile”. Per il profilo specificamente tributario, e la progressività del sistema impositivo complessivo che, per gli enti territoriali, implica una necessità di armonizzazione a tutela dei diritti dei singoli, cfr. M. BARBERO, *Progressività del sistema tributario, uguaglianza ed autonomia impositiva regionale*, cit., pp. 764 ss., anche sul rischio che un esercizio non coordinato dell'autonomia tributaria pregiudichi i principi di equità e ragionevolezza del prelievo, creando disparità di trattamento fiscale sul territorio nazionale (cfr. Corte cost. 2/2006).

<sup>15</sup> Tra le clausole di non discriminazione nella distribuzione degli sforzi di risanamento e degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, cfr. ad esempio da ultimo, nell'esperienza italiana, l'art. 9, co. 5, della legge 243/2012.

<sup>16</sup> Logiche espressamente o implicitamente perequative sono infatti conosciute anche nelle esperienze di federalismo fiscale competitivo descritte in precedenza (dove comunque non snaturano la tendenza di fondo del modello alla conservazione delle differenziazioni fiscali). Finalità perequative, così, emergono in via di fatto nel *grant sys-*

cono eccezioni orizzontali alla logica di paritaria (non discriminatoria) distribuzione di limiti e garanzie, consentendo riallocazioni sensibili alle situazioni di svantaggio; ciò, in particolare, nell'ottica solidaristica e unitaria di una sovranità che si fa carico delle pari condizioni dei cittadini su tutto il territorio nazionale e, quindi, della correzione dei punti di partenza finanziari delle varie realtà territoriali.

In questo senso, un equilibrio tra le dimensioni formale e sostanziale dell'eguaglianza va ricondotto a criteri di ragionevolezza variamente declinati, i quali esigono che le deroghe al generale principio di non discriminazione finanziaria nell'allocazione delle risorse siano adeguate e congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore: ciò tanto per derogare – in un modello di finanza derivata – al paritario trasferimento erariale pro-capite, quanto per fare eccezione – in un sistema di finanza propria – all'effettiva emersione territoriale della capacità di gettito pro-capite<sup>17</sup>. Tali scostamenti dalla naturale distribuzione delle risorse, infatti, in entrambi i modelli devono essere ragionevoli, cioè giustificati da una *ratio* di fondo costituzionalmente meritevole (solidaristica e pro-unitaria, imposta dalla sovranità finanziaria alla sfera dell'autonomia per tutelare l'interesse superiore dello Stato-ordinamento)<sup>18</sup>.

Posta questa concezione generale e diffusa del tema, emergono poi diverse declinazioni dell'eguaglianza all'interno delle esperienze giuridiche di autonomia territoriale finanziaria. Ciò perché le diversità di approccio nella normazione di queste questioni si fondano sul rapporto tra auto-determinazione (come diversificabilità) ed etero-determinazione (come non diversificabilità), quali condizioni che sono espressive dei valori sottesi ad autonomia e sovranità e che – (anche) sul tema specifico della distribuzione delle risorse – possono essere diversamente

---

*tem* statunitense, sensibile all'impiego degli interventi di finanza federale per fini sociali (cfr. il *Federal Grant and Cooperative Agreement Act 1977*, Title 31, Sec. 6304 dello U.S. Code), e in via di diritto nel sistema di perequazione svizzero (cfr. l'art. 135 Cost. elvetica e la legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri).

<sup>17</sup> Sui modelli di finanza autonoma e derivata cfr. *supra* il par. 3. nel cap. I.

<sup>18</sup> Sull'esigenza costituzionalmente rilevante che l'allocazione sia fondata su elementi ragionevoli, anche quando non precisamente riconducibili a misurazioni su base tecnica, e nonostante la difficile sindacabilità al ricorrere di tali circostanze, cfr. *infra* il par. 1.1.1. del cap. VIII.

articolate tra loro (emergendo nei singoli istituti di controllo o garanzia della spesa, diversamente caratterizzanti le varie forme statuali composte)<sup>19</sup>.

In nessun ordinamento, infatti, si richiede che i limiti alla correzione perequativa della distribuzione egualitaristica delle risorse (secondo trasferimenti erariali), o dell'emersione differenziata del prelievo fiscale (secondo finanza propria), si traducano in una totale indifferenza alle situazioni di bisogno. Non si richiede quindi né un livellamento delle capacità di gettito (contrario alle esigenze competitive, nei sistemi a finanza autonoma), né una totale omissione – nelle formule distributive – della considerazione per fattori sociali indicativi di maggiore fabbisogno (contraria alle esigenze solidaristiche, nei sistemi a finanza derivata). Tra tali due estremi, invece, le esperienze presenti nel panorama comparato presentano una molteplicità di soluzioni intermedie, dalle quali emergono diverse modalità di temperamento della competizione finanziaria interterritoriale mediante il principio di connessione (e le sue diverse declinazioni in termini di sostenibilità, con limiti e garanzie quantitative alla spesa pubblica autonoma)<sup>20</sup>.

A partire dalla nozione unitaria di sostenibilità si sviluppa, quindi, una pluralità di istituti giuridici, che danno contenuto a principi generali di proporzionalità, sussidiarietà ed eguaglianza finanziaria. Istituti che concretizzano in precetti giuridici i limiti e le garanzie quantitative, incorporando tali esigenze in scelte normative sì discrezionali – negoziate o dettate nell'esercizio di una funzione di coordinamento – ma comun-

---

<sup>19</sup> Sulla rilevanza di una auto o etero-determinazione delle finanze territoriali nel definire il modello complessivo, cfr. *supra* il par. 5. del cap. II.

<sup>20</sup> L'eguaglianza sostanziale finanziaria diventa quindi un fattore che nelle diverse esperienze (competitive, negoziali, amministrative, eterodirette, o tecnico-burocratiche) corregge la distribuzione della ricchezza sul territorio, con diversa intensità (fino a un teorico livellamento di ogni differenziazione nelle capacità di spesa dei singoli enti territoriali) e con diverse modalità operative (consistenti in una perequazione verticale o orizzontale, fondata su formule redistributive orientate da criteri spesso anche sensibilmente diversi, e variamente concordata con i livelli territoriali interessati). Sui modelli di condivisione e trasferimento delle risorse come correzione alla loro origine territoriale, oltre alle singole esperienze descritte *supra* nel cap. II, per un inquadramento generale cfr. R. BOADWAY, A. SHAH, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multi-order Governance*, cit., in particolare pp. 291 ss.

que improntate ad alcuni valori costituzionalmente non prescindibili, posti a presidio tanto dell'autonomia quanto della sovranità.

Si pongono cioè dei vincoli giuridici alle possibili soluzioni allocative, cui è quindi sottesa un'ampia componente di discrezionalità politica o amministrativa, ma nelle quali comunque si rinviene – come minimo comun denominatore – una necessaria osservanza del principio di connessione tra risorse e funzioni; vincolo cui consegue che tanto il coordinamento quanto la negoziazione della definizione dei volumi di spesa territoriale siano comunque non liberi, ma tenuti a rimanere entro parametri – individuati secondo diverse soluzioni normative – indicativi del fabbisogno ritenuto “ragionevole”, “standard” o “normale” (da garantire a beneficio dell'autonomia di spesa, e da non eccedere a tutela delle esigenze unitarie – di stabilità – espresse dalla sovranità finanziaria)<sup>21</sup>. Le diverse esperienze giuridiche individuano cioè con metodi diversi – negoziali o con componenti di direzione e indirizzo unilaterali – un livello di spesa territoriale da considerare adeguato, tutelando diversamente sia l'interesse autonomo a un livello sufficiente (per garantire la prestazione delle funzioni di competenza con piena autodeterminazione del singolo ente, munito di mezzi propri), sia l'interesse sovrano a un livello non eccessivo (per evitare sperequazioni tra territori, con ripercussioni sulla fruizione dei diritti dei singoli).

Va quindi sottolineato come la sostenibilità – da un lato delle funzioni e, dall'altro, delle spese – sia il risultato di un compromesso tra esigenze di autonomia (diversificazione) e di sovranità (eguaglianza), e come ciò si traduca – sul piano sostanziale – in un'idea di equilibrio, quale categoria di chiusura<sup>22</sup>: equilibrio tra risorse e funzioni che va

---

<sup>21</sup> Per la ricostruzione delle diverse soluzioni concrete seguite dalle varie esperienze statuali nel quantificare quanto sia da considerare fabbisogno corretto a fini di connessione delle risorse (rispettivamente lasciandolo all'auto-responsabilità impositiva del territorio, negoziando, definendo con procedimenti compartecipati il riparto dei gettiti, lasciando a fonti statuali – solo soggette a leale collaborazione – la definizione quantitativa dei volumi di entrate e spese territoriali, o gestendo sulla base delle performance e della standardizzazione aziendalistica dei costi la distribuzione dei mezzi finanziari), cfr. *supra* i singoli modelli e ordinamenti statuali composti ai par. 2-6 del cap. III.

<sup>22</sup> Sull'equilibrio come istituto posto a vincolo tanto della sovranità finanziaria come dell'autonomia, cfr. *infra* il par. 2.2. del cap. VIII, e anche quanto esposto *supra* – per il caso italiano – ai par. 1.1. e 1.2. del cap. VI.

individuato o negoziabilmente, o mediante una funzione di coordinamento più o meno accentrata (secondo soluzioni istituzionali, con diverso peso della componente politica o amministrativo/procedurale nella gestione dei rapporti finanziari tra livelli di governo).

*2. Il valore della sostenibilità finanziaria nella prospettiva di una relazione dalla sovranità all'autonomia: la garanzia quantitativa e i suoi istituti giuridici*

La dinamica della tutela quantitativa, sottesa al concetto garantista di sostenibilità (sostenibilità delle funzioni con adeguate risorse, assicurate da norme costituzionali o costituzionalmente determinate), si sostanzia in un passaggio di spazi di potere dalla sovranità (che rinuncia a comprimere la spesa territoriale) all'autonomia (cui viene assicurata una posizione pretensiva rispetto a un dato volume di spesa)<sup>23</sup>.

La garanzia quantitativa (di certi volumi di spesa) si accompagna quindi agli spazi dell'autonomia (in certi ambiti di competenza funzionale): in questo senso, l'autonomia si presenta come responsabilità di date funzioni, assunta non in astratto ma con l'esercizio concreto delle stesse, e si pone come autonomia finanziaria garantita in quanto all'assunzione concreta di responsabilità corrisponde la garanzia delle condizioni finanziarie necessarie per sostenerla. Assieme all'onere della funzione, cioè, l'ente autonomo è concretamente munito – con garanzia proveniente dal livello sovrano – del corrispondente compendio di mezzi, allocati presso lo stesso per scelta sovrana, ma che è poi il livello territoriale a dover destinare in concreto; destinazione operata adottando decisioni di spesa e di imposizione, da giustificare assumendone *ex ante* la responsabilità prima del relativo impegno o prelievo, ma sot-

---

<sup>23</sup> Posizione pretensiva che va poi qualificata giuridicamente a seconda del contesto ordinamentale, con conseguenti ripercussioni sulle modalità di tutela; su come il ritrarsi dello spazio della sovranità sia diversamente realizzato a seconda della possibilità di riconoscere una diretta spettanza di un certo quantitativo di risorse, o solo una aspettativa alla chance di adeguate entrate, cfr. *infra* i par. sub 1. del cap. VIII.

to la copertura di una disponibilità di mezzi assicurati come contropartita della competenza<sup>24</sup>.

A questa dotazione che va dalla sfera della sovranità a quella dell'autonomia – sostanziosamente negli istituti giuridici di garanzia quantitativa – deve quindi corrispondere poi un esercizio attivo della capacità finanziaria territoriale: non solo perché, una volta apprestati gli strumenti di garanzia formali, il livello territoriale può rivendicare l'autonomia di spesa e di entrata usandola (essendo spesso configurabile una vera posizione pretensiva), ma anche perché lo stesso livello di governo ha l'onere di impiegare effettivamente il volume di risorse conferitogli per l'esercizio delle funzioni proprie (e ciò si sostanzia in istituti giuridici che legano la garanzia quantitativa alla performance, come tratto di collegamento con le disposizioni – invece – tipiche del profilo limitativo della sostenibilità finanziaria)<sup>25</sup>.

Vi sono quindi istituti di garanzia quantitativa che conferiscono la titolarità di una pretesa – giuridicamente qualificata – alle risorse (invocabile dall'autonomia e a carico della sovranità), istituti che collegano la garanzia quantitativa alla performance realizzata con quelle risorse (secondo un criterio di efficienza allocativa, e quindi secondo sussidia-

---

<sup>24</sup> Il principio di connessione tra risorse e funzioni deriva cioè dall'esigenza di legare a un'attività di gestione pubblica, con la quale l'ente assume un compito di interesse generale, la necessaria capacità di svolgerlo; capacità che l'ordinamento costituzionale garantisce (in forma di principio di connessione) a fronte dell'assunzione della responsabilità e a fini di tutela dell'interesse dell'ordinamento a che l'esercizio concreto delle competenze vada a buon fine. In questo senso, il principio di connessione si caratterizza proprio per la sua strumentalità alla tutela di esigenze "sociali" unitarie, presidiando l'esito positivo dell'assunzione delle responsabilità per le funzioni pubbliche. Sul finanziamento in connessione alle funzioni come espressione del modello "sociale" di ordinamento, cfr. M. NICOLINI, *Principio di connessione e metodo comparato*, cit., pp. 97 ss. Per l'assunzione di responsabilità implicita nell'esercizio della funzione – come responsabilità *ex ante*, condizione logica dell'assegnazione del potere (anche, per quanto qui di interesse, finanziario) – cfr. la chiave di lettura generale sviluppata in A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013. Sempre sul concetto di responsabilità per le funzioni, come connesso alla questione delle risorse, cfr. ancora anche M. OLSON, *The Principle of "Fiscal Equivalence": the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, cit., pp. 479 ss.

<sup>25</sup> Cfr. gli approcci di *New Public Management*, su cui in particolare *supra* al par. 6.1. del cap. III, e lo *Standard Spending Assessment*.

rietà finanziaria) e, infine, istituti che limitano la spesa in termini assoluti (dove la sostenibilità diviene un limite per i volumi di spesa, legato al carattere oggettivamente finito delle risorse).

Per quanto riguarda gli istituti di garanzia quantitativa, essi si declinano sia sul piano delle entrate (con potestà tributaria propria, come tratto dominante nei modelli a finanza autonoma, e perequazione quale strumento correttivo) sia sul piano delle spese (con potestà di spesa libera, come tratto dominante nei modelli a finanza derivata).

Esistono quindi tre tratti fondamentali su cui incidono gli strumenti di tutela quantitativa, operando o con riserve di potestà tributaria, o con clausole di tutela diretta del fabbisogno nei trasferimenti, o con meccanismi perequativi<sup>26</sup>.

La prima forma di protezione delle dimensioni delle risorse territoriali, coerente con un modello ad ampia autonomia, è costituita dall'impiego di spazi garantiti di potestà tributaria propria. Questa forma di garanzia – che va dalla sovranità all'autonomia – si sostanzia in riserve di date basi imponibili all'ente autonomo o in una generalizzata ammissione della concorrenza fiscale<sup>27</sup>. Oltre a tale massimo grado di protezione dell'autonomia, in questo settore è poi prospettabile una forma di garanzia intermedia, con l'ammissibilità di tributi propri, ma istituiti rispettando i limiti dettati dalle esigenze di armonizzazione<sup>28</sup>. Infine, un terzo grado di tutela quantitativa sviluppato nell'ambito dei modelli a finanza propria è quello delle compartecipazioni; sistema nel quale il

---

<sup>26</sup> Tutte le suddivisioni sopra ricordate corrispondono infatti ai tre settori fondamentali di regolazione della quantificazione delle risorse (riparto della potestà impositiva, clausole di connessione, perequazione), che sono stati individuati in precedenza come base per la comparazione svolta; cfr. in particolare *supra* il par. 1. del cap. II.

<sup>27</sup> Sulla competizione tributaria tra territori, e sui limiti che può incontrare con riserva di basi imponibili, cfr. E. JANEBA, J.D. WILSON, *Optimal Fiscal Federalism in the Presence of Tax Competition*, in *Journal of Public Economics*, vol. 95, issue 11, 2011, pp. 1302 ss. per le premesse generali, e *supra* il par. 2.1. del cap. II sull'esperienza statunitense quale modello paradigmatico di competizione fiscale.

<sup>28</sup> Sull'armonizzazione tributaria nei sistemi a federalismo fiscale con capacità impositiva propria del livello territoriale, cfr. W.E. OATES, *Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections*, cit., pp. 507 ss. per le premesse generali e *supra* i par. 3.1. e 4.1. del cap. II per le esperienze canadese e tedesca, come esempi paradigmatici di armonizzazione.

tributo non è tecnicamente proprio dell'ente sub-statale (essendo istituito a livello centrale), ma comunque viene realizzata quella connessione tra la capacità di generare gettito inerente al territorio e il trattenere sul territorio stesso la ricchezza prodotta<sup>29</sup>.

Nella prima forma – tributaria – di tutela quantitativa, si riscontrano quindi tre gradi diversi di soluzioni tecniche per assicurare un reperimento di risorse adeguato alle funzioni; gradi che possono così essere ordinati a partire da una situazione di rilevante pervasività della tutela dell'autonomia (con spazi tributari riservati, o in libera competizione) per arrivare a declinazioni meno libere della potestà impositiva (con mera compartecipazione al gettito). In tutti i casi è la sovranità centrale che viene limitata nella sua – altrimenti generale – potestà tributaria; e tale limitazione è operata da norme costituzionali che ritagliano spazi di potere impositivo anche per l'autonomia territoriale, assicurando così ad essa un certo volume di gettito da incamerare.

Una seconda forma di protezione delle dimensioni delle risorse territoriali, coerente con un modello invece di finanza derivata (o per le integrazioni di finanza da trasferimento nei modelli misti), è costituito dall'impiego delle clausole costituzionali di garanzia quantitativa propriamente intese; clausole costituzionali che non si concentrano sul lato delle entrate, ma che hanno invece costituito la base per lo sviluppo di istituti – di vario tipo – orientati alla garanzia degli spazi sul lato della spesa, riconnettendo le risorse al fabbisogno espresso dalle funzioni.

In questo senso, varie disposizioni di rango costituzionale prescrivono – in modi analoghi sul piano dei principi – il rispetto di una generica esigenza di connessione tra risorse e funzioni, ma le regole operative implementate in dettaglio nelle diverse esperienze giuridiche (a partire da quel medesimo principio) si presentano come sensibilmente diverse<sup>30</sup>. Pur se in tale diversità, peraltro, pare emergere una linea di ten-

---

<sup>29</sup> Cfr. F. STRADINI, *Profili attuali delle compartecipazioni delle Regioni e degli enti locali ai tributi statali*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 1, 2012, pp. 183 ss., sul tipo di autonomia finanziaria sottesa al modello partecipativo, tra territorialità e razionalità del sistema impositivo. Cfr. anche M.R. FLOWERS, *Shared Tax Sources in a Leviathan Model of Federalism*, in *Public Finance Quarterly*, vol. 16, issue 1, 1988, pp. 67 ss.

<sup>30</sup> A partire da analoghe clausole costituzionali (su cui cfr. *supra* il par. 1.1. nel cap. I), infatti, i singoli ordinamenti hanno sviluppato metodi di quantificazione del fabbisog-



denza nel senso, da un lato, della standardizzazione della spesa come garanzia quantitativa principale e, dall'altro, dell'assicurazione di una potestà di spesa libera, non solo mediante divieto di fondi vincolati<sup>31</sup>, ma anche con restrizioni – poste sulla sovranità finanziaria statale – all'ingerenza nell'autonomia territoriale tramite coordinamento<sup>32</sup>.

---

gno anche sensibilmente diversi, fondati su standardizzazione, negoziazione, misurazione delle performance o connessione della capacità fiscale alle funzioni (cfr. il cap. II). Per l'esperienza italiana, oltre che in generale *supra* ai cap. IV e V, per una prospettiva di scienza delle finanze focalizzata sul problema della dimensione finanziaria dell'autonomia come dipendente dai “costi delle competenze”, e l'auspicabile fondamento delle stesse non sulla spesa storica ma sui fabbisogni (in coerenza con un'idea di spesa necessaria ad adempire le funzioni normali), cfr. già G. CERIA, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 1997, pp. 101 ss.

<sup>31</sup> In materia di vincoli finalistici alla spesa, per un esame sistematico dell'implementazione giurisprudenziale dell'autonomia finanziaria *ex art.* 119 Cost. novellato, sul fronte della spesa, prima della legge delega 42/2009 cfr. M. BARBERO, *Il federalismo fiscale in Italia “tollera” i fondi statali vincolati? La posizione della Corte costituzionale*, cit., pp. 629 ss.; mentre infatti per le entrate la piena autonomia finanziaria ha richiesto armonizzazione statale, la precettività del divieto di fondi vincolati è stata immediata (seppur con ipotesi di perdurante legittimità di vincoli di destinazione individuate dalla Corte costituzionale). Sempre per l'esperienza italiana, cfr. anche G. D'AURIA, *(In tema di) vincoli puntuali alle spese correnti delle Regioni e degli Enti locali*, cit., pp. 3249 ss. e R. ROMBOLI, *In tema di fondi a destinazione vincolata*, cit., pp. 2755 ss. Nel panorama comparato, da notare la generale tutela dell'autonomia almeno nella sua forma minima di trasferimenti erariali non vincolati; così anche nei sistemi maggiormente accentrati, su cui cfr. l'esperienza del Regno Unito con la Formula Barnett (*supra* al par. 6.1. del cap. II) e quella francese con i fondi integrativi delle soppressioni di entrate tributarie (*supra* al par. 6.2. del cap. II). Eccezionale invece è l'ammissibilità dei fondi di tipo vincolato, non a caso conosciuta proprio in quegli ordinamenti che già comunque tutelano fortemente l'autonomia degli enti federati sul piano ordinario delle risorse proprie, e che possono quindi consentire – per fini correttivi – ad un sistema di finanza derivata a destinazione fissa; cfr. l'esperienza del *grant system* statunitense (*supra* al par. 2.1. del cap. II).

<sup>32</sup> Sul contenimento della portata concreta della funzione di coordinamento, che pure presenta profili di gerarchia ma al contempo deve essere esercitata in modalità il più possibile compartecipate e a fini di valutazione complessiva degli interessi ordinamentali, cfr. *infra* i par. 4. e 5. in questo capitolo. In questo senso l'autonomia territoriale è garantita nella sua capacità di esprimersi liberamente in un certo volume di spesa, purché nell'impegno della stessa si coordini con le linee di indirizzo finanziario nazionali; ciò con un coordinamento che si pone come funzione però condivisa nello Stato-or-

Gli istituti per assicurare la connessione tra risorse e funzioni – nella forma di protezione con clausole di tutela quantitativa – non sono quindi solo quelli tecnicamente diretti in modo immediato a questo scopo (fabbisogni normali, LEP, criteri distributivi legati agli obblighi di servizio pubblico, etc.); al contrario, anche il regime vincolistico in cui si esprime il coordinamento – che pure ha portata normalmente limitativa dei volumi della spesa – può declinarsi “a rovescio” in una tutela di tali volumi, qualora si pensi il coordinamento come una sede concertata di definizione della quantità (e destinazione) della spesa assegnata<sup>33</sup>.

Infine, la terza forma di protezione quantitativa delle dimensioni delle risorse territoriali, che integra un elemento di finanza derivata posto però a correzione di modelli strutturati – in modo preponderante – su finanza propria, è costituita dall’impiego delle clausole costituzionali di perequazione (che obbligano alla previsione di trasferimenti correttivi della distribuzione naturale della ricchezza sul territorio, orientati a fini solidaristici)<sup>34</sup>.

Anche la perequazione si pone infatti come garanzia di volumi adeguati di risorse per i territori beneficiari, mentre si atteggia – al contrario – come limitazione della quantità di spesa che sarebbe stata (altrimenti) possibile nella prospettiva dei territori datori di risorse. L’impatto della perequazione in termini di eguaglianza sostanziale, peraltro, si manifesta con formule giuridiche diverse da ordinamento a ordinamento, che individuano diversi equilibri tra solidarietà e competizione; gli

---

dinamento (così che proprio per il suo non essere unilaterale, e per il dover finalisticamente considerare gli interessi di tutti i livelli di governo, la funzione di coordinamento si pone anch’essa come garanzia quantitativa, oltre che come limitazione).

<sup>33</sup> Cfr. ad esempio in Italia i profili contemporaneamente limitativi (rispetto alla spesa storica, maggiore) e garantistici (rispetto alle risorse proprie, altrimenti inferiori e così perequate) sottesi alla logica dei fabbisogni e dei costi standard nella riforma operata dalla legge 42/2009; *supra*, al par. 3.2. del cap. V. Nel panorama comparato, tra le varie esperienze significative, cfr. la *Formula Spending Shares* implementata nel Regno Unito; *supra*, al par. 6.1. del cap. III.

<sup>34</sup> Per una comparazione dei vari modelli, oltre a quanto già trattato *supra* al cap. II, cfr. la tipologia di relazioni intergovernative finanziarie ricostruita in F. COVINO, *Modelli costituzionali di riparto finanziario nella prospettiva di diritto comparato*, cit., pp. 1695 ss., tra perequazione nei sistemi a finanza neutrale e perequazione nei sistemi a finanza funzionale, sia di tipo c.d. debole o aperta, sia di tipo c.d. strutturato.

interventi correttivi sono infatti solitamente normati e limitati in modo che – pur nella generale *ratio* solidaristica – continui comunque ad essere conservata la differenza di capacità di gettito caratterizzante i territori, senza comprimere entro confini non ragionevoli la differenziazione finanziaria (al fine di non premiare l'inefficienza, ed incentivare invece una certa competitività)<sup>35</sup>.

Nella prima forma di tutela quantitativa, tributaria, sono quindi gli elementi di separatismo a fare da garanzia, e gli spazi di autonomia finanziaria sono realizzati in un modello estremamente competitivo (nel quale gli istituti giuridici sono orientati essenzialmente a mantenere la ricchezza prodotta sul territorio di origine, così responsabilizzandone gli apparati di governo)<sup>36</sup>. In questo caso è la performance economica del territorio che determina la distribuzione delle risorse da ritenersi ottimale, in quanto ai migliori risultati di gettito – tendenzialmente – si ritiene siano accompagnate anche le migliori politiche pubbliche e, quindi, un sistema efficiente di spesa territoriale.

Al contrario, nei due modelli ulteriori la disciplina si presenta come più complessa, articolandosi in istituti che – per assicurare l'equilibrio tra solidarietà e competizione, ovvero per operare in modo proporzionato nell'allocazione – incidono sulla distribuzione delle risorse modificando la connessione tra sede di produzione della ricchezza e territorio per il quale quella ricchezza è impegnata. Tuttavia, a complicare l'impianto normativo, nel modificare tale allocazione si tiene conto anche di elementi di premialità (per garantire l'efficienza), e si tempera

---

<sup>35</sup> Su questo principio di non sovversione dell'ordine delle capacità finanziarie, si rinvia in particolare alla giurisprudenza tedesca; cfr. ancora BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III* (*supra* al par. 4.1. del cap. II).

<sup>36</sup> Oltre a quanto già riportato *supra* nell'analisi comparata degli ordinamenti propriamente competitivi, va ricordato che anche nell'esperienza regionale italiana si sono auspicate dinamiche maggiormente autonome pure sul piano tributario (cfr. *supra*, la letteratura citata in materia di evoluzione dei modelli finanziari territoriali italiani negli anni '90). Osservando criticamente che un vero aumento di autonomia tributaria è necessario per una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, e che la certezza e programmabilità delle risorse dipende da una dinamica delle basi imponibili che non sia etero-determinata dalle decisioni annuali del Governo centrale, cfr. ad esempio V. RUSSO, *Finanza locale senza autonomia né sostenibilità*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 4, 2010, pp. 369 ss., con analisi del decreto sul federalismo municipale.

l'intervento politico redistributivo mediante la valorizzazione di elementi tecnici di standardizzazione nella connessione tra risorse e funzioni<sup>37</sup>. La standardizzazione diventa così la principale modalità tecnica di declinazione del principio di proporzionalità (e quindi di sostenibilità finanziaria), in quanto idonea a coniugare l'esigenza di tutela quantitativa dei fabbisogni con una considerazione non irragionevole degli stessi. In questi casi, diversamente dalla prima forma di tutela quantitativa, si pone quindi un'esigenza di valutazione delle performance di spesa: mancando una piena auto-responsabilizzazione dell'ente territoriale che non faccia affidamento su finanza propria, la garanzia di un volume di risorse "assicurato" politicamente – anziché su base tecnica – tenderebbe infatti a tradursi in inefficienze di gestione<sup>38</sup>.

La standardizzazione, così, riconduce ad un unico istituto tanto la garanzia quantitativa, quanto il sotteso limite. Le due esigenze, rispetti-

---

<sup>37</sup> Ciò a temperamento degli svantaggi legati all'abbandonare il modello competitivo puro, la valorizzazione dei tratti positivi del quale è scientificamente legata alle ricadute del teorema di Coase e alla generale impostazione della scuola di Chicago; in particolare, allegata l'indifferenza della distribuzione iniziale della ricchezza, diventa razionale garantire piena libertà agli attori territoriali, in modo che le loro dinamiche competitive portino alla "naturale" riallocazione delle risorse nelle aree in cui si rivelano maggiormente produttive (il tutto, come già ricordato, a livello di modelli astratti, posto che nessuna esperienza statale concreta ha perseguito soluzioni del tutto indifferenti a esigenze perequative). L'applicazione di queste logiche al federalismo fiscale si è così sostanziata in un c.d. principio di equivalenza, consistente in una declinazione economica del principio di connessione qui analizzato, applicato ai soli modelli di autonomia finanziaria territoriale a base tributaria; tale principio, più in particolare, richiede la piena corrispondenza tra c.d. giurisdizione economica e c.d. giurisdizione politica, sottolineando i risultati ottimali di situazioni nelle quali l'ente territoriale possa finanziare le funzioni affidategli per mezzo di imposte di cui rimane pienamente responsabile. Sul principio di equivalenza, cfr. M. OLSON, *Strategic Theory and Its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, cit., pp. 479 ss.

<sup>38</sup> Ancora, per le considerazioni legate al citato principio di equivalenza di M. Olson. Sulla valutazione delle politiche e delle performance come correttivo alla non equivalenza di giurisdizione politica e finanziaria, e quindi sulla necessità di ingenerare dinamiche principale-agente, cfr. per un'applicazione al ruolo istituzionale dei controlli sugli enti locali, analizzando la posizione della Corte dei conti, F. FORTE, G. EUSEPI, *La Corte dei conti: un "agente" alla ricerca del vero "principale"*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, fasc. 7/8, 1990, pp. 315 ss.

vamente legate all'autonomia e alla sovranità finanziaria<sup>39</sup>, ed accomunate dalla prospettiva della sostenibilità (contemporaneamente, delle spese e delle funzioni), trovano infatti nella standardizzazione dei fabbisogni, e nella misurazione delle relative performance, una tendenza razionalizzatrice diffusamente seguita nei diversi ordinamenti giuridici non competitivi; tendenza che limita quindi secondo considerazioni tecniche, di fabbisogno standardizzato, le opzioni discrezionali accessibili sia con la negoziazione, sia con il coordinamento (quali forme principali in cui – fuori dei modelli competitivi – si manifestano proceduralmente le modalità di individuazione delle soluzioni allocative)<sup>40</sup>.

### *3. Il valore della sostenibilità finanziaria nella prospettiva di una relazione dall'autonomia alla sovranità: la limitazione quantitativa e i suoi istituti giuridici*

Diversamente dalle figure della garanzia, la dinamica della limitazione quantitativa – sottesa al concetto di sostenibilità (delle risorse spese, che vanno confinate nei limiti di quanto strettamente necessario a prestare le funzioni) – si sostanzia invece in un passaggio di spazi di potere dall'autonomia (che rinuncia a livelli maggiori di spesa territoriale) alla sovranità (che assicura così un'unitaria situazione di equilibrio, esigendo il rispetto di limiti globali alla spesa imposti – in modo coordinato – a tutti gli enti costitutivi della finanza pubblica allargata).

In questo senso, declinare la sostenibilità finanziaria in termini di limitazione consiste nel rendere coartabile l'autonomia di spesa, dato

---

<sup>39</sup> Sulla complementarietà delle prospettive di garanzia e di limitazione cfr. ancora *supra* il par. 1. del cap. III.

<sup>40</sup> Per un'analisi dei vincoli oggettivi/contabili, in ottica di equilibrio economico generale, che l'adozione del modello di standardizzazione dei costi e dei fabbisogni territoriali con la legge 42/2009 comporta nell'esperienza italiana, cfr. ad esempio – oltre a quanto già citato in precedenza, e qui più specificamente per la dimensione tecnica – F. FIORILLO, L. ROBOTTI, F. SEVERINI, *Standard di spesa e di entrata nella Legge Delega sul federalismo fiscale. Un'analisi con un modello CGE*, in *Economia pubblica*, fasc. 1-6, 2010, pp. 83 ss.

che l'ente territoriale sarà tenuto a rinunciare a spazi di potere finanziario pubblico a favore degli interessi unitari di sostenibilità dei conti.

La limitazione quantitativa (entro certi volumi di spesa) si accompagna quindi a una rivendicazione di potere sovrano: la sovranità finanziaria rimane infatti definibile come potere di entrata e di spesa assoluto sul piano interno, e non condizionato su quello esterno<sup>41</sup>, ogniqualvolta le esigenze unitarie fanno sì che il potere statale di coordinamento della finanza pubblica possa atteggiarsi come espressione dello Stato-ordinamento. La sovranità finanziaria torna cioè ad espandersi quando ad essa possono essere allegate effettive esigenze unitarie, gli spazi di tutela quantitativa visti in precedenza venendo posti – in tutti gli ordinamenti analizzati – come garanzie comunque relative, cedevoli a fronte di interessi generali (purché effettivamente tali)<sup>42</sup>.

Anche per questo profilo, pertanto, la disciplina dell'allocazione non può essere svolta in astratto (a prescindere dagli interessi concreti alla garanzia dell'autonomia o alla limitazione per esigenze unitarie), così che la limitazione quantitativa assume efficacia solo quando vi è un esercizio attivo della sovranità (nel quale apprezzare gli interessi reali). Con la limitazione della spesa territoriale si esercita cioè una potestà di sovra-ordinazione dei valori espressi dallo Stato, che vengono invocati a compressione delle garanzie dell'autonomia (e quindi degli interessi di questa); a fronte di ciò, l'individuazione della prevalenza delle istanze unitarie di stabilità finanziaria – imposte con limiti – deve essere operata con le logiche sottese alla tecnica di bilanciamento degli interessi, così che la rivendicazione della prevalenza della sovranità finan-

---

<sup>41</sup> Su tali caratteri, oltre quanto già in precedenza richiamato per il tema della sovranità (*supra* al par. 2. del cap. I), cfr. da ultimo anche – per una specifica analisi delle tensioni cui è sottoposta la categoria di sovranità finanziaria nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della crisi finanziaria – sul lato esterno F. PUZZO, *Sovranità fiscale e integrazione comunitaria*, in S. GAMBINO (cur.), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, pp. 179 ss. e, sul lato territoriale, L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 845 ss., anche in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 561 ss.

<sup>42</sup> Cfr. ancora le considerazioni generali sulla tutela dell'autonomia speciale, *supra* in conclusione del par. 5.1. nel cap. VI.

ziaria non può essere operata in astratto (come generale sovra-ordinazione, a prescindere dal contesto, delle esigenze unitarie su quelle autonome, per loro semplice allegazione), ma deve essere munita di giustificazioni concrete riconducibili a specifiche esigenze di stabilità finanziaria dell'intero ordinamento<sup>43</sup>.

In questo senso, gli strumenti con cui la sovranità può imporre le soluzioni corrispondenti alle concrete esigenze unitarie devono essere diversificate a seconda del grado di prevalenza dell'interesse dello Stato-ordinamento (alla stabilità) su quelli dell'autonomia (ad ampi volumi di spesa e all'autodeterminazione delle regole di stabilità). Ad una netta prevalenza dell'interesse unitario, quindi, corrisponderanno strumenti normativi più pervasivi, in particolare nella forma del diretto vincolo o limite alle decisioni di spesa (con uniformazione); d'altro lato, in una situazione nella quale risulti in concreto opportuno contemperare le istanze sovrane con la tutela di spazi di autonomia finanziaria, invece, la sovra-ordinazione si manifesta nella semplice prescrizione di un'armonizzazione della potestà di entrata e di spesa territoriale, da conformare a indirizzi generali assunti al centro (per evitare incoerenze nel sistema impositivo o troppo marcate disomogeneità nella fruizione dei diritti a seguito della differenziazione nell'esercizio della spesa)<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Il prevalere della garanzia o del limite quantitativo, cioè, ponendosi come questione di bilanciamento degli interessi, è per sua natura non legato ad un giudizio operabile una volta per tutte, cristallizzando in meccanismi normativi un sistematico sacrificio della sfera dell'autonomia finanziaria. È invece necessario – a fronte di un'autonomia costituzionalmente riconosciuta – operare di volta in volta l'apprezzamento degli interessi concreti: al volume di spesa connesso alle funzioni, da un lato, e al contenimento della spesa entro limiti sostenibili, dall'altro (in bilanciamento nella loro consistenza concreta).

<sup>44</sup> Per il profilo delle entrate, sulla multipla o plurima imposizione della stessa capacità contributiva nella combinazione di tributi di diversi livelli di governo, erariale e locale, e sulla funzione di coordinamento finanziario come limite alla sovrapposizione di più potestà impositive (e le relative tecniche di armonizzazione), cfr. in generale E. DELLA VALLE, *I limiti costituzionali alla sovrapposizione di tributo erariale e tributo locale: capacità contributiva e coordinamento finanziario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 4, 1994, pp. 593 ss. Se l'armonizzazione si pone come un intervento minimo necessario per il profilo del potere tributario, anche sul fronte delle spese l'armonizzazione contabile costituisce una necessità per l'integrazione dei bilanci nella finanza pubblica allargata e la tutela di condizioni di vita sufficientemente

In entrambi i casi – sia che il potere sovrano operi uniformando spesa ed entrate degli enti sub-statali, sia che lo stesso agisca armonizzando l'impiego dell'autonomia finanziaria territoriale – lo Stato si trova ad agire nell'esercizio del suo generale potere di coordinamento della finanza pubblica, indirizzando la (re)distribuzione delle risorse<sup>45</sup>.

Con vincoli uniformanti e armonizzazione si interviene infatti su ciascuno dei tre profili in cui si definisce l'allocazione delle risorse – spazi di finanza propria tributaria, clausole di tutela quantitativa, perequazione<sup>46</sup> – a seconda delle esperienze nazionali comprimendo in modo più o meno ampio il potere impositivo territoriale (che è talvolta vincolato a non toccare alcune basi imponibili, e che deve porsi in armonia con i principi fondamentali dell'ordinamento tributario nazionale) o i volumi delle risorse assicurati (comunque vincolati a non eccedere alcuni limiti complessivi fissati dallo Stato, e talora da spendersi comunque in armonia con indicatori qualitativi fissati dal centro), nonché riarticolando la distribuzione delle risorse, richiedendo ad alcuni territori un maggiore contributo perequativo (e quindi vincolando le aree più ricche a non spendere la totalità delle risorse generate)<sup>47</sup>.

In ciascuno dei profili rilevanti per l'allocazione delle risorse si interviene quindi tanto con meccanismi strettamente vincolanti/uniformanti, quanto con strumenti meno pervasivi di armonizzazione (perseguita poi o negoziabilmente o con coordinamento in senso stretto).

Quando lo Stato – nell'esercizio di un potere sovrano – interviene vincolando strettamente l'autonomia finanziaria al raggiungimento di un livello di spesa o prelievo uniforme, la discrezionalità dell'ente territoriale viene quindi compressa nel massimo grado, a fronte di un interesse unitario preponderante o di un obiettivo finale inderogabile. Tali

---

omogenee sul territorio nazionale; sull'esigenza fondamentale di un'armonizzazione delle metodologie di contabilità per l'insieme degli enti pubblici (auspicando che l'approccio burocratico sia sostituito da leale collaborazione e coordinamento, ferma poi la successiva qualificazione come competenza esclusiva statale di tale interesse nell'art. 3 della legge cost. 1/2012), cfr. già M. DEGNI, *Populismo e diritto del bilancio*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3-4, 2010, pp. 144 ss.

<sup>45</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 4. in questo capitolo.

<sup>46</sup> Cfr. *supra* il par. 1. del cap. III.

<sup>47</sup> Cfr. ancora *supra* la comparazione svolta nei par. 2-6 del cap. III.



vincoli possono così intervenire tanto sul lato delle entrate, sostanzian-dosi in divieti di avvalersi di date poste attive<sup>48</sup>, quanto sul lato delle uscite, con limiti precisi in forma di tetti alle spese, obiettivi di riduzione percentuale o risultati quantitativi sui saldi<sup>49</sup>. In questi casi l'attività sovrana si manifesta in termini fortemente autoritativi, sopprimendo la discrezionalità dell'ente autonomo (che non può pertanto esprimere libere scelte di entrata e di spesa); l'uniformazione, così, è particolarmente pervasiva e non lascia spazi di adeguamento a livello sub-statale, ma è giustificata o dall'esprimersi comunque su grandezze quantitative complessive (sal-di etc.), scomponibili in singoli profili e raggiungibili con soluzioni amministrativo-contabili qualitativamente diversificate (queste si lasciate all'autonomia)<sup>50</sup>, oppure dall'esistenza di un interesse nazionale di valore preponderante (assunto come limite di merito all'autonomia finanziaria, traducibile in limite di legittimità)<sup>51</sup>.

Al contrario, l'armonizzare integra una modalità di azione con cui la sovranità interviene – a limitare la potestà finanziaria autonoma – prestando maggiore attenzione ai residui spazi di discrezionalità finanziaria territoriale (massima nell'approccio negoziale, minore nel coordinamento – in senso stretto – assunto dal centro)<sup>52</sup>. Infatti, in capo all'ente territoriale l'armonizzazione sottende uno spazio di discrezionalità,

---

<sup>48</sup> Ad esempio, con divieti di indebitamento; cfr. per una comparazione T. TERMINASSIAN, J. CRAIG, *Control of Subnational Government Borrowing*, in T. TERMINASSIAN (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, 1997, pp. 156 ss. Per l'esperienza italiana cfr. *supra* il par. 2.2. nel cap. VI.

<sup>49</sup> Ad esempio, con gli strumenti limitativi del patto di stabilità interno, come sviluppato in diverse esperienze nazionali; oltre a quanto esposto *supra* al cap. III per le esperienze che hanno introdotto meccanismi strutturati e di tipo gestionale per il controllo della spesa territoriale (Svizzera, Germania, Austria, Spagna, Regno Unito), per un'analisi comparata dei limiti di bilancio, in connessione con gli alternativi limiti all'indebitamento già citati in precedenza, cfr. B. DAFFLON (ed.), *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, cit.

<sup>50</sup> Sostanzialmente decidendo in modo autonomo, all'interno dei saldi, su quali spese incidere, senza prescrizioni di dettaglio e vincoli di precisa razionalizzazione finanziaria; cfr., per l'esempio italiano, tra i vari contributi G. D'AURIA, *In tema di contenimento della spesa pubblica*, in *Il Foro italiano*, fasc. 6, pt. 1, 2013, pp. 1796 ss.

<sup>51</sup> Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *L'interesse nazionale contro la finanza regionale*, cit., pp. 1197 ss.

<sup>52</sup> Su coordinamento e negozialità cfr. *infra* i par. 4. e 6. in questo capitolo.

che non si pone come residuo (lasciato indirettamente, a fronte di un vincolo statale solo complessivo), ma come un vero ambito di partecipazione alla gestione finanziaria, in cui la sfera di governo sovrana affida dei compiti di sviluppo delle sue prescrizioni limitative generali ai singoli enti territoriali, che così partecipano al coordinamento (quale fattispecie complessa, non meramente autoritativa)<sup>53</sup>.

Anche in questa modalità di azione, comunque, la sovranità consuma una parte della discrezionalità finanziaria territoriale, orientando la spesa o il prelievo verso un fine – limitativo della quantità o qualità della spesa – considerato di interesse comune. E ciò viene operato, anche in questo caso, sia sul piano delle entrate (armonizzate con indirizzi di prelievo, *in primis* mediante le norme fondamentali del sistema tributario), sia sul piano delle spese (armonizzate con indirizzi di spesa, cioè con norme vincolistiche contenute tipicamente nel patto di stabilità, o in altre misure di *spending review*).

A fronte della distinzione tra uniformazione e armonizzazione finanziaria, la figura dell'equilibrio (o pareggio<sup>54</sup>) di bilancio si presenta

---

<sup>53</sup> Sul porsi del coordinamento come figura di sovraordinazione, ma sottolineando al contempo il perdurare – nell'unità di indirizzo realizzata mediante tale funzione – gli spazi di autonomia “nel” coordinamento, cfr. ad esempio V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pp. 630 ss. (e in particolare par. 4 e 5). Cfr. anche, per l'applicazione di queste logiche allo specifico problema delle relazioni tra Stato e Regioni, A. DI GIOVINE, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la prassi governativa*, AA.VV., *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, pp. 23 ss.

<sup>54</sup> Per la trattazione delle nozioni di equilibrio e pareggio, cfr. R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del “pareggio di bilancio”: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (cur.), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, pp. 213 ss. Più in generale va notato come equilibrio o pareggio di per sé non abbiano un significato autonomo, ma il problema della loro definizione è costituito dallo stabilire quale è la declinazione dell'equilibrio o del pareggio in termini di c.d. saldi, ovvero appunto di differenze tra le grandezze fondamentali del bilancio (ad esempio il saldo netto da finanziare, costituito dal disavanzo tra spese e entrate finali, o il saldo del ricorso al mercato, rappresentato dal deficit complessivo da coprire mediante prestiti); il maggiore o minore rigore di tali principi dipende infatti da quali sono i

infine come istituto trasversale<sup>55</sup>. Quello dell'equilibrio si pone infatti come un vincolo di scopo per l'autonomia, ma al contempo integra anche una limitazione per la sovranità finanziaria.

Mentre gli interventi di uniformazione e di armonizzazione finanziaria si sostanziano in precetti – all'attività di spesa o di entrata territoriale – di tipo concreto, proprio perché devono essere giustificati mediante un'effettiva esigenza unitaria (che legittimi l'esercizio – nel caso specifico – della sovranità), al contrario l'equilibrio si pone come una regola di razionalità tecnico/contabile astratta e generale, posta trasversalmente a limitazione tanto della sovranità quanto dell'autonomia. In questo senso, l'equilibrio di bilancio integra un'obbligazione “di risultato” gravante sull'ordinamento complessivo, il cui raggiungimento è coordinato dallo Stato con compartecipazione di tutti gli enti; quale norma costituzionale, esso non presenta quindi una capacità conformativa delle azioni apprestabili per il suo raggiungimento (con indicazione dei “mezzi”), ma la sua necessità costituzionale si presenta nella sola forma di un controllo finale del “risultato” contabile raggiunto mediante la discrezionalità allocativa o di spesa<sup>56</sup>.

Mentre gli strumenti di uniformazione e armonizzazione si pongono quindi come i mezzi per raggiungere un risultato di interesse unitario (che si presenta quale esigenza concreta, necessaria a legittimazione dell'esercizio della sovranità finanziaria), la regola dell'equilibrio al contrario incorpora già in sé stessa – anche sul piano astratto – un interesse proprio dello Stato-ordinamento, così che tale obbligo finale viene assunto come positivo a prescindere dalla situazione concreta, ed è assegnato quale compito comune tanto alla sfera sovrana quanto a quella autonoma (tenute pertanto a coordinarsi – secondo modalità procedurali più o meno paritarie – per il suo raggiungimento).

---

fattori la cui differenza deve risultare in pareggio o equilibrio. Cfr. per le nozioni di saldo N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, pp. 46 s.

<sup>55</sup> Sul principio di equilibrio di bilancio, cfr. in particolare *supra* il par. 1.1. nel cap. VI, per l'esperienza italiana e la sua origine nel diritto europeo.

<sup>56</sup> Sulla distinzione tra profili di mezzi e di risultato connessi alle regole di convergenza e al principio di equilibrio di bilancio cfr. *supra* il par. 1.2. nel cap. VI.

L'idea di equilibrio o pareggio di bilancio si pone così come la declinazione più immediata della sostenibilità finanziaria, di facile gestione rispetto a processi di stabilità da impostare preventivamente e sul piano qualitativo, e affidabile proprio per i suoi caratteri fondamentalmente tecnici (di cui però non si possono ignorare le premesse comunque politiche); caratteri che hanno sollecitato – in sede europea – l'introduzione del principio a livello nazionale, in numerosi ordinamenti, considerandolo quale misura strutturale di contrasto alla crisi<sup>57</sup>.

L'equilibrio di bilancio assume infatti i caratteri di un limite generale, che grava sullo Stato-ordinamento (limitando così sia la sovranità che l'autonomia), e che pertanto si pone in modo oggettivo a vincolo della discrezionalità finanziaria di tutti i livelli di governo. Proprio per questo carattere, quindi, l'equilibrio di bilancio assume un ruolo diverso tanto dall'armonizzazione, quanto dall'uniformazione: è l'obiettivo *ex post* cui mirano i limiti e i vincoli quantitativi assegnati (anche) all'autonomia finanziaria, così che l'equilibrio (tendenziale)<sup>58</sup> può essere visto come l'esigenza unitaria complessiva posta a legittimazione dei singoli interventi limitativi concreti apprestati – nell'esercizio del coordinamento della finanza pubblica – dal livello sovrano di governo<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. nel cap. III e, oltre a quanto già citato, in generale i contributi contenuti in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, in particolare la parte seconda per una ricognizione delle esperienze nazionali di recepimento del principio.

<sup>58</sup> Per la ricostruzione dello stesso principio di equilibrio tendenziale, nell'ordinamento italiano, a partire dall'obbligo costituzionale di copertura finanziaria delle leggi di spesa, cfr. Corte cost. 1/1966 e V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit. (*supra*, par. 2.4. nel cap. IV).

<sup>59</sup> L'equilibrio di bilancio come obbligo si pone così quale declinazione tecnica della sostenibilità, ed ha trovato il citato rafforzamento nel generale processo di costituzionalizzazione avvenuto negli ordinamenti europei a seguito della crisi (*supra*, par. 1.1. nel cap. III). La legittimazione dell'equilibrio come obiettivo *ex post* vincolante per le politiche nazionali deriva quindi tanto – sul piano formale – dall'acquisita precettività in Costituzione, quanto – su quello sostanziale – dal suo essere funzionale alla sostenibilità. A sottolineare come il pareggio del bilancio e l'andamento ordinato della spesa pubblica siano i principali obiettivi finanziari dell'Unione, ma assunti quali valori finanziari funzionali a un modello che sia sociale oltre che di mercato (e non quindi come valori di per sé), cfr. ad esempio L. MEZZETTI, *Una giusta via di mezzo fra mercato e solidarietà*, in *Amministrazione civile*, fasc. 5, 2005, pp. 28 ss.

#### 4. L'approccio "ad amministrazione" della stabilità finanziaria: il coordinamento della finanza pubblica come categoria generale di connessione tra sovranità e autonomia

Ferma la comune matrice di sostenibilità finanziaria propria di tutti gli interventi, limitativi e di garanzia quantitativa, e ferma l'applicabilità di principi comuni per raggiungere l'obiettivo della proporzionalità (o correlazione) delle risorse alle funzioni e delle spese alle risorse, va evidenziata la diversità delle soluzioni concrete sviluppate a partire da queste comuni basi di partenza. Sostenibilità e proporzionalità finanziaria sono infatti perseguite, nelle varie esperienze giuridiche nazionali, con istituti giuridici diversificati; e ciò al fine di rispondere alle esigenze specifiche di ogni esperienza statutale, nonché per adeguare i meccanismi di garanzia e limitazione quantitativa alle generali tendenze del sistema giuridico proprio del singolo ordinamento composto (gli istituti di regolazione delle relazioni finanziarie risentendo infatti della più generale cultura istituzionale dell'ordinamento, anche riflettendo le evoluzioni segnate dalle riforme degli apparati pubblici)<sup>60</sup>.

Posta tale diversità di strumenti operativi, nelle modalità di uniformazione e armonizzazione – come visto – un tratto comune alle diverse esperienze nazionali è comunque costituito dalla tendenza alla standardizzazione e razionalizzazione tecnica dei parametri allocativi, mediante regole di correlazione il cui contenuto precettivo mira alla riduzione della componente politica nelle decisioni di distribuzione dei volumi di spesa (con soluzioni oggettive e garantiste di un'effettiva sostenibilità,

---

<sup>60</sup> Per l'ordinamento italiano, sul parallelo evolvere della disciplina della finanza territoriale in reciproco condizionamento con le riforme della pubblica amministrazione, cfr. *supra* il par. 6. nel cap. IV e il par. 2. nel cap. V. Sul tema, per gli sviluppi recenti, cfr. anche M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2012, pp. 105 ss., che ripercorre le vicende italiane dalle riforme Bassanini all'implementazione del c.d. federalismo fiscale; anche in ID., *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 113 ss. Cfr. inoltre A. PAJNO, *I nuovi moduli dell'attività amministrativa*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, cit., pp. 437 ss.

tanto delle funzioni quanto delle spese)<sup>61</sup>. La disciplina dei rapporti finanziari tra livelli di governo, improntata – fuori dei modelli competitivi<sup>62</sup> – a negoziazione o a coordinamento, si presenta infatti come una proceduralizzazione delle modalità di uniformazione e armonizzazione, in modo che le decisioni allocative derivanti da tali interventi sull'autonomia di spesa non si pongano quali scelte politicamente libere, ma siano giuridicamente vincolate a considerare le esigenze oggettive manifestate da parametri tecnici di correlazione (così che la funzione di coordinamento finanziario diventa sindacabile *ab externo*, e la giurisprudenza stessa contribuisce a definirne i confini)<sup>63</sup>.

Proprio le modalità procedurali di armonizzazione possono allora essere prese a discrimine dei diversi approcci seguiti negli ordinamenti positivi, posto che le diverse esperienze nazionali si caratterizzano per un approccio alle relazioni tra livelli di governo o negoziale, o di coordinamento centrale (quando la sovranità finanziaria – a tutela di interessi unitari – richiede di interferire nelle scelte autonome territoriali, con invasività diversa a seconda delle due diverse modalità citate). In questo senso, il coordinamento in senso stretto (come forma proceduralizzata di rapporto istituzionale) assurge a tratto caratteristico degli ordinamenti “a diritto amministrativo”, mentre in altre esperienze – caratterizzate da un minor livello di formalizzazione nei rapporti tra Stato ed enti costituenti – la stessa armonizzazione è perseguita secondo un modello maggiormente negoziale<sup>64</sup>.

Il coordinamento finanziario, inteso così come modalità “di amministrazione” dei rapporti finanziari tra livelli di governo, si pone quindi come il procedimento attraverso cui l'ente statale sovraordinato (quan-

<sup>61</sup> Cfr. *supra* il par. 3. in questo capitolo.

<sup>62</sup> Nei quali la stabilità viene perseguita dalle politiche finanziarie territoriali stesse, incentivate da meccanismi autoreponsabilizzanti; cfr. *supra* il par. 2 del cap. III.

<sup>63</sup> Sulla rilevanza della giurisprudenza costituzionale per definire la portata in concreto della funzione di coordinamento, i cui spazi di esercizio rispetto alla sfera di autonomia garantita agli enti territoriali sono stati definiti principalmente in via interpretativa, cfr. L. CAVALLINI CADEDDU, *Corte costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in ID. (cur.), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012, pp. 319 ss. Sui profili specificamente rimediali cfr. poi *infra* il par. 1.2., relativo agli spazi di sindacato *ab externo* sulle decisioni allocative, nel cap. VIII.

<sup>64</sup> Cfr. in particolare le esperienze paradigmatiche *supra* ai par. 3. e 4. del cap. III.

do esercita potere sovrano, a presidio di un interesse dell'intero ordinamento) dirige, razionalizza e controlla l'attività degli enti territoriali minori: enti che, in quanto titolari di autonomia, si pongono come soggetti muniti di un potere finanziario consimile a quello sovrano (in quanto destinato ad operare secondo i medesimi schemi normativi, e di medesima natura), ma attribuito per la cura di un complesso di interessi meno esteso (e pertanto cedevole a fronte dell'esercizio di un potere di coordinamento di più ampia latitudine, che – nei casi in cui se ne ponga la necessità – viene a ponderare anche gli interessi territoriali in una complessiva valutazione di tutti i valori coinvolti)<sup>65</sup>.

In questo senso, il coordinamento si presenta (in alternativa alla negoziazione<sup>66</sup>) quale tratto caratterizzante tutti gli istituti che governano la tutela o la limitazione quantitativa delle risorse territoriali. Nei modelli statuali composti analizzati in precedenza, peraltro, si riscontra un progressivo incremento del suo impiego a partire dal federalismo fiscale “amministrativo”, e passando poi al regionalismo fiscale e ai modelli statuali sprovvisti di uno status costituzionale forte per la finanza locale<sup>67</sup>. In tutti questi casi, infatti, emerge con una sempre maggiore evidenza il profilo gerarchico/autoritativo comunque insito nel coordinamento, e la discrezionalità di entrata e spesa dell'autonomia territoriale viene consumata in modo progressivamente maggiore e unilaterale.

Tra gli ordinamenti non competitivi, inoltre, il coordinamento connota specificamente l'approccio delle esperienze “a diritto amministrativo”, con più ampia formalizzazione dei rapporti tra livelli di governo (in alternativa all'approccio fondato sulla negoziazione, meno formalizzato giuridicamente e più diffuso nel *common law*<sup>68</sup>). In questi ordi-

---

<sup>65</sup> Nella dottrina italiana, per un primo inquadramento della natura del potere finanziario autonomo degli enti territoriali, e del ruolo del coordinamento nella tutela degli interessi unitari e territoriali, cfr. per le prime trattazioni G. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1972 e V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, cit. (oltre quanto citato *supra* al par. 1. del cap. IV).

<sup>66</sup> Negozialità nei rapporti finanziari che comunque è presente in tutte le esperienze, anche come elemento di contaminazione delle dinamiche di coordinamento negli ordinamenti meno cooperativi; su questo sia consentito rinviare ancora a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, cit., pp. 131 ss.

<sup>67</sup> Cfr. *supra* rispettivamente i par. 4-6 dei cap. II e III.

<sup>68</sup> Ma sotteso anche al coordinamento; cfr. *infra* il par. 6. in questo capitolo.

namenti, infatti, emerge come prioritaria la posizione di supremazia dell'ente sovrano – coordinante – e si presenta invece come recessiva la condizione di equiparazione che facilita le relazioni intergovernative negoziali: mentre la negoziazione integra un approccio “privatistico”, più paritario, il coordinamento può allora essere visto come caratterizzato da un approccio pubblicistico, con elementi di bilateralità comunque presenti, ma regressivi all'emergere delle esigenze sovrane/unitarie (più facilmente formalizzabili – in queste esperienze statuali – mediante procedure “di amministrazione” dei rapporti tra livelli di governo).

Peraltro, pur nella loro diversità, entrambi i modelli di relazione finanziaria tra Stato e enti territoriali sono caratterizzati dall'assenza di separatismo, caratteristico invece dei sistemi competitivi<sup>69</sup>. Nei modelli non competitivi, infatti, limiti e garanzie non emergono in modo spontaneo dalle dinamiche economiche proprie di sistemi territoriali in concorrenza tra loro, ma sono invece lo strumento per porre in equilibrio le diverse esigenze di autonomia e sovranità, alla ricerca di un punto di sostenibilità (sia delle funzioni che delle spese) non frutto di un equilibrio economico (fissato dall'esigenza, per attrattività del territorio, di non eccedere né in pressione fiscale, né in carenze di servizi pubblici), ma risultante da scelte tecnico/politiche positive<sup>70</sup>.

Sia la negoziazione, sia il coordinamento, quindi, sono modalità di relazione utili all'individuazione della soluzione allocativa politicamente e tecnicamente ottimale (non risultante, nell'assenza di una vera competizione, dalle dinamiche di mercato); negoziazione e coordinamento si pongono pertanto in un contesto istituzionale/ordinamentale comune, non fondato su un principio separatista/duale, sebbene il loro

---

<sup>69</sup> I modelli tendenziali di impostazione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo sono quindi tre, di tipo prevalentemente competitivo, negoziale o a coordinamento, ma la situazione di ingerenza della sovranità nell'autonomia è propria solo delle esperienze non competitive (in quanto, sempre tendenzialmente, i limiti nei sistemi di federalismo fiscale maggiormente duali sono invece auto-posti dall'ente responsabile).

<sup>70</sup> Negoziare o coordinare le azioni di prelievo fiscale o di spesa, con atti di volontà (unilaterale o mutua) degli enti statale e territoriali, infatti, evidenzia la centralità della decisione finanziaria come decisione politica (mentre in sistemi competitivi dove le scelte sono pienamente libere, e limitate solo da logiche di equilibrio economico, l'elemento istituzionale – di relazione politica tra livelli di governo – si stempera a fronte dell'opzione strategica e unilaterale per un dato quantitativo di spesa o prelievo).



approccio all'individuazione dell'equilibrio tra esigenze sovrane ed autonome sia poi operativamente diverso. L'integrazione degli interessi delle autonomie nelle esigenze sovrane, infatti, si svolge su basi maggiormente autoritative qualora si proceda mediante coordinamento, e su basi più consensualistiche e paritarie affidando invece l'individuazione dell'equilibrio agli istituti tipici della negozialità.

A fronte di tali diversità di approccio ai rapporti finanziari tra livello sovrano e livelli autonomi di governo (con modello separatista, per coordinamento, o per negoziazione), va notato come le suddivisioni citate si pongano tuttavia quali classificazioni generali; tali profili sono infatti comunque compresenti in tutti gli ordinamenti, sebbene secondo una diversa graduazione a partire dal modello competitivo fino a quello accentrato (passando per le esperienze intermedie a federalismo fiscale negoziato o "amministrativo", e a regionalismo finanziario)<sup>71</sup>.

Se il coordinamento si presenta quindi quale funzione propria della sovranità statale, mentre la negoziazione postula una compartecipazione paritaria dell'autonomia, nondimeno va notato come anche l'esercizio della funzione di coordinamento sia concretamente diretto a realizzare un equilibrio tra esigenze territoriali ed esigenze unitarie.

Il coordinamento della finanza pubblica – inteso in senso stretto – si manifesta così solo eccezionalmente in interventi di uniformazione (come visti in precedenza), e tende invece a realizzare un temperamento tra garanzia e limitazione degli spazi della spesa territoriale<sup>72</sup>. A fronte di ciò, il coordinamento di norma non si svolge – a tutela di uno spazio minimo inderogabile di auto-determinazione – in forma di regole di dettaglio: si fa infatti residuare una discrezionalità finanziaria territoriale, non consumata integralmente (come avverrebbe o con una garanzia manifestata in soli fondi vincolati, o con una limitazione quantitativa pervasiva). L'autonomia finanziaria non viene cioè inserita in un rapporto propriamente gerarchico, e il coordinamento si presenta infatti (in generale) quale istituto misto, di supremazia e di autonomia<sup>73</sup>; ciò,

<sup>71</sup> Cfr. ancora le singole esperienze riportate *supra* ai par. 2-6 dei cap. II e III.

<sup>72</sup> Sugli approcci di uniformazione e armonizzazione delle scelte finanziarie, cfr. *supra* il par. 3. in questo capitolo.

<sup>73</sup> Ovvero, il coordinamento si pone come una funzione che attiene allo Stato-ordinamento, collocandosi in una posizione "superiore" ad entrambi i "contendenti", costi-

comunque, ferma la possibilità che – per la sua natura finalistica – una disciplina di coordinamento nel dettaglio sia poi da individuare come (necessitata e) coesistente ai principi generali da perseguire<sup>74</sup>.

Quanto ai profili maggiormente rilevanti del coordinamento finanziario, va quindi ricordato che – in primo luogo – esso si sviluppa mediante norme di diversa qualità, potendosi presentare come statico o dinamico<sup>75</sup>. Inoltre, per la sua componente di supremazia, esso tende a porsi come funzione propria dello Stato, sebbene la “competenza” a coordinare debba poi rapportarsi con una natura relazionale, intrinseca a tale funzione, che postula occasioni di condivisione delle decisioni con i livelli di governo sub-statali (autonomi) destinatari delle stesse<sup>76</sup>.

#### *4.1. Coordinamento finanziario statico e coordinamento finanziario dinamico (tra “ordinamento” e “coordinamento”, in senso proprio, della finanza territoriale)*

Della funzione di coordinamento della finanza pubblica, assunta come categoria generale, vanno infatti distinte almeno due accezioni<sup>77</sup>: l’una statica, attraverso l’esercizio della quale lo Stato delinea il sistema finanziario territoriale (realizzando – nell’esperienza italiana – il quadro

---

tuendo la sede per la sintesi dei rispettivi interessi (unitari e dell’autonomia); in questo senso, cfr. F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, in particolare p. 68. Il coordinamento in questa prospettiva concilia l’esigenza che vi sia comunque un’integrazione unitaria delle posizioni (nell’interesse della sovranità) con la contestuale necessità che si rispetti in ogni caso una generale equiparazione ed equi-dignità dei diversi interessi coinvolti, con concertazione e prioritaria ricerca di un “terreno comune” per il dialogo tra i livelli di governo (nell’interesse dell’autonomia).

<sup>74</sup> Infatti, sebbene il coordinamento abbia natura concorrente, e debba quindi normalmente rimanere al solo livello dei principi, nondimeno la giurisprudenza costituzionale italiana ha rilevato come la specificità delle prescrizioni non possa escludere di per sé il carattere generale di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto “di coesistenzialità o di necessaria integrazione” (in questo senso, fin dalla sentenza 99/1987, che registrava in modo esplicito un indirizzo già consolidato; cfr. specificamente in materia di finanza territoriale da ultimo Corte cost. 22 e 44/2014).

<sup>75</sup> Cfr. *infra* il par. 4.1. in questo capitolo.

<sup>76</sup> Cfr. *infra* il par. 4.2. in questo capitolo.

<sup>77</sup> Cfr. quanto già esposto *supra* nel par. 3.1. del cap. I.

ordinamentale da ultimo ricondotto al c.d. federalismo fiscale), e l'altra dinamica, o in senso proprio, che si risolve nell'apparato di limiti e vincoli alla spesa (principalmente concentrati – in Italia – all'interno delle disposizioni del c.d. patto di stabilità interno)<sup>78</sup>. Il carattere lato della prima accezione, se da una parte evidenzia la distanza rispetto alla funzione vincolistica e limitativa<sup>79</sup>, dall'altra – nel condividere con la stessa la medesima struttura – sottolinea come anche la conformazione (co)ordinamentale del sistema finanziario territoriale sia interrelata con le questioni di funzionamento del patto di stabilità interno.

In questo senso, cioè, lo stesso profilo strutturale (statico) delle disposizioni sul potere di entrata e di spesa, sotteso al sistema finanziario territoriale, concorre all'equilibrio generale dei conti pubblici; anche se lo scopo immediato delle regole allocative generali (su entrate e uscite) non è infatti quello della stabilità economica, nondimeno la considerazione del valore della sostenibilità (dei costi e delle funzioni) sotteso al regime giuridico delle entrate e delle spese fa condividere anche a tali disposizioni di coordinamento statico la medesima *ratio* di tutela dei conti pubblici cui i regimi di coordinamento dinamico contribuiscono invece in chiave (anti)congiunturale<sup>80</sup>. Coordinamento statico e coordinamento dinamico, quindi, condividono la medesima esigenza di preservazione della sostenibilità della finanza pubblica, ma perseguita in modo strutturale nel delineare il regime generale delle entrate e delle spese (come sostenibilità di lungo periodo), e in modo contingente nel

---

<sup>78</sup> Su questo tema cfr. ancora A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., pp. 451 ss. e – per una prospettiva comparata – cfr. G.G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, cit., pp. 605 ss.

<sup>79</sup> Sulla distinzione tra limiti e vincoli, cfr. *supra* il par. 3.1. nel cap. I, e G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., in particolare p. 563 e – per una ricognizione della giurisprudenza rilevante sul tema – pp. 563 e 574 ss.

<sup>80</sup> Sull'impianto della riforma del federalismo fiscale come soluzione per rendere sostenibile la finanza territoriale, in un meccanismo responsabilizzante e che aspira ad essere chiuso e completo (secondo una “nuova razionalità”), cfr. L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale: dalla democrazia della spesa alla democrazia delle virtù*, cit., pp. 169 ss.

fissare singoli precetti limitativi e vincolistici (assumendo gli interventi dinamici in ottica di risanamento, nel breve periodo).

D'altra parte, specie in un contesto di crisi finanziaria (dove il contrasto all'instabilità della finanza pubblica diventa un interesse prioritario, oggetto di politiche emergenziali), si segnala la tendenza a traslare scelte normative che ontologicamente dovrebbero essere ordinamentali negli strumenti – più flessibili – del patto di stabilità interno e della normativa vincolistica di contorno. Così, al contrario, può anche accadere che l'impianto di coordinamento statico – apprestato in un'ottica di stabilità delle gestioni ordinarie – venga integrato con logiche emergenziali, attraverso misure che mirano a rendere stabili le esigenze di compressione dell'autonomia normalmente connesse a interventi di risanamento in coordinamento dinamico<sup>81</sup>. Questa commistione (spesso impropria) sottolinea l'esistenza di un – comunque fisiologico – collegamento stretto tra i due corpi normativi, cui nell'ordinamento italiano anche la riforma costituzionale del 2012 ha offerto altre occasioni di espressione (in chiave solidaristica)<sup>82</sup>.

Il quadro finanziario degli enti territoriali è così delineato da una disciplina organica delle fonti di entrata e della connessa libertà di spesa (coordinamento statico), ma – quale passaggio ulteriore – il controllo della spesa territoriale viene realizzato anche mediante un complesso di limiti e vincoli correttivi, fondati sulla funzione di coordinamento (dinamico); complesso di meccanismi che trova oggi una base costituzionale ulteriore nel principio di equilibrio di bilancio, il quale conferisce rango ordinamentale al limite del saldo netto<sup>83</sup>.

Vi sono quindi relazioni strette tra disposizioni di “ordinamento” del sistema della finanza territoriale, e di “coordinamento” dell'azione con-

---

<sup>81</sup> Cfr. ancora A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., pp. 456 ss. e G. RIVISECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit., p. 20 s.

<sup>82</sup> In una duplice prospettiva, come evidenziato agli artt. 11 e 12 della legge 243/2012; cfr. *supra* i par. 2.3. e 2.4. nel cap. VI.

<sup>83</sup> L'elemento di novità consisterebbe quindi nel traslare l'impiego di tale limite da uno schema di coordinamento dinamico ad uno statico; l'equilibrio di bilancio diviene così un connotato dell'ordinamento. Cfr. *supra* i par. *sub* 1. nel cap. VI.

creta di spesa svolta nell'ambito dello stesso. Come nelle altre esperienze giuridiche, peraltro, anche la Costituzione italiana non distingue chiaramente tra questi titoli materiali<sup>84</sup>, che pure rispondono a logiche diverse (sebbene consequenzialmente condizionate)<sup>85</sup>; l'attuazione dell'art. 119 Cost. ha lasciato pertanto una notevole discrezionalità al legislatore statale nello sviluppare in strumenti congiunturali o strutturali i diversi profili, colorando talora anche le scelte fondamentali (di sistema) in chiave funzionale ad un miglior contrasto alla situazione (congiunturale) di disavanzo pubblico<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Nel sistema regionale italiano, peraltro, in quanto implicita nell'impianto generale della Costituzione (a partire dal principio unitario dell'art. 5), è evidente che l'esigenza unitaria di "ordinamento" non poteva non condizionare le esigenze di "coordinamento" tra sfera sovrana e autonoma secondo modalità funzionali alla forma di Stato prescelta, a prescindere dalle qualificazioni esplicite. In questo senso, per un esame di come le pretese di "federalismo fiscale" sono state stemperate dai fatti del concreto sviluppo dell'ordinamento italiano, sul passaggio da un disegno di "federalismo fiscale" alla centralità del "coordinamento finanziario" (inteso – anche oltre la lettera della Costituzione – come funzione unificante e centrale in senso forte), cfr. A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 171-172, 2011, pp. 19 ss. (e in particolare il par. 6).

<sup>85</sup> Sul ruolo del coordinamento della finanza pubblica nel sistema degli artt. 117 e 119 Cost., e sulla copertura che lo stesso coordinamento – nell'evoluzione delle interpretazioni della Corte costituzionale – offre alla disciplina statale sia di definizione del sistema finanziario "ordinario", sia di prescrizione di misure "congiunturali", cfr. ad esempio A. BRANCASI, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 421 ss.; ID., *In tema di coordinamento della finanza pubblica la Corte ci ripensa, con l'esito di compromettere la coerenza argomentativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2009, pp. 1509 ss.; ID., *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1235 ss.

<sup>86</sup> Oltre quanto già analizzato nei dettagli *supra* al par. VI, per una visione generale sull'art. 119 Cost. e gli spazi che lo stesso lascia ad un'attuazione adeguata a fronte di situazioni di crisi, cfr. ad esempio G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, pp. 2358 ss., e in particolare pp. 2377 ss. per le prime criticità e le iniziali prospettive dell'impianto costituzionale italiano sul tema della finanza territoriale.

#### 4.2. Coordinamento finanziario come materia e coordinamento finanziario come funzione (teleologica e legislativo/amministrativa)

In quanto affidato allo Stato, il coordinamento della finanza pubblica – sia statico che dinamico – si presenta poi tanto quale funzione individuabile sulla base della sua finalità, quanto come competenza riconducibile ad una concezione invece materiale (utile alla sua identificazione)<sup>87</sup>; accezione conosciuta anche in alcune delle esperienze prima comparate, ma che nell’ordinamento italiano ha assunto una specifica rilevanza a fronte della c.d. “smaterializzazione” delle competenze.

La regolamentazione della finanza territoriale si pone infatti come disciplina strumentale all’esercizio delle funzioni sostanziali distribuite ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. (predisponendo i mezzi per la relativa copertura, secondo principio di connessione) e, pertanto, integra una meta-materia, trasversale alle altre competenze enumerate e residuali<sup>88</sup>. In questo senso, anche la Corte costituzionale ha attribuito un particolare “spessore” alla competenza statale di coordinamento della finanza pubblica, che pure formalmente costituisce mera materia concorrente<sup>89</sup>,

---

<sup>87</sup> Individuare un potere per la sua funzione o per la sua materia presenta peraltro rilevanti conseguenze pratiche. Il dubbio di fondo è se il coordinamento finanziario vada considerato un autonomo ambito di competenza, così attributivo del relativo potere, oppure se si tratti solo di un’attività di carattere applicativo-valutativo, che allora trova il suo fondamento e la sua giustificazione nei valori stessi da coordinare (con una diversa portata dei limiti all’esercizio del potere, diversamente finalizzato – a scopi maggiormente tipizzati nella seconda accezione – e quindi diversamente sindacabile). Cfr. A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004, pp. 73 s., che definisce la seconda ipotesi come coordinamento secondo logica paritaria.

<sup>88</sup> Sul coordinamento della finanza pubblica come meta-materia o materia trasversale, cfr. ad esempio da Corte cost. 169/2007 (si veda anche, evidenziando quanto – in punto di qualificazione come trasversale della materia – la giurisprudenza abbia segnato una certa stabilità, A. BRANCASI, *La controversa e soltanto parziale continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, cit., pp. 1648 ss.).

<sup>89</sup> Ciò non vale più per la materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, che la legge cost. 1/2012 ha riqualificato come di competenza esclusiva statale (sintomo della speciale natura delle voci competenziali di “coordinamento”, che prima si accompagnavano). Va notato anche il d.d.l. di revisione costituzionale A.S. n. 1429 (approvato l’8 agosto 2014), che contempla la qualificazione come di competenza esclusiva statale – in un contesto di generale soppressione delle competenze concorrenti – anche della

e si è in particolare ritenuto che la funzione statale di coordinamento possa incidere in ogni settore dell'ordinamento (ed anche nelle materie residuali), proprio in ragione della sua strumentalità<sup>90</sup>.

Se il coordinamento finanziario, in quanto “materia concorrente”, dovrebbe abilitare lo Stato a fissare i soli principi, d'altra parte la natura di tale coordinamento – come si è visto – tende fisiologicamente a porre lo stesso nell'ambito di fattispecie di “concorrenza di materie”, all'interno delle quali esso svolge un ruolo che evolve in stretta connessione con gli altri titoli competenziali (con i quali interagisce)<sup>91</sup>. L'esercizio del coordinamento può così incidere sulle materie sostanziali, in

---

materia “coordinamento della finanza pubblica” (come già anche il d.d.l. cost. n. 3520, presentato dal Governo Monti nella XVI Legislatura).

<sup>90</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 237/2009, punto 12. del considerato in diritto (su auto-qualificazione e concorrenza di competenze). Sebbene la disciplina statale di coordinamento (concorrente o integrante limiti alla potestà primaria delle Regioni speciali) debba normalmente rimanere al solo livello dei principi, nondimeno la giurisprudenza costituzionale ha rilevato come la specificità delle prescrizioni non possa escludere di per sé il carattere generale di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto “di coesistenzialità o di necessaria integrazione” (in questo senso, fin dalla sentenza 99/1987, che registrava in modo esplicito un indirizzo consolidato); in altri termini, la specificità delle prescrizioni di coordinamento può essere ammessa qualora i precetti dettagliati si trovino in un rapporto di stretta e obbligata strumentalità con la finalità (di convergenza della spesa pubblica) perseguita dalla funzione statale. Cfr. anche Corte cost. 22/2014 e 44/2014.

<sup>91</sup> Pur integrando per le Regioni ordinarie una mera competenza concorrente, il coordinamento della finanza pubblica previsto nell'art. 117, co. 3, della Costituzione si risolve infatti in una funzione pervasiva, per mezzo della quale il legislatore statale è stato abilitato a conformare anche materie che – altrimenti – sarebbero di competenza regionale. Così, le disposizioni legislative adottate a fini di coordinamento finanziario sono state riconosciute come idonee ad incidere su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, determinando quindi una parziale compressione degli spazi di autonomia; ciò, per le Regioni speciali, a condizione che siano implicati principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato o norme fondamentali di riforma economico-sociale, ovvero che si individui uno specifico interesse nazionale prevalente sull'autonomia speciale (cfr. però Corte cost. 99/2014, per un'interpretazione estensiva del coordinamento finanziario come limite implicito alla potestà primaria, e cfr. in generale *supra* i par. *sub* 5. nel cap. VI).

quanto lo stesso è materia “non statica”<sup>92</sup>, ma espressiva di un regionalismo cooperativo in cui alcune competenze sono descritte come obiettivi condivisi da Stato e Regioni che – quindi – postulano una costante azione di realizzazione attraverso relazioni (piuttosto che l’implementazione di campi materiali soggetti alla responsabilità unica di un determinato livello di governo)<sup>93</sup>.

In questo senso, le norme approvate nell’esercizio della funzione di coordinamento finanziario costituiscono – da un punto di vista normativo – dei parametri interposti, di modo che disposizioni regionali adottate nell’esercizio di altre competenze sostanziali si vengono a porre mediamente in contrasto con gli artt. 117, co 3, e 119 (e oggi anche con l’art. 97, co 1), se l’esercizio delle competenze proprie risulta finalisticamente in contrasto con i vincoli e i limiti posti dallo Stato, nell’esercizio del suo potere di coordinamento<sup>94</sup>.

Il problema è allora quello della possibile legittimazione di misure vincolistiche e limitative incidenti a così ampio spettro, in modo trasversale, posto che l’integrazione mediante coordinamento – come parametro interposto (quindi non previamente tipizzato) – lascia un’ampia discrezionalità al legislatore statale che si avvalga di tale titolo competenziale. Connesso a questo profilo, è allora da valutare il carattere tecnico o politico della discrezionalità legata alla funzione di coordinamento finanziario<sup>95</sup>, in quanto il problema della legittimazione e della ragionevolezza delle misure di coordinamento adottate in concreto emerge dalla qualificazione di cosa sia vincolato al profilo dinamico-anticongiunturale e cosa, invece, costituisca scelta ordinamentale da bilanciare con l’autonomia.

---

<sup>92</sup> Cfr. F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2002, p. 90.

<sup>93</sup> Sui tratti di negoziabilità nel coordinamento cfr. anche *infra* il par. 6. in questo capitolo. Sui tratti cooperativi del federalismo fiscale italiano, cfr. F. GALLO, *Federalismo fiscale e principio di autonomia*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 4, 1996, pp. 775 ss. e L. DEGRASSI, *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, cit., pp. 227 ss.

<sup>94</sup> Sull’impiego delle norme statali di coordinamento come parametri interposti cfr. *infra* il par. 2.1. nel cap. VIII.

<sup>95</sup> Cfr. *infra* il par. 5. in questo capitolo.



Su queste tematiche – nell’esperienza italiana – la Corte costituzionale aveva assunto già prima del ’99 una posizione rispettosa della discrezionalità del legislatore statale, considerata in un’estensione tale che la si veniva a qualificare come certamente politica. A fronte di ciò, infatti, l’apposizione di vincoli e limiti all’autonomia finanziaria non veniva mai considerata (nelle fattispecie concrete che si erano presentate) come irragionevole o non proporzionata<sup>96</sup>.

La validità di questo indirizzo interpretativo è stata confermata anche a seguito delle prime versioni del patto di stabilità interno e, ancora, successivamente alla novella del 2001. La Corte di fatto riconosce che il nuovo riparto delle competenze non può giustificare un completo ritrarsi della funzione statale di coordinamento, la quale costituisce tuttora un valore super-primario da bilanciare con le esigenze di autonomia finanziaria territoriale; infatti, le limitazioni alla libertà di gestione si pongono comunque come strumentali rispetto alla tutela di un interesse – costituzionalmente protetto – a valutare la compatibilità della spesa con l’indirizzo politico-finanziario generale (espresso nei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, approvati nell’esercizio della sovranità finanziaria statale)<sup>97</sup>.

Nondimeno, l’indirizzo di *self restraint* nel sindacato sull’esercizio della sovranità finanziaria incontra delle occasioni di ripensamento a fronte di parametri costituzionali comunque più precisi, nonché di un’esigenza di allegazione di concrete esigenze unitarie a fondamento di un potere di coordinamento che viene configurato come da gestire nell’interesse dell’intero ordinamento<sup>98</sup>.

I profili gestori “concreti”, mediante i quali lo Stato interviene sull’autonomia finanziaria, sono quindi particolarmente importanti, e fan-

---

<sup>96</sup> Cfr. Corte cost. 507/2000, per il rilievo di come obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale – in quanto coerentemente inseriti tra gli obiettivi generali di finanza pubblica – sono ammessi quale corretta attuazione della funzione di coordinamento finanziario.

<sup>97</sup> Cfr. Corte cost. 4/2004.

<sup>98</sup> Sulle possibilità di sindacato delle decisioni allocative espressive di sovranità finanziaria, comunque soggette a un giudizio esterno da svolgere in termini di ragionevolezza, cfr. *infra* il par. 1.1. nel cap. VIII.

no emergere la questione ulteriore della natura legislativa o – invece – sostanzialmente amministrativa della funzione di coordinamento<sup>99</sup>.

Per come si è posta nella prassi, quella di coordinamento si presenta infatti come una funzione complessa, declinabile secondo attività di diversa tipologia all'interno di uno schema giuridico che ricorda l'attrazione in sussidiarietà<sup>100</sup>, ma senza una formalizzazione altrettanto chiara da parte della giurisprudenza costituzionale; e, ciò, con conseguenze importanti sulle garanzie, mancando una generale prescrizione di leale collaborazione. Infatti, quando lo Stato interviene (per coordinarle) incidendo su attribuzioni proprie dell'autonomia regionale, non si richiede – dando così un connotato negoziale agli strumenti di coordinamento – il raggiungimento dell'intesa (forte), ma l'attrazione per coordinamento di alcune parti di ordinamento alla disciplina di livello statale può essere perseguita previo semplice parere, espresso in Conferenza unificata<sup>101</sup>. Inoltre, rispetto all'attrazione in sussidiarietà risulta ribaltato il ruolo del principio di legalità: non è la presenza di attribuzioni amministrative a giustificare – come nell'impianto fondato sul combinato disposto degli artt. 117 e 118, co. 1, Cost. – l'interferenza con materie legislative regionali, ma è il carattere trasversale di una competenza (come il coordinamento della finanza pubblica, *ex art.* 119 e 117, co. 3, Cost.) a richiedere che la funzione possa esprimersi anche con atti di

---

<sup>99</sup> Sugli spazi di necessaria estensione della funzione di coordinamento all'agire specificamente amministrativo, cfr. G. VARRIALE, *Profili della funzione di coordinamento amministrativo nell'azione della pubblica amministrazione*, in *La Finanza Locale*, fasc. 12, 2005, pp. 67 ss. Cfr. anche A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2004, pp. 763 ss.

<sup>100</sup> Cfr. Corte cost. 303/2003, che al punto 12.2. del considerato in diritto analizzava specificamente anche la censura fondata sull'art. 119 Cost., sottolineando come il vincolare le risorse a seguito dell'attrazione non sia lesivo dell'autonomia; si tratta infatti di “finanziamenti statali individuati e stanziati in vista della realizzazione di un programma di opere che lo Stato assume, nei termini già chiariti, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza anche in considerazione degli oneri finanziari che esso comporta e non è pensabile che lo Stato possa esimersi dal reperire le risorse. Non è pertanto apprezzabile alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni”.

<sup>101</sup> Sul tema della leale collaborazione nello specifico ambito della finanza pubblica, cfr. M. MAZZARELLA, *Il sistema delle conferenze tra riforma del Titolo V e prospettive del federalismo fiscale*, cit., pp. 391 ss.

gestione (incidenti sulle competenze legislative regionali, ex art. 117 Cost.)<sup>102</sup>.

Più nel dettaglio, circa i caratteri “funzionali” anziché “materiali” del coordinamento, va evidenziato come gli elementi della funzione attingano tanto agli strumenti di indirizzo concreto degli enti autonomi, quanto alla preventiva definizione delle finalità cui quell’indirizzo tende<sup>103</sup>. Posto quindi il carattere teleologico della particolare competenza al coordinamento, il problema centrale è quello dell’individuazione di chi possa validamente porre la finalità, perseguita coordinando, quale indirizzo proprio dell’intero ordinamento (se cioè sia idonea la semplice volontà statale, o se forme di concorso dell’autonomia siano comunque necessarie anche in un sistema regionale<sup>104</sup>).

A tale riguardo, il carattere finalistico/teleologico del coordinamento strettamente inteso (dinamico) assume un ruolo determinante nella definizione della sovranità finanziaria. Si afferma infatti che da tale carattere discenderebbe la necessità che al livello statale “si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata”<sup>105</sup>. Il carattere teleologico dell’azione di coordinamento richiede cioè che si collochino a livello centrale tutti i poteri necessari per il perseguimento di quella finalità, assunta come di interesse unitario/ordinamentale, e ciò secondo uno schema di potere implicito che – in una materia a sua volta strumentale a tutti gli altri

---

<sup>102</sup> Sul tema dell’analogia con l’attrazione in sussidiarietà, per un’analisi critica dell’impianto emergente da Corte cost. 376/2003, cfr. ancora A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, cit., pp. 763 ss.

<sup>103</sup> Sul tema del coordinamento come riconduzione ad un fine-attività unitario di una serie di potestà pubbliche sempre più specializzate all’emergere della complessità statale (in risposta a quella sociale), cfr. L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974, in particolare pp. 17 ss.

<sup>104</sup> Sistema caratterizzato da etero-determinazione, mediante fonti di diritto statali, degli spazi finanziari territoriali; cfr. *supra* i par. 5. nei cap. II e III.

<sup>105</sup> Cfr. ancora Corte cost. 376/2003 (e successivamente anche 35/2005, punto 4.).

settori sostanziali dell'ordinamento, come è quella finanziaria – assume un carattere particolarmente pervasivo.

In altri termini la natura funzionale del coordinamento<sup>106</sup>, strumentale al perseguimento delle esigenze di unitarietà finanziaria del sistema (quale generica finalità, poi concretizzata a fronte delle singole fattispecie), legittima l'intervento statale anche oltre i settori di pertinenza centrale (in quanto è lo Stato il soggetto esponenziale degli interessi complessivi, che può fare sintesi anche di quelli – particolari – propri dei singoli territori); ciò – tuttavia – a condizione che tale intervento si ponga come di effettivo spessore ordinamentale (cioè, di effettivo interesse unitario) e sia pertanto ragionevole rispetto al fine prefissato, conciliando in modo proporzionato unità ed autonomia (entrambe assunte quali “finalità” costituzionalmente meritevoli)<sup>107</sup>.

Si è così affermato che “la stretta attinenza” (strumentalità) della disciplina del patto di stabilità con il fine del coordinamento della finanza pubblica, *sub specie* del contenimento della spesa corrente, legittima gli interventi limitativi e vincolistici statali solo se ragionevoli, ovvero se gli stessi lasciano comunque residuare in capo alle amministrazioni regionali un idoneo margine di discrezionalità<sup>108</sup> (tale sindacato di ragionevolezza collegandosi, pertanto, anche al tema del livello di dettaglio che le norme di coordinamento finanziario possono assumere<sup>109</sup>).

A fronte di questo inquadramento della natura del coordinamento (fortemente dipendente da finalità fissate dalla politica), il sindacato sull'esercizio concreto dello stesso difficilmente viene svolto in modo esplicito in termini di ragionevolezza, in quanto la carenza della stessa si potrebbe riscontrare solo in caso di macroscopica deviazione della disciplina concreta dalla finalità, declamata, di razionalizzazione della

---

<sup>106</sup> Cfr. Corte cost. 414/2004 e, più recentemente, 182/2011. Sul connotato teleologico del coordinamento, cfr. – a commento dell'ultima sentenza – A. BRANCASI, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 2354 ss.

<sup>107</sup> Cfr. *supra* il par. 5.1. nel cap. VI, relativamente al caso delle autonomie speciali per le quali tale esigenza di esercizio proporzionato (declinato come strettamente necessario) dei poteri di riconduzione ad unità dell'ordinamento si pone in modo evidente.

<sup>108</sup> Cfr. Corte cost. 4/2004, punto 3.1. del considerato in diritto.

<sup>109</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 1. nel cap. VIII. In questo senso, tra le altre, Corte cost. 17/2004 e 36/2004.

spesa pubblica (ovvero, di stabilità finanziaria)<sup>110</sup>. La giurisprudenza costituzionale – in Italia, come nella maggior parte delle esperienze comparate<sup>111</sup> – applica quindi un sindacato stretto in materia di coordinamento della finanza territoriale, che lascia residuare spazi di giudizio effettivo solamente se il riscontro di legittimità può svolgersi sulla base di parametri tecnici precostituiti dal legislatore stesso<sup>112</sup>.

*5. La natura della discrezionalità sottesa alle scelte di coordinamento: legittimità e merito nell’allocazione delle risorse, tra vincoli giuridici e vincoli di fatto (tecnico/contabili) al decisore*

Il coordinamento finanziario, ponendosi come funzione, integra un potere pubblico finalisticamente orientato alla tutela di un bene di dimensione unitaria: quello della stabilità del sistema di finanza pubblica allargata, al cui controllo è preposta l’amministrazione centrale (unilateralmente, negli ordinamenti a impronta centralista o – in parte, ferma la leale collaborazione – regionale, ovvero con un effettivo concorso di volontà degli enti federati nei modelli più autonomisti).

La necessità di operare scelte di gestione orientate al perseguimento di un interesse così qualificato determina, quindi, una situazione di discrezionalità, per cui alla funzione di coordinamento si trovano sottese diverse possibili opzioni di uniformazione o armonizzazione delle entrate e delle spese, tra le quali scegliere quella che risulti – in funzione

---

<sup>110</sup> Cfr. Corte cost. 36/2004 dove ci si asteneva dal sindacare la ragionevolezza dell’apposizione di limiti svincolati della concreta situazione degli enti territoriali, mediante previsioni generalizzate e non differenzianti; ciò affermando che la definizione dei fattori considerati per attivare limiti e vincoli rientra comunque nella discrezionalità politica del legislatore, coperta dal carattere finalistico del coordinamento. Cfr. anche Corte cost. 35/2004 e L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, cit., pp. 643 ss. (che al par. 2. accenna anche alla questione dell’adeguatezza del mezzo rispetto al fine).

<sup>111</sup> Cfr., ad esempio, *Nottinghamshire CC v Secretary of State for the Environment* [1986] A.C. 240, per la pronuncia della *House of Lords* che ha precisato circa l’applicabilità della ragionevolezza nel senso di *Wednesbury* alle questioni allocative (cfr. *supra* al par. 6.1. del cap. III).

<sup>112</sup> Cfr. *infra* i par. 1.2. e 2.2. del cap. VIII, relativi al sindacato su basi tecniche.

dell'interesse perseguito – tanto costituzionalmente possibile (legittimità), quanto maggiormente opportuna (merito)<sup>113</sup>.

Nelle scelte allocative vanno infatti individuati gli spazi effettivi di potestà finanziaria, in primo luogo sulla base dei limiti di legittimità che le scelte di coordinamento incontrano: vi sono cioè vincoli giuridico/formali che escludono tanto date modalità di impiego del potere finanziario sovrano (a tutela della dimensione unitaria)<sup>114</sup>, quanto date estensioni dell'autonomia finanziaria (a garanzia dell'interesse alla diversificabilità dei regimi di spesa e di entrata)<sup>115</sup>. In secondo luogo, oltre alle opzioni non considerabili in quanto costituzionalmente inammissibili, vanno poi escluse anche le soluzioni di equilibrio tra interessi della sovranità e dell'autonomia finanziaria che siano – nel merito – inopportune, realizzando (pur se in forme costituzionalmente legittime) un equilibrio inadeguato tra esigenze garantistiche e limitative dei volumi di spesa territoriale.

La discrezionalità sottesa alle scelte di coordinamento degli spazi di entrata e di spesa si pone quindi – secondo la sua natura generale – quale possibilità di scelta tra più opzioni redistributive delle risorse, tutte ugualmente lecite per l'ordinamento costituzionale<sup>116</sup>; scelta non vincolata, ma tuttavia neppure libera in quanto assoggettata all'esigenza del miglior soddisfacimento dell'interesse all'equilibrio dei conti pubblici

---

<sup>113</sup> Sulla discrezionalità come espressione degli spazi di indirizzo della finanza pubblica, e sulla politicità di tale indirizzo da coniugare con limiti procedurali e finalistici allo stesso, cfr. in particolare U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, cit., pp. 3 ss. (sulla distinzione tra un governo della finanza, che esprima scelte di temperamento degli interessi ricondotti ad unità, e un mero controllo della stessa, che lasci perdurare la frammentarietà degli scopi di spesa e prelievo); G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., pp. 171 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit. (in particolare il cap. I nella parte prima, sui soggetti, le procedure e i vincoli dell'indirizzo politico-finanziario).

<sup>114</sup> Che corrispondono ai limiti quantitativi di cui *supra* al cap. III.

<sup>115</sup> Che corrispondono alle garanzie quantitative di cui *supra* al cap. II.

<sup>116</sup> Cfr. in generale per la definizione della natura di potere discrezionale D.J. GALIGAN, *La discrezionalità amministrativa*, cit., in particolare pp. 37 ss. e pp. 40 ss. per i vincoli giuridici e i vincoli di fatto al potere discrezionale. Nella dottrina italiana cfr. l'ampia letteratura, a partire dallo studio di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.

(e quindi alla sostenibilità finanziaria) affidato alla cura del potere pubblico sovrano, da ponderare con tutti gli altri interessi rilevanti – tra cui anche quello sotteso all'autonomia di entrate a spesa – assieme ai quali la stabilità finanziaria si trova ad interagire.

Tale accezione di discrezionalità sottolinea quindi la portata specifica del potere finanziario – sia autonomo che sovrano – rispetto al problema della definizione dei volumi di spesa territoriale; portata che si definisce distinguendo gli spazi di legittimità da quelli di merito presenti nelle scelte allocative, tra vincoli giuridici e vincoli di fatto posti in capo al soggetto decisore<sup>117</sup>.

Per stabilire quanto il coordinamento sia un'attività discrezionale, e per quale estensione essa risulti invece vincolata, è infatti essenziale qualificare i limiti all'interno dei quali l'ente che opera il coordinamento finanziario è libero di muoversi nell'assumere le scelte allocative delle risorse; scelte assunte a fini di tutela o della dimensione dell'autonomia territoriale (con garanzie quantitative inderogabili), o dell'esigenza di coerenza con il perseguimento dell'interesse unitario alla sostenibilità finanziaria (con vincoli complessivi connessi all'equilibrio di bilancio o alla non eccessiva pressione fiscale). Su entrambi i fronti, nel riempire di contenuti i limiti che assurgono al grado di legittimità e non di mera opportunità (perché l'ordinamento riconnette loro valore precettivo), vi deve essere alla base un elemento giuridico, di tutela dell'autonomia o di prescrizione connessa al bene unitario della stabilità finanziaria; i limiti alla discrezionalità possono assumere così carattere normativo qualora siano stati qualificati dall'ordinamento, tipicamente costituzionale, in forma di obblighi di stabilità o come clausole di tutela quantitativa<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Sulla ricostruzione del diritto finanziario, e delle scelte di finanza pubblica, come questioni di diritto amministrativo, cfr. a partire dall'opera di O. RANELLETTI, *Lezioni di diritto finanziario*, Padova, 2009 (dal corso del 1927/28).

<sup>118</sup> Questi limiti di legittimità alla discrezionalità del coordinamento finanziario possono poi essere propriamente giuridici, quando si risolvono in una diretta scelta dell'ordinamento (tipicamente costituzionale) di protezione o dell'autonomia finanziaria territoriale oppure della stabilità della finanza pubblica allargata, che condiziona così – sulla base di una scelta meramente normativa/precettiva – l'esercizio della discrezionalità. Talora tuttavia tali scelte di vincolo alla discrezionalità si riconnettono più in radice ai “fatti”, consistenti nella reale disponibilità di risorse, e in questi casi il paradigma

Alcuni vincoli di natura giuridica orientano quindi anche la discrezionalità – pur fortemente politica – che è legata alle scelte allocative. Scelte che pur sottendendo un'ampia componente di politicità non sono infatti libere, trovandosi ad essere da un lato finalizzate a scopi tipici (di stabilità finanziaria) e, d'altro lato, limitate dalle situazioni di fatto (secondo le esigenze evidenziate su basi tecniche, di contabilizzazione, con conseguente rilievo per uno spazio di potere esterno al circuito democratico e rappresentativo)<sup>119</sup>.

In tali ultime ipotesi è un elemento fattuale – sebbene qualificato dall'ordinamento, così da assumere valore di legittimità – a porre vincoli alla discrezionalità nel coordinamento. Quella dello Stato che coordina non è più, allora, una mera auto-definizione delle modalità di persecuzione degli interessi connessi alla sostenibilità finanziaria, limitata *ab externo* da soli vincoli di stretta legittimità (a carattere formale, dove era già la norma a fissare le garanzie dell'autonomia e i limiti procedurali per il perseguimento della stabilità di interesse unitario). Al contrario, in tali ulteriori casi si ha una situazione di etero-determinazione della scelta discrezionale, dove l'ente che coordina incontra non solo vincoli formali/procedurali la cui *ratio* riposa sulla finalità tipica per la quale la funzione di coordinamento è stata affidata, ma anche limiti

---

della “legalità” nella regolazione dei rapporti tra Stato e enti territoriali entra in crisi a favore dell’“effettività” delle relazioni politiche e delle esigenze tecnico contabili. In questo senso, sottolineando come il momento legalitario fosse arretrato – al momento della costituzione delle Regioni ordinarie – a fronte del prevalere delle decisioni di coordinamento della finanza pubblica dettate da equilibri politici e da scelte tecniche assunte “sotto la pressione dei fatti”, cfr. già G. LOMBARDI, *Indirizzo e coordinamento rispetto all'attività finanziaria delle Regioni e alla programmazione nazionale*, in AA.VV., *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, pp. 105 ss. e, in particolare, pp. 112 ss.

<sup>119</sup> Sulla nozione di norma tecnica, anche a partire da quelle relative ai principi contabili curati dall'*International Accounting Standards Committee* (IASC), cfr. A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 2, 1996, pp. 251 ss., che presta particolare attenzione al rapporto tra il potere così espresso dalla tecnica e quello democratico, insito nelle autonomie collettive (nella relativa analisi, non tanto quelle territoriali, ma con considerazioni generali utili anche per la posizione degli enti regionali e locali). Sul ruolo delle norme tecniche nel guidare le decisioni allocative (e relativi spazi di sindacabilità) cfr. meglio quanto esposto e citato *infra* al par. 1.2. del cap. VIII.



tecniche alla discrezionalità allocativa, immediatamente incidenti sui contenuti delle scelte di coordinamento finanziario.

La decisione di coordinamento – assunta sì discrezionalmente, ma a seguito di passaggi tecnici – diventa così una decisione complessa nella quale la valutazione degli interessi non è più di esclusiva spettanza del livello centrale di governo: alla sua volontà concorrono invece anche elementi oggettivamente riscontrabili, che completano l'apprezzamento degli interessi (rideclinati in considerazione dei vincoli contabili, espressione della realtà delle risorse).

La legittimità delle decisioni di coordinamento è quindi legata alla coerenza con alcune finalità tipiche e con la realtà dei dati tecnici, così che una decisione allocativa incoerente con le esigenze di stabilità finanziaria, e con le risultanze contabili, prima che inopportuna risulterebbe anche contrastante con specifici parametri costituzionali. La definizione del merito del coordinamento viene quindi confinata entro quanto rispondente alle esigenze fattuali di copertura delle spese e ai fini giuridicamente qualificati di sostenibilità finanziaria.

Così, nel perseguimento discrezionale delle esigenze di portata unitaria, lo Stato – coordinando – apprezza sì in modo sovrano gli interessi diversamente qualificati, bilanciandoli tra loro e tenendo conto tanto dell'esigenza generale di sostenibilità, quanto delle richieste specifiche di garanzia per l'autonomia. L'emersione di tali interessi, tuttavia, negli ordinamenti composti tendenzialmente non è affidata in modo unilaterale all'apprezzamento politico del livello centrale di governo (che comunque esercita il proprio potere di scelta allocativa entro i limiti di legittimità e per i fini assegnati), ma deve essere commista – nella prospettiva di decisioni invece complesse – a interessi territoriali e a valutazioni tecniche (che limitano il raggio delle opzioni allocative disponibili, eliminando alcune soluzioni legittime in quanto considerate tecnicamente non coerenti con i fini)<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Ciò posta l'esistenza di ragioni tecniche e politiche a fondamento del riconoscimento normativo dell'autonomia finanziaria, che ne limitano l'esercizio e ne garantiscono l'intangibilità entro una sfera di interessi fattuali che assume – così – anche rilevanza giuridica; cfr. per l'individuazione di tali ragioni A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007, pp. 119 ss.

In esito a tale processo di bilanciamento di esigenze anche estrinseche alla sovranità – tecniche e non politiche, autonome e non centrali – si ottiene quindi una valutazione degli interessi, sottesi all’allocazione, più complessa (rispetto a quella emergente da una mera volontà politica statale, dell’ente coordinante), nell’ambito della quale è compiutamente apprezzata l’opportunità di comprimere o espandere i volumi di spesa per i singoli enti territoriali. La questione della discrezionalità finanziaria attiene quindi a quali parametri debbano essere presi in considerazione nel bilanciamento degli interessi sottesi all’allocazione, e se sulla base degli stessi possa essere limitato – in un’ottica di legittimità estesa ai fini e al contesto “di fatto” – l’apprezzamento del merito delle soluzioni allocative assunte dall’ente sovrano; ciò restringendo, anche con una valutazione “sostanziale” della ragionevolezza e proporzionalità delle scelte discrezionali, lo spazio di merito (e di insindacabilità) delle decisioni di coordinamento della finanza pubblica<sup>121</sup>.

Sebbene quindi la sovranità finanziaria esprima in massimo grado la libertà allocativa dell’ordinamento, cui è sottesa un’ampia componente politica, nondimeno la relativa potestà finanziaria non si pone come libera nei fini, ma è potere “costituito” in forma di funzione strumentale alla sostenibilità finanziaria, in tutte le sue declinazioni (quale sostenibilità sia delle competenze, sia delle spese). I limiti alla discrezionalità finanziaria politica assumono infatti rilevanza giuridica – di legittimità – in quanto l’ordinamento stesso richiede un esercizio del potere sovrano in coerenza con la realtà fattuale (riscontrata sulla base delle risultanze tecnico/contabili) e con le finalità – di mantenimento dell’equilibrio complessivo del sistema – tipizzate per lo svolgimento della funzione di coordinamento (individuate, così, sulla base di un principio di legalità costituzionale che vincola anche la sovranità).

Pur essendo politica, quella del coordinamento si contraddistingue infatti – per alcuni tratti – come una discrezionalità rispondente a schemi amministrativi (con fini tipizzati, individuati per Costituzione) e tecnici (con ponderazione degli interessi risultante da parametri “oggettivi”, di tipo contabile)<sup>122</sup>. Così, pur caratterizzando la sovranità (quale

<sup>121</sup> Cfr. *infra* i par. *sub* 1. nel cap. VIII.

<sup>122</sup> Oggettività dei parametri contabili che non corrisponde però ad un’asetticità dell’esercizio del potere sviluppato sulla base delle regole di finanza pubblica; sull’attività

spazio di potere libero da condizionamenti interni ed esterni), la discrezionalità finanziaria risulta essere comunque vincolata ad un principio di legalità (costituzionale) tanto formale quanto sostanziale<sup>123</sup>.

*6. L'approccio inter-istituzionale al coordinamento "paritario" delle finanze pubbliche: la negoziazione come categoria generale di connessione tra sovranità e autonomia*

Nell'esercizio della funzione di coordinamento, per garantire l'emersione degli interessi che il livello sovrano di governo deve tenere in considerazione, spesso si introducono negli ordinamenti composti modalità procedurali improntate alla leale collaborazione, tali da limitare – con un apporto di volontà degli enti autonomi – gli spazi della discrezionalità finanziaria esistente (anche) nella quantificazione delle risorse<sup>124</sup>. Trattati di negoziabilità, quindi, sono insiti in quasi tutte le esperienze di regolazione dell'allocazione su base territoriale, quale istituto

---

di spesa pubblica come attività non esclusivamente tecnica cfr. i contributi in AA.VV., *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, 1965, e in particolare il saggio di M.S. GIANININI, *Incoerenze della legislazione sulla spesa pubblica*, pp. 91 ss. Sugli ampi margini di discrezionalità sottesi alle decisioni di spesa, perlomeno nel *quomodo* e nel *quando*, cfr. anche S. CASSESE, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Politica del diritto*, fasc. 1, 1973, pp. 39 ss. e ID., *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1974, pp. 962 ss. e, per l'esame dell'emergere della discrezionalità nel procedimento di spesa, cfr. ad esempio L. MERCATI, *Attività amministrativa e procedimento contabile*, Milano, 1996 e F. BATTINI, *L'amministrazione della spesa*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo III, 2003, pp. 2701 ss.

<sup>123</sup> Per un esame dell'esperienza italiana, nella quale proprio la clausola di tutela quantitativa fa dilatare l'ordinaria garanzia di legalità delle spese (O. SEPE, *Spese dello Stato e degli enti pubblici*, cit., pp. 404 ss.) oltre i suoi confini formali, delineando una riserva di legge rinforzata, cfr. *supra* il par. 2.3 del cap. IV.

<sup>124</sup> Sulla leale collaborazione finanziaria, oltre quanto già citato, per una sua specifica applicazione in sede di principio di connessione (quale principio di base per la tematica quantitativa qui analizzata) cfr. A. RÖHL, *Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung: Zu Grundlagen, Inhalten und Entwicklungen des Konnexitätsprinzips*, Frankfurt, 2006.

di portata generale ma dotato di pervasività e scopi profondamente diversi a seconda dei vari modelli.

In alcuni ordinamenti, in particolare, la negozialità diventa un tratto caratterizzante<sup>125</sup>, ponendosi quale metodo alternativo al coordinamento (che invece è espressione di sovra-ordinazione). In questi casi la decisione allocativa non viene realizzata secondo una fattispecie di concorso delle autonomie – con leale collaborazione – a una volontà sovrana principale, che coordina; al contrario, le scelte di distribuzione delle risorse sono il frutto di una negoziazione in senso stretto, così che la necessità del metodo pattizio nell’assumere le decisioni finanziarie porta a individuare – nell’accordo – una volontà diversa da quella propria dello Stato-persona (integrando un vero incontro di volontà). In altri termini, la soluzione allocativa negoziata – frutto di un mutuo accordo tra autonomie e apparato statale, concluso su un piano paritario – si presenta quale volontà dell’ordinamento complessivo, a tal fine munito di specifiche sedi istituzionali o intergovernative di concertazione.

Quando cioè la negozialità sulle questioni finanziarie assurge a vera bilateralità, le relazioni tra livelli di governo assumono carattere pattizio in senso proprio, sviluppandosi quale meccanismo di allocazione diverso dal coordinamento strettamente inteso (in quanto si perde la distinzione tra soggetto coordinante e coordinato, come dimensione nella quale comunque possono e devono essere recuperati anche spazi di leale collaborazione, non però tali da integrare un accordo paritario). Gli schemi negoziali in senso proprio, quindi, si manifestano – alternativamente – o mediante sedi intergovernative deformalizzate, in cui l’ente sovrano e gli enti autonomi svolgono su un piano prevalentemente politico le necessarie mediazioni (poi declinate in forma di accordi, spesso con un valore non costituzionalmente riconosciuto, di *soft law*)<sup>126</sup>, o mediante meccanismi specificamente deputati a fornire una sede istituzionale comune a Stato ed enti costitutivi, in cui le decisioni allocative possono essere assunte su un piano paritario ma nell’ambito di procedure certe e formali (poi declinate in atti tipici, sovrani, ma espressi

---

<sup>125</sup> Cfr. *supra* i par. sub 3. nei cap. II e III, relativi alle esperienze di federalismo fiscale cooperativo canadese e australiano.

<sup>126</sup> Cfr. ancora le esperienze di federalismo fiscale cooperativo di *common law*, canadese e australiana, su cui *supra* i par. 3.1. e 3.2. dei cap. II e III.

da un apparato pubblico specifico per l'incontro dei livelli di governo, riconducibile allo Stato-ordinamento più che allo Stato-persona)<sup>127</sup>.

In questi casi, di accordo propriamente inteso (e non di mero concorso, con leale collaborazione, nel coordinamento), l'autonomia è tutelata in massimo grado, ponendosi – secondo schemi quasi privatistici – come volontà necessaria per raggiungere il mutuo consenso richiesto per le scelte allocative. La funzione pratica della negoziazione, quindi, è poi quella di concordare soluzioni allocative convenienti per tutti i livelli di governo (che altrimenti non avrebbero interesse a concludere un accordo), così che l'operare in concreto del modello ha senso proprio perché la posizione di autonomia territoriale è forte fin dall'origine, e lo strumento collaborativo paritario è diretto – a fronte di ciò – a consentire un'azione concertata da parte del livello centrale di governo (il quale, altrimenti, non sarebbe munito costituzionalmente degli spazi finanziari ottenibili invece con negoziazione).

Se questo approccio caratterizza alcuni dei federalismi più forti (con intensità poi degradante), il ruolo della negozialità nei sistemi regionali si pone invece in termini – qualitativamente (oltre che quantitativamente) – del tutto diversi, a fronte di una funzione di coordinamento statale sulla quale la leale collaborazione può incidere con apporti di volontà delle autonomie rilevanti ma – comunque – mai paritari. In questo caso, infatti, lo scopo della negoziazione è propriamente garantista dell'autonomia: il potere di coordinamento sovrano viene limitato (anche se non da una volontà propriamente paritaria) nella sua – altrimenti naturale – massima estensione<sup>128</sup>. Negli ordinamenti federali forti, al contrario, la negozialità – che in questo senso ha sempre una tendenza contro-sistemica (correggendo la forza del livello di governo più debole) – assume,

---

<sup>127</sup> Cfr. in particolare l'esperienza federale cooperativa tedesca, *supra* ai par. 4.1. dei cap. II e III.

<sup>128</sup> Sull'esistenza di un principio costituzionale di collaborazione fra Stato e Regioni, e quindi sull'integrazione all'interno della funzione di coordinamento stessa di una componente negoziale, cfr. tra tutti S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 1971, pp. 84 ss. Cfr. anche ID., *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (cur.), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, pp. 65 ss.

in un certo senso, un ruolo limitativo dell'autonomia degli enti federati: ciò in quanto, attraverso essa, un livello di governo centrale che non gode di ampio potere di coordinamento può intervenire ad assumere, per mutuo consenso, spazi non costituzionalmente riservatigli di decisione finanziaria (allocativa)<sup>129</sup>.

Per quanto riguarda il modello regionale, allora, i tratti di negozialità sono riconducibili all'idea di leale collaborazione, e non a un principio pattizio strettamente inteso. Sebbene infatti il termine stesso di "patto" di stabilità interno – nell'esperienza ad esempio italiana – rinvii ad un qualche valore negoziale dello strumento preposto alla stabilità finanziaria multilivello, in realtà l'effettivo grado di scambio delle volontà sfuma nell'impiego di mere consultazioni (in luogo di una vera prescrizione del raggiungimento di intese in senso forte); il coordinamento finanziario, infatti, non viene condizionato in tutti i casi ad una piena estensione degli obblighi di leale collaborazione, la rilevanza degli atti di consenso presentandosi nella prassi con intensità variabile<sup>130</sup>.

In particolare si prevede un ruolo consultivo della Conferenza unificata sulle decisioni relative al patto di stabilità interno (e suoi atti derivati), con pareri resi sui decreti attuativi<sup>131</sup>; inoltre, il ruolo della Confe-

---

<sup>129</sup> Su questo, sia consentito rinviare ancora a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, cit., pp. 131 ss.

<sup>130</sup> Per la giurisprudenza costituzionale italiana relativa alla richiesta di parere o intesa per l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica cfr. in particolare, oltre la giurisprudenza più recente analizzata nei cap. V e VI, ad esempio Corte cost. 297/2012; 187/2012; 173/2012; 139/2012. Corte cost. 79/2011. Corte cost. 121/2010; 52/2010; 40/2010; 27/2010; 16/2010; 15/2010. Corte cost. 232/2009; 341/2009; 250/2009; 200/2009; 168/2009; 139/2009; 124/2009; 114/2009; 94/2009; 76/2009; 13/2009. Corte cost. 190/2008; 168/2008; 145/2008; 142/2008; 133/2008; 94/2008; 63/2008; 50/2008; 51/2008. Corte cost. 133/2006; 213/2006. Corte cost. 203/2008; 105/2008; 45/2008. Corte cost. 194/2007; 169/2007; 162/2007; 98/2007. Corte cost. 235/2006. Corte cost. 222/2005; 162/2005; 35/2005; 33/2005. Corte cost. 29/2004. Corte cost. 376/2003. Corte cost. 179/2001.

<sup>131</sup> Sul ruolo delle Conferenze nello sviluppo del patto di stabilità interno, cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2000, pp. 490 s. Al ruolo della Conferenza unificata si sarebbe potuta accompagnare anche una valorizzazione partecipativa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e di Commissione tecnica paritetica, nell'ambito della riforma del federalismo fiscale (sulla posizione di tale Conferenza rispetto alla funzione

renza trova conferma anche per le connessioni con lo strumento del c.d. patto di convergenza, nel quadro del nuovo federalismo fiscale<sup>132</sup>.

Quello di stabilità – peraltro – nell’esperienza regionale non si pone come un vero patto proprio perché programmatico, l’autonomia finanziaria non estendendosi al tema dei saldi (così che le decisioni propriamente coordinative non incidono direttamente sul nucleo dell’autonomia). Il carattere debole della negozialità emerge così nell’impossibilità che l’esercizio di detto potere di coordinamento venga bloccato dalla pendenza di trattative finalizzate al raggiungimento di un accordo tra Stato ed enti territoriali, non potendosi configurare un potere di veto regionale sulle decisioni di coordinamento della finanza pubblica (il quale sarebbe invece integrato se alla pendenza di negoziati su quantità e qualità della spesa territoriale si riconnettesse un’efficacia sospensiva delle disposizioni limitative e vincolistiche).

Infatti, sul punto la Corte costituzionale ha affermato che – nelle more dell’accordo – lo Stato può comunque porre disposizioni unilaterali di coordinamento, pena l’inaccettabile creazione di un vuoto di disciplina nei rapporti tra Stato ed enti territoriali<sup>133</sup>. E tale tipologia di limiti può inoltre essere imposta anche a discapito delle Regioni a Statuto speciale, l’autonomia differenziata non legittimando comunque situazioni di – seppur transitoria – disarmonia di indirizzo finanziario all’interno della Repubblica; ciò, in ogni caso, nel rispetto di un princi-

---

di coordinamento finanziario cfr. F. PICA, *La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica nel disegno di legge delega Calderoli*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 4, 2008, pp. 365 ss.).

<sup>132</sup> Cfr. *supra* il par. 4.3. nel cap. VI. Riguardo al patto di convergenza, va notato che esso si pone come meccanismo di coordinamento per la convergenza dei costi e fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni, quindi quale strumento ad obiettivo più ampio rispetto al tradizionale patto di stabilità interno, in quanto vuole armonizzare l’azione di coordinamento dinamico con il nuovo impianto del federalismo fiscale; cfr. l’art. 18 della legge delega 42/2009 (che prescrive un “confronto e valutazione congiunta” in Conferenza unificata). Sul tema cfr. anche M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., pp. 341 ss. e F. ANCILLOTTI, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, cit., pp. 827 ss.

<sup>133</sup> Cfr. Corte cost. 353/2004.

pio di non discriminazione, operando mediate disposizioni che non siano più gravose di quelle del patto applicato alle Regioni ordinarie<sup>134</sup>.

Posti questi caratteri, alla negozialità in senso forte, fondata propriamente su un principio pattizio (realizzato o con accordi paritari, o in sedi istituzionali a paritaria partecipazione<sup>135</sup>) si contrappone quindi la negozialità dei sistemi regionali o a federalismo debole<sup>136</sup>, nei quali gli elementi convenzionali si integrano all'interno del coordinamento statale, mediante istituti quali intese deboli (anziché *agreements*) e conferenze (anziché camere rappresentative delle autonomie).

In questo senso, se le funzioni della negozialità nei rapporti tra livelli di governo sono in generale contro-sistemiche (mirando a correggere le tendenze generali dei modelli in cui la negoziazione opera), solo nei contesti in cui manca il potere sovrano di coordinamento gli elementi consensuali diventano non una correzione procedurale del potere sovrano (a garanzia dell'autonomia), ma una vera condivisione tra sovranità e autonomia del pieno potere finanziario (che il livello federale altrimenti non avrebbe): nei sistemi federali le negoziazioni temperano la forza originaria degli enti costituenti, permettendo alla Federazione di assumere nuove funzioni; nei sistemi regionali – invece – temperano la forza originaria del livello centrale, imponendo la garanzia di un (almeno parziale) concorso di volontà anche territoriale. Solo nel primo caso il modello di negoziazione è quindi alternativo al coordinamento, e ricolloca la questione del potere allocativo in capo allo Stato-ordinamento, anziché affidarla direttamente allo Stato-persona<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Cfr. Corte cost. 289/2008, nella quale è stato ribadito che le norme qualificabili come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali, “in considerazione dell’obbligo generale di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a Statuto speciale, di contribuire all’azione di risanamento della finanza pubblica”. In questo senso, cfr. da ultimo la citata Corte cost. 99/2014, per la qualificazione del coordinamento come limite (di fatto implicito) alla potestà legislativa anche primaria.

<sup>135</sup> Ci si riferisce alle esperienze degli ordinamenti canadese e australiano da un lato, maggiormente “privatistiche”, e quella del modello di lealtà istituzionale sviluppata in Germania dall’altro, più marcatamente pubblicistica.

<sup>136</sup> Cfr. le esperienze di Italia, Spagna, Belgio e Austria, descritte in precedenza.

<sup>137</sup> Per il sottolineare come la funzione di indirizzo e coordinamento nel modello regionale sia caratterizzata in quanto tale proprio dall’essere funzione affidata allo Sta-



*7. I ruoli del coordinamento e della negozialità negli ordinamenti composti, tra identità delle funzioni (allocative) e diversità dei contesti costituzionali (di regolazione dei rapporti tra livelli di governo)*

All'interno del ruolo assunto dalla negozialità nel definire i rapporti finanziari tra livelli di governo si possono individuare tanto i profili di contaminazione tra modelli (una generica funzione partecipativa, tramite metodo convenzionale, essendo trasversalmente presente in tutte le esperienze), quanto i profili di differenziazione (la funzione pratica della negoziazione presentandosi come radicalmente diversa nelle diverse esperienze federali e regionali)<sup>138</sup>.

Lo stesso avviene per la funzione di coordinamento della finanza pubblica, che se da un lato costituisce l'ordinaria forma di manifestazione – in termini tecnico/procedurali – della potestà finanziaria sovrana, d'altra parte risente – nelle sue declinazioni in garanzie e limiti (alla spesa pubblica territoriale) – della diversità delle esperienze statuali su cui la stessa si innesta (assumendo veste informale o, gradualmente, schemi sempre più procedurali di gestione, a seconda del contesto generale in cui il coordinamento interviene, di maggiore o minore istituzionalizzazione delle relazioni tra livelli di governo)<sup>139</sup>.

---

to-persona (e rispetto alla quale pertanto l'assetto finanziario degli enti territoriali è etero-determinato da fonti di diritto ad essi soggettivamente estranee, come sottolineato *supra* nei par. *sub* 5. dei capi. II e III), cfr. ad esempio F. PIZZETTI, *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA.VV., *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, pp. 71 ss. e, in particolare pp. 83 ss. Nel modello negoziale, invece, vi è vero concorso di autonomie e Stato a formare una volontà pubblica unitaria e distinta, in sedi di Stato-ordinamento; non si ha quindi in queste ipotesi un esercizio di discrezionalità centrale nel coordinare, ma appunto si esprime una mutua volontà in sedi ordinamentali.

<sup>138</sup> In particolare, per le esperienze che si caratterizzano come di federalismo fiscale specificamente collaborativo, cfr. *supra* i par. *sub* 3. dei cap. II e III.

<sup>139</sup> Con una più rigorosa istituzionalizzazione delle procedure di leale collaborazione finanziaria nell'esperienza tedesca, stemperate dal funzionamento del sistema politico nell'ordinamento austriaco, ed ulteriormente attenuate da un sistema delle fonti statali cui è affidata la titolarità della funzione di coordinamento con leale collaborazione costituzionalizzata nelle esperienze regionali (Spagna e Italia), e relazioni collaborative con il livello locale munite di ancora minori garanzie nei sistemi accentrati (Francia e Regno Unito). Cfr. *supra* i par. 3-6 dei cap. II e III.

Gli istituti di tutela e limitazione delle dimensioni della finanza pubblica territoriale, quindi, risentono fortemente dei contesti costituzionali generali in cui sono calati. Ciò, sempre, ferma la constatazione che le distinzioni in modelli – nel concreto funzionamento degli ordinamenti – si pongono come tendenziali: tratti di coordinamento e tratti di negoziabilità sono infatti presenti nelle regolamentazioni delle questioni allocative proprie di ogni esperienza di Stato composto, e la loro riconduzione a sistema può operare così nei termini di una semplice prevalenza di profili di coordinamento o di negoziabilità (non riscontrandosi – nella realtà degli ordinamenti – modelli né puramente competitivi, né radicalmente paritari/consensuali, né completamente istituzionalizzati su basi solo politiche o razionalizzati in procedimenti allocativi di tipo strettamente tecnico/contabile).

Nella prospettiva degli ordinamenti composti la negoziabilità può essere impiegata tanto per assumere funzioni condivise (per mutua convenienza), quanto per contribuire “dal basso” al coordinamento; il coordinamento, d’altra parte, può essere utilizzato tanto per indirizzare “dall’alto” – verso interessi unitari – le azioni finanziarie dei vari livelli di governo (così etero-determinate), quanto per offrire un quadro procedurale alle relazioni paritarie di gestione di spese e entrate, proprie e originarie – rispettivamente – di Stato ed enti autonomi. Gli stessi istituti possono pertanto essere orientati sia all’autonomia, sia alla sovranità, a seconda del contesto di riferimento e a seconda della forza relativa delle stesse sfere autonome e sovrane nel modello statale.

La prevalenza, quindi, di una delle due dinamiche – o di vera condivisione del potere finanziario, o di apporto collaborativo al coordinamento – non esclude mai tratti di contaminazione tra modelli, anche in ragione dell’identità di scopo propria dei vari istituti.

Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti si relazionano così astrattamente con istituti tanto di coordinamento quanto di negoziazione, preposti alla medesima funzione di determinazione dell’equilibrio (tecnicamente o politicamente ottimale) tra garanzia e limitazione della spesa territoriale. Tuttavia, le diversità dei contesti costituzionali in cui sovranità ed autonomia interagiscono fanno sì che, nell’applicazione concreta degli istituti, il risultato di regolazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo sia talvolta anche radicalmente

diverso, dato che coordinamento e negozialità – pur preposti alla risoluzione di analoghe questioni allocative – servono a scopi diversi in funzione delle singole forme di Stato e forme di governo.

A fronte di questo quadro, l'ordinamento italiano si caratterizza come regionale anche per la *ratio* di tutela dell'autonomia sottesa all'uso degli strumenti negoziali, sebbene profili di impiego degli accordi a favore della sovranità centrale – tipici invece di un approccio federale – non siano del tutto assenti. A tale riguardo, anche l'azione di armonizzazione delle finanze pubbliche apprestata a livello sovranazionale dall'Unione europea ha condizionato in questo senso l'ordinamento regionale, la circolazione del modello europeo di contrasto alla crisi finanziaria ponendo specifiche esigenze di adattamento (proprio in considerazione della diversità di contesto costituzionale e di funzione fondamentale degli istituti negoziali)<sup>140</sup>.

Per perseguire la convergenza finanziaria degli Stati membri si sono diffusamente utilizzati moduli convenzionali caratterizzati, a livello sovranazionale, prevalentemente dalla logica “federativa”, di acquisizione concordata di nuove occasioni di intervento per il livello centrale di governo<sup>141</sup>. In particolare, con il patto di stabilità e crescita si è operato un coordinamento (dinamico) delle diverse sovranità finanziarie, rispetto al quale l'Unione europea si trovava in posizione di debolezza per carenza di attribuzioni (il tema della finanza pubblica rimanendo in capo agli Stati membri, quali soggetti originari nell'ordinamento composto europeo)<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> Per le possibili criticità di un recepimento *tout court* del modello tedesco emergente dalle *Föderalismus-Reform I e II*, come sistema inapplicabile – in assenza di correttivi – anche nei sistemi regionali (con rischio, diversamente, di incorrere in negative implicazioni per l'autonomia territoriale), cfr. *supra* i par. 5. e 5.1. del cap. VI.

<sup>141</sup> Sulla funzione contro-sistemica della negoziazione, a correzione della debolezza o del livello territoriale (nel regionalismo) o di quello centrale (nel federalismo classico), cfr. *supra* il par. 6. in questo capitolo.

<sup>142</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. del cap. III. Per una ricostruzione completa della disciplina europea della finanza pubblica fino al *Six Pack*, cfr. G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2012, pp. 121 ss. Cfr. anche M. HEIPERTZ, A. VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, cit.

A fronte di ciò, nel processo di affermazione delle politiche di convergenza finanziaria europee l'Unione ha impiegato gli strumenti negoziali<sup>143</sup> per ottenere l'adesione degli Stati partecipanti a un dato programma di finanza pubblica, mutualmente condiviso e poi verificato secondo schemi di controllo cooperativo<sup>144</sup>.

A livello di rapporti finanziari intra-statali l'approccio negoziale alla convergenza seguito in ambito europeo ha poi condizionato i moduli convenzionali impiegati per ottemperare agli impegni assunti, inducendo numerosi ordinamenti nazionali – caratterizzati da una struttura composta – a dotarsi di un patto di stabilità interno<sup>145</sup>. L'esigenza di partecipazione degli enti territoriali al perseguimento degli obiettivi sui saldi è così stata tradotta anche in Italia in un “patto” di stabilità rivolto ai rapporti finanziari tra Stato e livelli di governo sub-statali che, però, solo parzialmente (e nel suo funzionamento concreto, per molti profili, solo nominalmente) ha assunto una forma negoziale<sup>146</sup>.

Infatti, calandosi in una realtà ordinamentale già connotata dall'attribuzione al centro della funzione di coordinamento (alla cui acquisizione a livello sovranazionale era invece strumentale la negozialità europea),

<sup>143</sup> La base negoziale principale, a fondamento anche della creazione del patto di stabilità e crescita, va ovviamente rinvenuta nei Trattati (cfr. le modifiche apportate dai Trattati di Maastricht e Lisbona all'attuale art. 126 TFUE). La mutua volontà relativa al patto va poi rinvenuta nell'accordo confluito nella Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam, 17 giugno 1997 e successive evoluzioni, anche nell'ambito delle misure di contrasto alla crisi; cfr. per una più precisa ricostruzione G. PERONI, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, cit., 95 ss. (ma anche 151 ss. per il coordinarsi con il c.d. semestre europeo).

<sup>144</sup> Sul tema, cfr. il ruolo della Commissione nei procedimenti di controllo e il loro carattere marcatamente collaborativo; tale carattere in passato pare anche essersi tradotto in una certa debolezza dell'effettività dei vincoli, come evidenziato dalla vicenda di cui a CGUE 13 luglio 2004, causa C-27/04.

<sup>145</sup> Per una comparazione delle diverse modalità di realizzazione dei patti di stabilità interni, nelle esperienze nazionali, oltre a quanto esposto *supra* al cap. III cfr. la trattazione svolta in M. MAZZA, *I patti di stabilità interni nella prospettiva comparatistica*, Mimeo, Intervento presso il Senato della Repubblica, 2011 (in particolare i par. *sub 2.*, relativi a Germania, Austria, Spagna e Francia), oltre che G. PISAURO, *I “Patti” di stabilità interni. Un commento*, cit., pp. 193 ss.

<sup>146</sup> Cfr. G. PETROVICH, *Il “patto di stabilità interno” delle leggi Finanziarie italiane: l'ironia delle parole*, cit., pp. 269 ss.

il modello di gestione della convergenza finanziaria tramite saldi-obiettivo non ha richiesto l'uso "federativo" dell'accordo per trasferire tale potere allo Stato. D'altra parte, tuttavia, nell'ordinamento italiano è mancata la costruzione di una negozialità invece garantista dell'autonomia regionale; autonomia che è stata sempre più compressa dall'esercizio di un potere di coordinamento finanziario (fin dall'origine) statale svolto progressivamente attraverso meccanismi – strutturati anche in tetti e obiettivi, come a livello europeo – molto più pervasivi di quelli precedentemente conosciuti in coerenza con un approccio al coordinamento finanziario di tipo regionalista.

Il recepimento nel patto di stabilità interno degli obiettivi europei di convergenza non sembra così essersi mai caratterizzato come un serio tentativo di valorizzazione del momento consensuale, ma come una trasposizione formale della logica negoziale "federativa" all'interno del sistema regionale: la scelta per una disciplina di stabilità molto dettagliata e contenuta in legge sacrifica infatti quella leale collaborazione sul coordinamento dinamico che – nell'ordinamento italiano – si può porre in modo effettivo solo nel momento gestorio (essendo esclusa la capacità delle intese di vincolare l'attività legislativa del Parlamento, mentre al contrario l'attività dell'esecutivo viene assoggettata in via generale a obblighi di leale collaborazione, atipici, che però in carenza di ricadute a livello di fonte primaria rimangono meno effettivi di quanto una tutela paritaria dell'autonomia richiederebbe)<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Cfr. in generale *supra* i par. *sub* 4. nel cap. VI per la disciplina del "patto" di stabilità interno, e gli spazi di unilateralità o negozialità presenti nella gestione dello stesso (più che nella sua predisposizione legislativa, astratta, che risulta invece in gran parte unilaterale). In generale, va notato che è esclusa la portata vincolante per il Parlamento delle intese raggiunte (a livello di esecutivi), in quanto le procedure di leale collaborazione – quando non siano riconducibili alla Costituzione – non possono condizionare la formazione e il contenuto delle leggi. Sul punto, per questioni finanziarie, cfr. Corte cost. 437/2001, Corte cost. 196/2004, Corte cost. 98/2007. Circa il carattere atipico degli oneri di leale collaborazione a carico dell'esecutivo (sussistenti cioè anche se non costituzionalmente o legislativamente previsti in modo specifico), cfr. invece in particolare a partire da Corte cost. 116/1994, dove si afferma la possibile natura anche meta-positiva del requisito dell'intesa ("non rilevano [...] le argomentazioni circa la necessità che tale obbligo sia contemplato in previa disposizione di legge, essendo esso

È prevalsa pertanto la tendenza a costruire unilateralmente un quadro di coordinamento dinamico ampiamente legificato, che si è posto in concorrenza con l'apparato di coordinamento statico sussunto nel c.d. federalismo fiscale<sup>148</sup> (emarginando in entrambi gli ambiti i momenti di effettiva contrattazione con il livello regionale, relegando a livello meramente consultivo il ruolo degli enti territoriali).

Spazi di effettiva convenzionalità, con richiesta di incontro delle volontà anziché di meri pareri, si sono avuti invece con la territorializzazione del patto<sup>149</sup>. La negozialità è stata infatti recuperata nei rapporti tra Regioni ed enti locali, grazie a meccanismi che hanno consentito di articolare il sistema degli obiettivi finanziari in modo differenziato sulla base di accordi tra Regioni e enti locali (patto verticale) o grazie ad accordi traslativi del potere di spesa tra gli enti locali stessi, ferma l'invarianza dei saldi finali (patto orizzontale)<sup>150</sup>. A livello di patto nazionale, invece, è lo Stato a porre unilateralmente gli obiettivi, la partecipazione regionale avendo natura consultiva non solo rispetto alla definizione complessiva degli obiettivi del "sistema regionale", ma anche con riguardo al riparto degli oneri tra le diverse Regioni. Peraltro, una vera negozialità sarebbe allora pensabile unicamente in un'ottica di "delegificazione" del patto di stabilità interno, limitando l'uso della fonte legislativa alla posizione di regole procedurali a garanzia dell'autonomia che impongano la contrattazione – in senso stretto – della distribuzione (in concreto) degli obiettivi finanziari, limitando il potere sovrano di coordinamento finanziario posto in capo allo Stato.

A fronte di ciò, la circolazione dei modelli di governo multilivello della stabilità finanziaria conferma la diversità di *ratio* sottesa ai medesimi istituti di coordinamento e negozialità finanziaria: sebbene in tutte

---

«connaturato» al principio di leale cooperazione»). Cfr. però in questo senso già anche Corte cost. 36/1992.

<sup>148</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., pp. 451 ss. e G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit., p. 20.

<sup>149</sup> Cfr. *supra* il par. 4.4. nel cap. VI e – ancora – M. BARBERO, *La "territorializzazione" del Patto di Stabilità Interno*, cit., pp. 356 ss.

<sup>150</sup> Cfr. per la disciplina italiana *supra* il par. 4.4. del cap. VI.

le esperienze si tratti di risolvere proceduralmente un problema allocativo, con l'individuazione di un equilibrio (politicamente e contabilmente) ottimale tra limiti e garanzie quantitative, nondimeno le modalità tecniche di individuazione di tale equilibrio dipendono fortemente dal sistema statale di base.

Infatti, i tratti di coordinamento o di negoziabilità – combinandosi in vari modi – portano a risultati diversi nelle diverse forme di Stato e di governo. La negoziazione in un sistema a bassa tutela costituzionale dell'autonomia viene tendenzialmente impiegata come mezzo di contenimento procedurale della sovranità finanziaria<sup>151</sup>, mentre – al contrario – nei federalismi forti ha condotto ad un'evoluzione della Costituzione materiale in senso maggiormente accentrato<sup>152</sup>. A fronte di ciò, quindi, nelle esperienze riconducibili al primo tipo i tratti di gestione paritaria delle questioni allocative – assumendo forma di leale collaborazione – integrano una funzione di coordinamento che, comunque, rimane propriamente sovrana; al contrario, nelle esperienze del secondo tipo – assumendo forme propriamente pattizie – il mutuo accordo sulla gestione finanziaria sostituisce (in gran parte) la logica del coordinamento, inteso invece come funzione statale di determinazione di limiti e garanzie per la spesa territoriale.

---

<sup>151</sup> Cfr. le esperienze di Italia e Spagna, *supra* al cap. VI e al par. 5.1. del cap. III.

<sup>152</sup> Cfr. le esperienze di Canada e Australia, *supra* ai par. 3.1. e 3.2. del cap. III.





# PROFILI RIMEDIALI DI TUTELA DELLE DIMENSIONI DELLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE

## SINDACABILITÀ DELLE DECISIONI ATTINENTI LA QUANTITÀ DELLE RISORSE, TRA ASPETTATIVA E “COMPETENZA”

*SOMMARIO: 1. La tutela degli spazi di autonomia finanziaria: l'interesse ad un dato ammontare di risorse e la sua qualificazione giuridica in termini di aspettativa o di pretesa. - 1.1. La protezione del livello quantitativo di mezzi finanziari “atteso”: il sindacato in ottica di “eccesso di potere allocativo” nella definizione discrezionale del volume delle risorse. - 1.2. La protezione della spettanza di un preciso quantitativo di mezzi finanziari: il sindacato in ottica di “competenza alle risorse” tecnicamente (pre)definibili, e loro esigibilità. - 2. La tutela degli spazi della sovranità finanziaria: l'enforcement dei limiti ai volumi di spesa pubblica territoriale sulla base della definizione degli ambiti del potere di supremazia (e di immunità dallo stesso). - 2.1. Le situazioni di potestà o di competenza nel potere finanziario sovrano e il controllo esterno sulle stesse, tra esercizio ultra vires dell'autonomia e coordinamento come parametro interposto. - 2.2. L'equilibrio di bilancio e la sua giustiziabilità, dai difetti di sindacato sulle coperture finanziarie alla eguale riduzione degli spazi di politicità nelle sfere tanto della sovranità quanto dell'autonomia. - 3. La giuridificazione del principio di connessione (tra risorse e funzioni, oltre che tra spese ed entrate) e la sua giustiziabilità.*

*1. La tutela degli spazi di autonomia finanziaria: l'interesse ad un dato ammontare di risorse e la sua qualificazione giuridica in termini di aspettativa o di pretesa*

La diversa quantità di mezzi finanziari disponibili per i singoli enti territoriali si presenta tanto – in ottica complessiva – come esito della regolazione dell'allocazione delle risorse all'interno degli ordinamenti composti (distribuendo gli spazi di entrata e spesa su basi eque e soste-

nibili)<sup>1</sup>, quanto – nell’ottica del singolo ente – come questione di riconoscimento dell’interesse giuridicamente qualificato a una certa dimensione di entrate e spese (di cui disporre autonomamente).

In questo senso, alla disciplina sostanziale sull’allocazione delle risorse nei vari territori corrisponde – specularmente – un riconoscimento di situazioni soggettive ai relativi enti esponenziali; situazioni variamente qualificate in termini giuridici ma, comunque, attribuite al singolo ente autonomo per presidiare i propri interessi al volume della spesa e del prelievo. In altri termini, dalla normativa sostanziale che regola la distribuzione delle risorse deriva un interesse giuridicamente qualificato alla ricezione delle stesse, diversamente tutelato a seconda della natura che gli può essere riconosciuta.

L’interesse a una dimensione ampia di risorse può quindi essere qualificato giuridicamente se trova riscontro in una norma sostanziale allocativa, la quale sarà alternativamente idonea a tradursi – nella prospettiva dell’ente beneficiario – o in spazi di tutela mediata dell’interesse strumentale all’assunzione delle risorse (con loro aspettativa), o nella diretta pretesa del bene finale inteso quale assegnazione di precisi volumi di mezzi finanziari (con competenza sugli stessi)<sup>2</sup>.

Infatti, le regole allocative sostanziali possono in primo luogo ingenerare l’aspettativa alla relativa decisione discrezionale centrale di distribuzione degli spazi finanziari; decisione che in concreto attribuisce le risorse, implicando quindi – in quella sede – la necessità di una tutela dell’interesse del singolo ente a veder correttamente ponderata la propria situazione, ai fini della definizione della quantità di mezzi finanziari spettante. In altre situazioni, invece, la regola allocativa può andare

<sup>1</sup> Cfr. *supra* in generale il cap. VII, dedicato ai profili sostanziali della disciplina allocativa delle risorse nell’ordinamento composto.

<sup>2</sup> Cfr. rispettivamente, *infra*, i par. 1.1. e 1.2. in questo capitolo, sulla tutela indiretta o diretta dei volumi di risorse (attese o spettanti), con una struttura della posizione di interesse dell’ente territoriale al quantitativo delle risorse che è speculare – nei due casi – alla struttura tipicamente ricondotta, sempre rispettivamente, a interesse legittimo (con tutela solo mediata del bene della vita cui effettivamente il singolo soggetto/ente aspira, condizionata alla corrispondenza con l’interesse generale alla legittimità delle scelte, qui allocative) o a diritto soggettivo (con tutela giuridica in via diretta dello stesso interesse costituente il bene finale cui il singolo aspira, cioè – per l’ente territoriale – la fruizione degli spazi di spesa o entrata).

non a comprimere, ma a eliminare radicalmente lo spazio di discrezionalità (re)distributiva del decisore politico, con un'allocazione dei mezzi quindi vincolata; in questo caso si ha una distribuzione precisa e prevedibile delle risorse già sul piano delle norme che fissano le attribuzioni finanziarie dell'ente autonomo, l'assegnazione dei mezzi essendo riconducibile a regole tecniche positivizzate idonee a determinare la diretta competenza (anziché la potenziale aspettativa) agli spazi finanziari, e quindi a quel dato volume di risorse (se finanza derivata), o a una determinata *chance* di prelievo fiscale (se finanza propria o partecipata), per quel preciso singolo ente territoriale. Ciò in quanto la regola tecnico/contabile, relativa all'allocazione, esaurisce il margine di discrezionalità (e, quindi, la politicità della quantificazione)<sup>3</sup>.

Tra tali estremi, gli ordinamenti individuano forme varie di discrezionalità mista funzionale all'allocazione, con commistione di componenti di decisione tecnica e politica. E, in ogni caso, la decisione politica si svolge – a monte – nella scelta delle formule tecniche da cui deriva in concreto l'interesse giuridicamente qualificato a dati volumi di risorse (nei sistemi a finanza derivata), o nell'individuazione degli spazi di prelievo e dei margini di esercizio del potere impositivo territoriale che poi vincolano tecnicamente il legislatore tributario di livello sub-statale (nei sistemi a finanza autonoma).

Una componente di scelta politica, quindi, è tanto presente prima dell'aspettativa alle risorse (quale interesse non ancora qualificato da una precisa quantificazione), quanto – allo stesso modo – è sottesa alla decisione tra le diverse opzioni tecniche che precedono il sorgere di una vera e propria competenza alle risorse (quale interesse qualificabile in termini di diritto perfetto all'allocazione di un preciso volume di mezzi finanziari o alla *chance* di una precisa quota di gettito). Con l'assunzione di decisioni più dettagliate circa i criteri dell'allocazione, la tecnica esaurisce progressivamente gli spazi di discrezionalità<sup>4</sup>, così

---

<sup>3</sup> Sulla natura discrezionale o vincolata del potere finanziario (autonomo e sovrano), cfr. *supra* il par. 5. nel cap. VII, e quanto *ivi* già citato.

<sup>4</sup> Su questo esaurirsi progressivo della discrezionalità, mediante una sorta di *fettering of discretion* dovuta non a scelte di *policy* fissate dall'amministrazione ma all'emergere di risultanze tecnico-contabili vincolanti, cfr. per una sua rappresentazione nel processo di decisione finanziaria italiano, ad esempio, A. PALANZA, *L'informazione tecnica*

che nell'esperienza comparata una diversa natura delle posizioni soggettive attribuite all'ente territoriale dipende dal grado di dettaglio e dal momento del processo decisionale allocativo nel quale le formule contabili di distribuzione delle risorse (con trasferimenti o assegnando gli spazi di prelievo) sono assunte; in questo modo, trasformando l'aspettativa a date decisioni discrezionali, comunque ampiamente aperte, in una vera e propria competenza a volumi di spesa certi (quantitativamente determinati con criteri contabili e ricollegati al singolo ente sulla base di parametri tecnici/oggettivi)<sup>5</sup>.

Il problema della qualificazione dell'interesse fattuale alle risorse, nei suoi profili quantitativi dipendenti dalle decisioni svolte su base politica o tecnica, assume pertanto rilevanza giuridica secondo varie modalità, caratterizzate da una riduzione progressiva degli spazi del potere discrezionale (re)distributivo entro confini normativamente predefiniti. Confini che non eliminano l'ampia discrezionalità politica, specie quando espressa – a monte – con la fonte legale, nelle forme della legge an-

---

*nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, cit., pp. 753 ss. e N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, cit., pp. 347 ss.

<sup>5</sup> In questo senso, è particolarmente emblematica – ad esempio – l'esperienza del Regno Unito, analizzata *supra* al par. 6.1. del cap. III. Sebbene nell'ambito di una giurisprudenza scarsa e di norma deferente verso la sovranità finanziaria centrale, al ricorrere di giustificazioni di carattere tecnico circa la quantificazione si riscontrano nondimeno casi che – in materia di finanza locale – non hanno qualificato come posizioni di aspettativa quelle delle municipalità destinatarie di provvedimenti limitativi o vincolistici (che riducevano significativamente le risorse “attese” dall'amministrazione locale, in trasferimento erariale). L'*order* annuale del Governo che fissava i criteri tecnici di quantificazione dei trasferimenti non è considerato quindi parte di un'unica vicenda complessa assieme al provvedimento successivo di riduzione delle risorse per le singole amministrazioni. Quello al trasferimento erariale è invece qualificato (prima di essere effettuato in concreto) come diritto propriamente e direttamente spettante al singolo ente locale, sorgendo con la fissazione dei principi tecnici di riparto, se dagli stessi è già sufficientemente prevedibile l'allocazione finale (la componente tecnica avendo sufficientemente “consumato” gli spazi della discrezionalità politica); ciò di modo che il provvedimento successivo di riduzione disposto dal Segretario di Stato genererebbe un interesse propriamente oppositivo (cfr. ad esempio *R v Secretary of State for the Environment Ex p Brent LBC* [1982] Q.B. 643).

nuale di bilancio (che tende ad assorbire le considerazioni tecniche, definendo sul piano politico le regole della contabilità)<sup>6</sup>.

L'aspettativa del singolo ente territoriale rimane così – in partenza – una posizione di attesa di un effetto acquisitivo incerto, in quanto residuo, sulla base delle sole garanzie costituzionali per l'autonomia, ampi margini di scelta sovrana tra più opzioni tecnicamente praticabili nell'allocazione<sup>7</sup>. Sulla base delle garanzie quantitative costituzionali, pertanto, l'interesse territoriale alle risorse corrisponde tendenzialmente a un'assenza di pretesa, mentre al contrario la posizione pretensiva giuridicamente assistita a un certo volume di risorse si traduce nella diretta "competenza" di quell'ente alle stesse<sup>8</sup>: essa indica la sfera di poteri di entrata e di spesa attribuita – in competenza – ad un dato territorio, ed

---

<sup>6</sup> Sulla politicità del bilancio cfr. fin da P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, cit. Per l'autonomia di bilancio specificamente territoriale, invece, cfr. fin da S. VALENTINI, *Autonomia di bilancio e finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1963, pp. 642 ss., e successivamente le prime trattazioni teoriche incentrate sul bilancio regionale come garanzia di autonomia decisionale e discrezionalità di spesa: C. ANELLI, *Il diritto contabile regionale*, in *La finanza pubblica*, fasc. 1-2, 1970, pp. 37 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il bilancio della Regione e degli enti locali*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 9 e 10, 1974, pp. 637 ss.; A. DI GIOVINE, *Esperienze e problemi di contabilità regionale*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1976, pp. 108 ss.; F. GIZZI, *La contabilità delle Regioni nel quadro della contabilità pubblica: problemi generali di autonomia e coordinamento*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1976, pp. 115 ss.; F. MORESE, *La gestione del bilancio regionale. Aspetti della finanza e della spesa pubblica*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1977, pp. 153 ss.; A. BUSCEMA, *L'autonomia finanziaria delle Regioni alla luce della legge di contabilità dello Stato*, in *Stato e Regione*, fasc. 4-5, 1980, pp. 110 ss.

<sup>7</sup> Ed è quindi condizione essenzialmente soggettiva, riconducibile alla prospettiva di interesse propria del singolo ente, che poggia però su un sostrato oggettivo (di aspettativa di fatto) consistente in un certo assetto delle risorse e delle funzioni; assetto significativo per il principio di connessione e per l'esigenza di stabilità finanziaria, costituzionalmente rilevanti (potendo assumere così eventualmente la fisionomia di un'aspettativa di diritto). Sulle categorie generali dell'aspettativa cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *Aspettativa di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, pp. 226 ss., e in particolare i par. 1. e 2. relativi ai profili più generali.

<sup>8</sup> Intesa come titolarità di uno spazio fiscale, prima che di un certo volume di mezzi finanziari concreti, che può poi essere di tipo derivato o proprio a seconda dei modelli (*supra*, par. 3. nel cap. I), ma che comunque individua un quantitativo di risorse direttamente spettanti all'ente territoriale.

ha quindi una funzione di limite e di garanzia allo stesso tempo, in quanto definisce gli spazi dell'uso dei volumi di risorse ponendo dei vincoli all'agire finanziario di enti – comunque – beneficiati dall'attribuzione.

Alla “pretesa” dell'ente territoriale corrisponde così un dovere di allocazione a carico del livello centrale di governo (o di astensione da interferenza sulla base imponibile affidata all'ente sub-statale); al contrario, alla “mancanza di pretesa” (come mera aspettativa) corrisponde la semplice facoltà politica di allocare presso l'ente autonomo un certo quantitativo di risorse, che la discrezionalità finanziaria dell'ente sovrano qualifichi come adeguato<sup>9</sup>. Così, di fatto, si lascia peraltro alle dinamiche politiche la fissazione dell'entità della spesa pubblica territoriale, con conseguenze concrete – positive o negative per l'autonomia – dipendenti da fattori meta-giuridici; ciò posto che un'autonomia politicamente forte tendenzialmente riuscirà a rivendicare perlomeno l'aspettativa alla spesa storica, mentre in caso di forte centralismo (o in situazione di crisi) gli spazi finanziari attesi potranno essere più agevolmente compressi.

In entrambi i casi (aspettativa o competenza alle risorse), proteggere l'autonomia finanziaria nella sua declinazione quantitativa implica comunque l'azionabilità delle posizioni giuridiche soggettive<sup>10</sup>; ciò con rimedi – a tutela della sfera territoriale – che si presentano in forme diverse a seconda della natura dei due modi di attribuzione della situazione giuridica di connessione tra ente e mezzi finanziari. Da un lato, alla

---

<sup>9</sup> Cfr. le contrapposizioni dei concetti generali di pretesa e mancanza di pretesa, da un lato, e facoltà e dovere, dall'altro, in W.N. HOHFELD, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning and Other Legal Essays*, New Haven, 1920, ristampa di articoli comparsi nei vol. 23, 26 e 28 del *Yale Law Journal* (in particolare, anni 1913, 1917 e 1919).

<sup>10</sup> Circa l'azionabilità delle posizioni di interesse riconducibili alle autonomie territoriali, e quindi circa il ruolo della giurisdizione nella protezione dell'autonomia (e, all'occorrenza, anche dell'autonomia finanziaria), va ricordata la distinzione tendenziale tra un approccio di *Verfassungsgerichtsbarkeit* o di *Staatsgerichtsbarkeit*. Da un lato, si assume come prioritaria l'esigenza di tutela dell'ordinamento oggettivo, dall'altro – come nelle ipotesi di seguito descritte – è centrale la richiesta di protezione dell'ente (statale o territoriale) che sia stato soggettivamente leso nei suoi rapporti con i diversi livelli di governo (secondo una funzione giudicante prevalentemente arbitrale).

situazione di mera aspettativa dell'allocazione di risorse corrisponde un sindacato di ragionevolezza sull'esercizio del potere sovrano di (re)distribuzione finanziaria<sup>11</sup>; d'altro lato, a una situazione pretensiva di vera competenza alle risorse corrisponderà un sindacato sull'esercizio della discrezionalità nella sua componente tecnico/contabile<sup>12</sup>. In entrambi i casi, il rimedio si esprime comunque con le forme di un controllo esterno all'esercizio delle decisioni sovrane e autonome, diretto a verificare quanto degli interessi fattuali alle risorse corrisponda anche ad un'opzione allocativa giuridicamente necessitata (ponendosi come controllo di legittimità)<sup>13</sup>.

*1.1. La protezione del livello quantitativo di mezzi finanziari "atteso": il sindacato in ottica di "eccesso di potere allocativo" nella definizione discrezionale del volume delle risorse*

Quando le regole sostanziali di allocazione lasciano un margine valutativo (non tecnico/contabile) alle dinamiche di coordinamento o negoziali con cui sono definiti i volumi di risorse spettanti ai diversi territori, nella prospettiva del singolo ente destinatario l'interesse è quello alla verifica – sulla base di un principio di connessione con le funzioni – dell'adeguatezza del volume di risorse così fissato, eventualmente per contestarne l'idoneità a garantire una piena sostenibilità finanziaria<sup>14</sup>. Si tratta quindi di svolgere un sindacato sulla discrezionalità (politica e amministrativa) in cui si esprime la sovranità finanziaria nel momento della quantificazione delle risorse allocate; sindacato che si deve presentare peraltro come solo indirettamente quantitativo, prendendo inve-

---

<sup>11</sup> Sul sindacato di ragionevolezza relativo all'allocazione territoriale delle risorse cfr. *infra* il par. 1.1. in questo capitolo.

<sup>12</sup> Sul sindacato relativo al rispetto delle regole tecniche di quantificazione delle risorse riservate in titolarità all'autonomia cfr. *infra* il par. 1.2. in questo capitolo.

<sup>13</sup> Sugli spazi di sindacato *ab externo* cfr. *infra* il par. 3. in questo capitolo per conclusioni generali sulla giustiziabilità delle regole allocative in funzione della loro maggiore o minore giurisdizionalizzazione (quale declinazione in procedure e parametri normativi effettivamente limitativi della piena discrezionalità finanziaria); sul conseguente restringersi dei margini di merito a favore di un più ampio spazio di legittimità cfr. anche gli spunti *supra* nel par. 5. del cap. VII.

<sup>14</sup> Cfr. *supra* il par. 1. del cap. VII.

ce ad oggetto immediato di giudizio la qualità delle scelte di correlazione tra le risorse e le funzioni, come operate nel coordinamento della finanza pubblica (o nell'armonizzazione del sistema tributario, o nella negoziazione) che determina l'allocazione<sup>15</sup>.

Si pone pertanto la necessità di un sindacato di ragionevolezza (sulla discrezionalità), che verifichi se vi sia stato in concreto – nell'esercizio della sovranità finanziaria – un eccesso di potere allocativo tale per cui il volume di risorse fissato risulta determinato in ammontare incoerente con le finalità per le quali la Costituzione attribuisce al livello centrale di governo il potere di (re)distribuire le risorse tra gli enti territoriali (l'allocazione ponendosi così *ultra vires* in senso lato, in quanto il potere sovrano sarebbe stato male esercitato). La *governance* dei processi di quantificazione delle risorse (quale assetto degli interessi sostanziali sottesi alle scelte allocative, solo indirettamente rilevante sul piano formale in forza del principio di connessione che a tali interessi lega la quantificazione) limita cioè la sovranità finanziaria; sovranità non (più) libera nel definire l'allocazione, così che decisioni incoerenti con le premesse di fabbisogno e sostenibilità come – emergenti dagli interessi informali sottesi al governo della finanza pubblica – risultano illegittimamente assunte<sup>16</sup>.

La discrezionalità dell'ente coordinante può in tal modo essere vincolata non solo sul piano procedurale (o mediante le regole di leale collaborazione nel coordinamento, o con una vera negozialità<sup>17</sup>), ma anche attraverso parametri sostanziali cui l'attività di determinazione dei volumi di risorse territoriali debba fare riferimento<sup>18</sup>. Per sindacarne l'esercizio si tratta quindi di definire se e su quali basi una scelta alloca-

---

<sup>15</sup> Cfr. *supra* i par. 4-6 nel cap. VII.

<sup>16</sup> Cfr. per l'esperienza italiana, e per il consolidarsi con il c.d. federalismo fiscale di un apparato organico di governo delle questioni allocative delle risorse su base territoriale (che indirizza la distribuzione in coerenza con l'art. 119, co. 4, Cost.), oltre a quanto già citato in precedenza anche – specificamente – V. CERULLI IRELLI, *La governance del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 419 ss., che in conclusione prospetta la relativizzazione della piena discrezionalità allocativa citata.

<sup>17</sup> Cfr. *supra* il par. 6. del cap. VII, sui vincoli negoziali all'allocazione.

<sup>18</sup> Cfr. *supra* il par. 5. del cap. VII, sui vincoli fattuali all'allocazione.



tiva discrezionale possa essere qualificata come ragionevole o irragionevole: se cioè esistano parametri sostanziali che guidano il coordinamento della finanza pubblica, tali per cui – facendo applicazione degli stessi – sia possibile che le opzioni di merito vengano parzialmente vincolate, entro limiti riscontrabili anche *ab externo* dal giudice (limiti oltre i quali si ricade così in un’ipotesi di illegittimità, per irragionevole compressione o espansione dei volumi di spesa attribuiti ai territori)<sup>19</sup>.

La ragionevolezza delle scelte allocative si presenta allora come requisito di legittimità, esterno al merito dell’opzione per la data (re)distribuzione<sup>20</sup>: essa integra una richiesta di congruenza con il fine perseguito e, quindi, di adeguatezza alla luce del principio di connessione, come variamente affermato dagli ordinamenti costituzionali (non dovendosi riscontrare contraddizioni nell’attribuzione quantitativa rispetto all’interesse alla garanzia delle funzioni da finanziare)<sup>21</sup>.

Il principio in esame costituisce dunque un limite al potere discrezionale finanziario, che ne impedisce un esercizio arbitrario e, sul piano dei rimedi, richiede tanto l’indagine sui presupposti della necessità di un certo volume di risorse, quanto la valutazione della congruenza tra mezzi e fini.

Si tratta ancora, cioè, di un sindacato composto sulla correttezza nell’esercizio del potere, che sottende valutazioni circa la sostenibilità (nelle sue diverse prospettive) e circa la proporzionalità<sup>22</sup>, per accertare

---

<sup>19</sup> Per un esempio di applicazione del test di ragionevolezza a questioni di autonomia finanziaria regionale, cfr. ad esempio M. BARBERO, *Se il federalismo fiscale diventa questione di... principi*, cit., pp. 723 ss.

<sup>20</sup> Su legittimità e merito sottesi alla discrezionalità finanziaria cfr. ancora quanto citato *supra* al par. 5. nel cap. VII, e – sulla tendenza ad espandersi degli spazi di merito sottesi alla funzione di coordinamento finanziario – in particolare G. LOMBARDI, *Indirizzo e coordinamento rispetto all’attività finanziaria delle Regioni e alla programmazione nazionale*, cit., pp. 112 ss.

<sup>21</sup> Sulla struttura del principio di ragionevolezza, tra l’ampia letteratura, per una trattazione che ne considera la rilevanza tanto sul piano legislativo come su quello amministrativo (entrambi rilevanti per le decisioni allocative), cfr. P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993, in particolare pp. 89 ss. sul ruolo della ragionevolezza nel determinare le scelte discrezionali (ponendosi come limite al potere).

<sup>22</sup> Cfr. *supra* il par. 1. del cap. VII.

che il grado dell'incisione sul potere di spesa autonomo proprio degli enti territoriali sia coerente con i fini per i quali tale potere sovrano è stato costituzionalmente previsto. In altri termini, con l'intervento giurisdizionale si verifica che – nel bilanciamento tra le istanze unitarie e l'autonomia – limiti e vincoli vengano assunti in coerenza con il principio di connessione e che, per perseguire tale fine di correlazione delle risorse alle funzioni, le scelte allocative non si pongano in forme chiaramente illogiche e irrazionali<sup>23</sup>.

La portata della valutazione di ragionevolezza, peraltro, dipende poi dal tipo di giudice chiamato a sindacare la scelta allocativa (e quindi dalla forma che tale scelta assume). Qualora il potere discrezionale di distribuzione delle risorse sia direttamente esercitato in legge, il sindacato di costituzionalità implica infatti che solo se lo sviamento del coordinamento dai fini è manifesto sia possibile censurare la normativa vincolistica o limitativa in termini di legittimità (senza entrare nel merito); ciò in ragione dello standard aperto tipico dei vincoli costituzionali, che lasciano alla discrezionalità politica sottesa all'allocazione (e espressa tendenzialmente in legge) dei margini molto più ampi di quanto – nel rispetto di un principio di legalità non solo formale, ma anche sostanziale – avviene per le decisioni amministrative<sup>24</sup>.

Il giudice amministrativo, qualora la scelta allocativa concreta sia demandata dalla legge all'esecutivo, ha pertanto margini invece più ampi di sindacato, dovendo andare a riscontrare anche il rispetto dei profili sostanziali del principio di legalità (in quanto il formante legale normalmente opta per il vincolare la distribuzione delle risorse a parametri di performance o di bisogno). Così, il sindacato di ragionevolezza sulle decisioni allocative concrete (espresse con provvedimenti amministrativi) assume in tutti gli ordinamenti caratteri potenzialmente più

---

<sup>23</sup> E comunque viene ritenuta ragionevole anche l'apposizione di riferimenti quantitativi precisi (Corte cost. 237/2009), la scelta circa il livello di sacrificio dell'autonomia finanziaria essendo lasciata – entro i limiti del finanziamento integrale delle funzioni attribuite – alla valutazione discrezionale del legislatore.

<sup>24</sup> Sul ruolo che nell'esperienza italiana è stato assunto dal principio di legalità e dalla riserva di legge rinforzata nella tutela quantitativa dei volumi di spesa, cfr. *supra* il par. 2.3. del cap. IV.

ampi di quelli tipici della giustizia costituzionale<sup>25</sup>; ciò rimanendo fermo che – quando residuano spazi di scelta non tecnici – il giudice adito è comunque tenuto a riscontrare la coerenza con i fini di sostenibilità (cui l'amministrazione è funzionalizzata) in modo deferente dell'ampia discrezionalità allocativa sottesa alla sovranità finanziaria, espressa così anche dal potere esecutivo<sup>26</sup>.

Con particolare riferimento al caso italiano, il principio di connessione contenuto all'art. 119 Cost. implica pertanto una tutela quantitativa che si pone sì come limite giustiziabile già sul piano delle scelte legislative, ma che rimane nondimeno di difficile sindacabilità in concreto quando le opzioni allocative non sono state ancora concretizzate in provvedimenti gestori<sup>27</sup> (idonei – come tali – ad essere impugnati davanti al giudice amministrativo, contestando precise violazioni di legge e vizi del provvedimento che diano contenuto precettivo di dettaglio al generico principio di connessione tra risorse e funzioni<sup>28</sup>).

La prima giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in questa materia ha seguito infatti un'interpretazione minimale della disposizione del

---

<sup>25</sup> La possibilità di più pervasivo sindacato sulle decisioni allocative in ragione della loro concretezza (con completa insindacabilità delle scelte legislative, ristretti margini di giudizio sulle generali scelte di *policy* e sulle formule allocative, e un'effettiva capacità di contestazione in sede giurisdizionale per le decisioni invece individuali e concrete di distribuzione o riduzione delle risorse trasferite) è particolarmente evidente nella giurisprudenza del Regno Unito, dove la *Parliamentary sovereignty* ha accentuato – nella giurisprudenza relativa ai conflitti finanziari tra *Local* e *Central Government* – gli spazi di immunità a favore del legislativo e la riduzione di politicità delle scelte esecutive legate a parametri tecnici di performance (così più facilmente giudicabili, in quanto non espressive di indirizzo politico). Cfr. *supra* il par. 6.1. nel cap. III.

<sup>26</sup> Sulla sindacabilità delle valutazioni amministrative, cfr. in generale R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, pp. 97 ss.; C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in V. PARISIO (cur.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, pp. 71 ss.; F.G. SCOCA, *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. PARISIO (cur.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, cit., specie pp. 112 ss.; N. PAOLANTONIO, *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, 2000.

<sup>27</sup> Sulla difficile sindacabilità delle decisioni allocative assunte a livello legislativo, prima dell'*iter* amministrativo di spesa, cfr. *infra* il par. 2.2. in questo capitolo.

<sup>28</sup> Cfr. ad esempio T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I *ter*, 7022/2013 e Consiglio di Stato, Sez. III, 475/2014.

co. 2 dell'art. 119 originario, riconoscendo piena libertà al legislatore statale nell'operare interventi riduttivi del complesso delle risorse finanziarie di cui gli enti regionali disponevano<sup>29</sup>. Il limite del necessario finanziamento delle funzioni normali veniva infatti al più vagliato, in sede di controllo di legittimità delle leggi in via principale o di conflitto di attribuzioni, per il tramite di un parametro di ragionevolezza genericamente inteso ed applicando uno standard estremamente deferente verso le scelte di discrezionalità politica centrali; ciò in quanto la definizione della "normalità" delle funzioni – in ragione del fatto che il trasferimento delle stesse veniva operato proprio dallo Stato, mediante atti legislativi – era pur sempre affidata al livello di governo centrale<sup>30</sup>.

Inoltre, accanto a tale circostanza per cui – a monte del giudizio di costituzionalità – arbitro della definizione nel dettaglio delle funzioni regionali era proprio lo Stato (che contestualmente alle attribuzioni trasferiva anche le dotazioni finanziarie)<sup>31</sup>, va poi ricordato come la Corte abbia spesso giustificato il proprio *self restraint* nel sindacato di ragio-

---

<sup>29</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 381/1990, sentenza dove la riduzione delle risorse era considerata legittima in quanto non menomava stabilmente l'assetto finanziario regionale; in particolare, determinando un'alterazione "non grave" nel bilanciamento tra bisogni e mezzi finanziari regionali, non sarebbe stato compromesso il "normale espletamento" delle funzioni affidate all'ente territoriale, quale valore costituzionalmente protetto. Si confermava così l'interpretazione secondo cui per integrare violazione dell'art. 119, co. 2, Cost. è necessaria la "grave alterazione" del bilancio.

<sup>30</sup> Nelle sentenze 123/1993 e 128/1993 si continuava ad argomentare – in senso favorevole agli interventi statali – che l'autonomia finanziaria regionale non è garantita nel testo e nel sistema costituzionale in termini quantitativi, ma tuttavia nelle stesse motivazioni va notato come si facesse espressamente salva l'ipotesi in cui la legge statale di ridefinizione del sistema finanziario regionale determini una "grave alterazione" del rapporto di necessaria corrispondenza tra bisogni delle comunità regionali ed oneri finanziari indispensabili per farvi fronte, così che la Corte sembra – in *obiter dictum* – riservarsi un compito di controllo sulla "normalità", perlomeno in caso di prospettata eccessiva svalutazione da parte del legislatore statale. Così anche Corte cost. 307/1983; 123/1992; 370/1993.

<sup>31</sup> Cfr. per tale criticità dell'impostazione dell'art. 119, co. 2 (attuale co. 4), Cost. – in base alla quale lo Stato è tenuto a finanziare un fabbisogno territoriale la cui consistenza quantitativa è lo Stato stesso a definire (in modo ampiamente libero, ponendo i livelli essenziali) – cfr. *supra* il par. 2.3. del cap. IV e il par. 1.2. del cap. V. Cfr. anche Corte cost. 355/1993.

nevolezza delle riduzioni delle entrate regionali (o dell'aumento delle voci di spesa ad entrate invariate) sulla base della considerazione per cui il taglio ad un fondo generale lascia comunque autonomia all'amministrazione regionale nella rimodulazione della spesa<sup>32</sup>. Così, un approccio meno deferente nei confronti del livello statale di governo si è tendenzialmente avuto in quei casi in cui ad essere fatte oggetto di riduzione erano invece risorse a destinazione vincolata (e pertanto non rimodulabili), con le quali si doveva comunque – per volontà dello Stato – far fronte ad un carico di funzioni territoriali invariato<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. Corte cost. 337/2001 dove, a fronte della lamentata riduzione delle complessive disponibilità, la legittimità dell'intervento limitativo sovrano veniva fondata sul carattere c.d. globale del bilancio (cioè sul non ancoraggio preciso di singole entrate a singole spese, e quindi sulla possibilità di rimodulare con adeguata flessibilità le risorse, per rispettare il principio di connessione). L'ente territoriale non aveva infatti allegato le necessarie evidenze, non tanto della mera riduzione di risorse, ma del fatto che per effetto della pretesa contrazione dei fondi la Regione si sarebbe trovata in possesso di una dotazione non più congrua (in quanto non sufficiente per l'espletamento delle funzioni normali). Il richiesto equilibrio, incompatibile con le esigenze di spesa regionale, si presume invece escluso dalla possibilità di accompagnare al taglio delle entrate dei contestuali risparmi di spesa. Cfr. anche Corte cost. 437/2001, che ha ribadito come: “nel regime di finanza «derivata» che ancora in parte caratterizza(va) le Regioni, la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale” (da notare come la giurisprudenza qui considerata abbia appunto affrontato con questo specifico taglio il tema dell'aspettativa – pretensiva – alle risorse specie in un'epoca di finanza derivata, prima del 1999-2000, mentre nell'assetto a finanza autonoma successivamente compiutamente sviluppatosi il problema è divenuto principalmente di tutela oppositiva, avverso richieste di riduzione della spesa sviluppatesi nell'ambito del patto di stabilità interno, per la cui giurisprudenza costituzionale – più recente – cfr. *supra* il cap. VI).

<sup>33</sup> Oppure quando è il livello di governo sovrano ad aver garantito, con propria disposizione, l'invarianza delle risorse; cfr. *supra* il par. 3.1. nel cap. V. Anche in questi casi, tuttavia, si segnalano pronunce orientate a non garantire puntualmente la consistenza quantitativa dell'autonomia finanziaria; cfr. Corte cost. 138/1999 e Corte cost. 206/2001 relative ai trasferimenti disposti dalle riforme Bassanini (su cui cfr. anche *infra* in questo paragrafo).

Oltre all'ipotesi dei fondi vincolati va poi ricordato come talora la Corte costituzionale sia intervenuta a tutela dei livelli quantitativi delle entrate regionali invocando – sul piano dell'aspettativa regionale alle risorse – un principio di legittimo affidamento<sup>34</sup>.

Mentre usualmente viene considerato irrilevante un taglio delle risorse sulle quali le amministrazioni regionali hanno riposto un'aspettativa non qualificata (se non politicamente), in quanto di regola l'affidamento *tout court* non è situazione giuridica soggettiva invocabile nei rapporti interni tra soggetti pubblici, è nondimeno stata ammessa – talora – una tutela delle aspettative finanziarie adeguatamente fondate su dati contabili<sup>35</sup>. La Corte costituzionale ha infatti potuto accogliere le impugnazioni regionali in quei casi in cui lo Stato aveva proceduto ad una riduzione delle voci di entrata già erogate, e ciò in quanto in base ad un generale principio di legittimo affidamento né il legislatore né l'esecutivo centrali possono intervenire ad esercizio finanziario aperto su risorse regionali già impegnate, dato che ciò si tradurrebbe in un'indebita interferenza nell'attività gestoria autonoma<sup>36</sup>.

Il riconoscimento di spazi di aspettativa anche a fronte di un intervento legislativo è quindi prospettabile, ma nei ristretti limiti di un'effettiva emersione concreta (e conseguente consolidamento) del preciso volume di risorse nella contabilità del singolo ente. Peraltro, la giurisprudenza costituzionale è molto prudente nel vincolare il legislatore alle proprie precedenti scelte allocative, accompagnando all'argomento della riduzione di risorse in corso d'esercizio ulteriori giustificazioni, per rafforzare la decisione assunta.

Così, in particolare, la Corte richiede anche una puntuale verifica del fatto che la compressione della spesa territoriale non sia giustificabile sulla base di un mutamento – giuridico o delle circostanze concrete – che si ripercuota sulle competenze o le attribuzioni (ad una minore re-

---

<sup>34</sup> Cfr. Corte cost. 128/1993.

<sup>35</sup> Cioè su un procedimento di spesa che già vede somme stanziare in bilancio, in particolare se tali somme sono state anche impegnate (cioè se vi è stata prenotazione mediante loro annotazione nelle scritture contabili dell'ente territoriale).

<sup>36</sup> Ad esempio, con la sentenza 116/1991 si dichiarò in concreto costituzionalmente illegittimo l'art. 8, co. 1, lett. a), della legge 87/1990 nella parte in cui riduceva di un certo importo la somma erogata dall'art. 3 della legge 752/1986, già in vigore.

sponsabilità funzionale potendo corrispondere un minor volume di mezzi finanziari), o, ancora, che la riduzione delle risorse non possa trovare copertura con una riarticolazione complessiva del bilancio ovvero che l'attribuzione di nuove funzioni non possa essere compensata, rinviando per l'integrale fabbisogno a una razionalizzazione degli spazi di spesa esistenti<sup>37</sup>.

A quest'ultimo riguardo, la giurisprudenza costituzionale italiana garantisce rimedi scarsamente effettivi in caso di insufficienza dei sistemi di compensazione legati a trasferimenti di competenze, per il sindacato sui quali la tutela quantitativa sottesa al co. 2 dell'art. 119 – già nella sua formulazione originaria – pure offriva un parametro di giudizio sostanziale<sup>38</sup>. In materia la Corte ha invece assunto interpretazioni tendenzialmente sfavorevoli per le amministrazioni regionali, affermando che la logica delle compensazioni (pur riconducibile alla tutela quantitativa dell'art. 119 Cost.) non introduce un meccanismo di “ripiattamento” a totale copertura degli ammanchi; ciò in quanto quello regionale sarebbe un “sistema finanziario non interamente coordinato tra funzioni e risorse”, di modo che il co. 2 dell'art. 119 veniva inteso come una garanzia solo tendenziale, senza riscontrare profili di illegittimi-

---

<sup>37</sup> Nell'*obiter* espresso da Corte cost. 128/1993, quando il legislatore statale interviene ad esercizio finanziario già aperto, con riduzioni di fondi già trasferiti e legittimamente impegnati nei vari capitoli di bilancio, esso pone in essere un'operazione lesiva dell'autonomia regionale, dato che le modalità di intervento – anche alla luce delle difficoltà amministrative che determinano per l'ente regionale – si risolvono in un'interferenza nell'esercizio di un'attività gestoria già avviata e difficilmente rimodulabile. Il tratto distintivo rispetto ad una fattispecie di taglio su fondi da trasferire consistesse nel fatto che la “riduzione di risorse disposta nel modo indicato non può non determinare uno squilibrio nella sfera di autonomia finanziaria costituzionalmente assicurata alle Regioni e, quindi, nei confronti di una corretta attività di bilancio, dovuto alla possibile interferenza di quegli interventi sui programmi di spesa già adottati e in corso di svolgimento”; ma tale difficoltà va allegata a fronte della concretezza della fase del procedimento di bilancio raggiunta, valendo altrimenti le considerazioni già citate circa la globalità (o universalità) del bilancio come argomento per escludere la non connessione delle risorse alle funzioni, se opportunamente rimodulate. Cfr. ad esempio la già citata Corte cost. 116/1991 per un caso di effettiva dichiarazione di incostituzionalità su tali basi.

<sup>38</sup> Cfr. *supra* i par. 1. e 2.3. nel cap. IV.

tà costituzionale in una non integrale dotazione di risorse<sup>39</sup> (l'aspettativa dell'ente autonomo a quantità di risorse idonee scontrandosi con il potere sovrano di assegnazione di spazi di responsabilità funzionale non precisamente correlati a dati mezzi finanziari, anche in coerenza con il principio di globalità del bilancio)<sup>40</sup>.

Nel trasferimento di funzioni con correlate risorse, quindi, i criteri di quantificazione fissati dal legislatore statale non sono di fatto sindacabili. Ciò in quanto va dimostrata non solo la riduzione dei fondi o l'aumento di competenze non accompagnato dal conferimento di nuove risorse, ma – in aggiunta – va allegata anche la prova che tale situazione è pregiudizievole del corretto svolgimento delle funzioni normali; onere probatorio difficile da soddisfare, in quanto sarebbe sempre possibile una rimodulazione dell'impiego delle risorse tra comparti del bilancio del singolo ente (la cui autonomia non integra così solo una sfera di aspettative tutelate, ma – contestualmente – anche un'area di responsabilità gestoria, che la sovranità finanziaria statale può assoggettare a obiettivi di prestazione di servizi o di razionalizzazione della spesa attraverso una scelta politica difficilmente sindacabile)<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. Corte cost. 138/1999.

<sup>40</sup> I bilanci pubblici sono redatti nel rispetto di alcuni principi fondamentali, quali il principio di annualità, di unità (o unicità), di universalità (o – appunto – globalità), di integrità, di veridicità e di pubblicità. Cfr. C. MANACORDA, *Il bilancio pubblico*, cit., in particolare pp. 11 ss.

<sup>41</sup> Anche nei casi di paralleli trasferimenti di risorse corrispondenti a nuove funzioni si segnalano infatti pronunce orientate a non garantire la consistenza quantitativa dell'autonomia finanziaria. In corrispondenza con i trasferimenti delle leggi Bassanini, in particolare, cfr. la Corte cost. 138/1999, dove si affermava che il sistema di finanziamento regionale “non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, e disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro”. Cfr. anche Corte cost. 206/2001. La giurisprudenza costituzionale – quindi – anche nelle situazioni di diretta corrispondenza tra estensione delle funzioni e estensione delle risorse, solitamente non ha svolto un sindacato pervasivo; sindacato le cui occasioni sono poi tendenzialmente venute meno (in forma diretta) dopo la riforma del Titolo V. Ciò sia – come visto – per l'emergere di un modello meno fondato sulla finanza derivata, cui queste contestazioni erano più congeniali, sia per il traslare la questione della quantifi-



Le ipotesi in cui le Regioni hanno trovato una specifica tutela avverso puntuali scelte di riduzione delle risorse loro attribuite, specie in un sistema di finanza derivata quale quello in vigore nel primo regionalismo italiano<sup>42</sup>, sono pertanto state scarse. Peraltro, anche a fronte dell'emergere di un sistema di finanza propria la giurisprudenza si è poi sviluppata non tanto nel senso della tutela di aspettative a spazi finanziari (da assegnare assieme alle funzioni), quanto in direzione della vista protezione (anche) in giudizio avverso eccessivi oneri di riduzione delle spese, richiesti a fini di stabilità dei conti pubblici; in questo senso, le occasioni di sindacato giurisdizionale sono state spesso osteggiate anche dall'argomento "emergenziale" impiegato dalla difesa erariale, fondando la necessità di comuni sacrifici finanziari sulla base dell'evidente stato di dissesto dei conti pubblici cui la Corte costituzionale si è normalmente rivelata sensibile<sup>43</sup>.

Al di là di questo argomento *extra ordinem*, che riduce gli spazi del sindacato sulla base di considerazioni non strettamente normative (ma che hanno nel tempo assunto dignità giuridica<sup>44</sup>), più in generale la scarsa giustiziabilità delle scelte allocative operate per legge – evidenziata nell'esperienza italiana – è invece sintomatica di una difficoltà strutturale, e non episodica, sottesa al sindacato di ragionevolezza sulle

---

cazione non tanto sulla richiesta (pretensiva) di nuove risorse attese, corrispondenti a nuove funzioni, quanto piuttosto nel contestare (oppositivamente) le riduzioni di spesa imposte a fronte della crisi della finanza pubblica, specie con lo strumento del patto di stabilità interno (per la cui giurisprudenza costituzionale, più recente, cfr. ancora *supra* quanto esposto al cap. VI).

<sup>42</sup> Cfr. *supra* i par. sub. 4. nel cap. IV.

<sup>43</sup> Cfr. ancora G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, cit., in particolare il par. 6, e – *supra* – di nuovo la giurisprudenza riportata al cap. VI.

<sup>44</sup> Sulla giuridificazione delle regole di contrasto alle crisi finanziarie, oltre quanto citato *supra* al par. 1.1. del cap. III, cfr. anche A. MANZELLA, *Il governo democratico della crisi*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 129 ss. e M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., pp. 167 ss.

questioni finanziarie; difficoltà che – nella tutela dell'autonomia – caratterizza tutti gli ordinamenti composti non competitivi<sup>45</sup>.

Nel federalismo fiscale competitivo si registra invece una netta separazione delle sfere finanziarie territoriali e centrale, che elimina anche le occasioni di scontro e – quindi – la necessità di rimedi che non siano direttamente fondati su censure di incompetenza (senza situazioni di pretesa, ma con una rivendicazione fondata sull'idea di *liberty rights*)<sup>46</sup>; ciò in quanto nei sistemi composti di tipo duale le eventuali ingerenze si manifestano tendenzialmente come questioni di diretta violazione delle competenze in senso stretto, con vera e propria sottrazione delle attribuzioni di prelievo e spesa – impendendone eventualmente il libero esercizio – e non invece con un uso irragionevole delle stesse. Attribuzioni che nei sistemi non separatisti possono invece essere di norma comunque proprie del livello centrale di governo, per quel che riguarda la competenza, ma che in quanto male esercitate rispetto alle aspettative del livello territoriale determinano nondimeno una compressione dei volumi di risorse finanziarie a quest'ultimo assegnati (anche senza ingerirsi nei poteri fiscali territoriali).

In altri termini, nei modelli non competitivi spesso la questione della tutela delle dimensioni delle risorse dell'autonomia va ricondotta al cattivo esercizio di un potere allocativo che rimane legittimamente sovrano, più che all'appropriazione di un potere impositivo territoriale, così che solo indirettamente vengono lese le competenze finanziarie autonome. Ciò con conseguente problematica ingerenza giurisdizionale in una sfera di discrezionalità politica che comunque rimane nella titolarità dello Stato, l'accertamento del cui irragionevole esercizio postula elementi sintomatici della lesione di un'aspettativa o di una pretesa che sono meno evidenti di – invece – un'effettiva incompetenza<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Cfr. i riferimenti giurisprudenziali citati *supra* nei par. 3-6 del cap. II.

<sup>46</sup> Ovvero, senza pretesa di un "oggetto" definito (quale quantitativo di risorse), ma con contestazioni che si presentano nella forma di censure ad attività impositive o di spesa che presentino ricadute transfrontaliere. Cfr. tipicamente l'applicazione della *Commerce Clause* a compressione della libertà impositiva statale, nell'esperienza statunitense, *supra* al par. 2.1. del cap. III.

<sup>47</sup> Nei federalismi non competitivi le occasioni di contrasto in materia finanziaria si presentano infatti come propriamente allocative, con pretese a volumi di risorse fondate

Fuori dei casi di federalismo competitivo, quindi, e a fronte dell'impostazione generale vista per il sistema italiano, si può ricostruire un impianto delle possibilità rimediali che in tutte le esperienze analizzate soffre tendenzialmente delle medesime limitazioni strutturali, connesse alla difficoltà di ritrovare parametri esterni alla decisione allocativa con i quali operare il sindacato. Sulla base della casistica dei vincoli di tipo sostanziale alla discrezionalità, derivabile dal panorama comparato, va infatti verificato se effettivamente sussistano i mezzi normativi – né riconducibili a regole procedurali, né riducibili a regole tecnico-contabili – che possano guidare sul piano invece direttamente contenutistico la discrezionalità sottesa al coordinamento finanziario.

Tali parametri sostanziali, pertanto, dovrebbero porsi come criteri di giudizio idonei a fondare un controllo di legittimità che possa svolgersi senza ingerenza nel merito/opportunità della distribuzione delle risorse prescelta ma, nondimeno, con un sindacato diretto sul contenuto della scelta allocativa; parametri contenutistici, quindi, relativi alla ragionevolezza finale della distribuzione dei mezzi finanziari e non alle modalità per raggiungere tale allocazione (parametri procedurali) o alle premesse fattuali che l'hanno resa necessaria (parametri tecnico-contabili).

I principi costituzionali utili a limitare in questo modo la sovranità finanziaria sono tuttavia recessivi, a fronte della natura fortemente politica della questione allocativa. Va infatti riconosciuto che la gran parte delle questioni sottese sono riconducibili a opzioni di merito, posto che i criteri di scelta tra le varie scelte allocative riproducono le preferenze tra interessi tutti meritevoli, ma diversamente premiati sul piano quantitativo in coerenza con le politiche di sviluppo territoriale perseguite. Nondimeno, spazi di sindacato di legittimità sussistono anche in materia, grazie a parametri che pongono fini specifici all'allocazione, come

---

su *claim rights* e non sulla contestazione dell'altrui esercizio dell'autonomia finanziaria con effetti transfrontalieri (a volerne quindi limitare la libertà in negativo, senza pretendere nulla in positivo). La differenza è quindi analoga a quella che intercorre tra un conflitto da lesione ed uno da *vindicatio potestatis*: nel primo caso nel federalismo competitivo si lamenta una conseguenza negativa indiretta sulle risorse proprie derivante dall'esercizio dell'altrui potestà finanziaria, nel secondo caso negli ordinamenti composti non competitivi si contesta l'appropriazione di una quota di risorse allocata ad un diverso ente o livello territoriale, sulla quale invece l'ente rivendicava una competenza.

avviene per i principi costituzionali di connessione tra risorse e funzioni o per i principi di non discriminazione finanziaria tra territori; finalità costituzionalmente tipizzate che così permettono un controllo esterno di ragionevolezza sul coordinamento, ripercorrendo l'esercizio della discrezionalità finanziaria ad esso sottesa, verificandone la coerenza con gli scopi per i quali tale discrezionalità è stata riconosciuta.

Oltre alle regole tecnico/contabili e a quelle procedurali, quindi, la discrezionalità finanziaria può essere arginata da parametri sostanziali di allocazione, espressivi di limiti al contenuto della scelta politica; limiti che, a livello di legalità costituzionale sostanziale, si presentano quali finalità cui la sovranità finanziaria deve tendere.

I parametri così individuati, tradotti in diverse declinazioni costituzionali del principio di connessione o di non discriminazione, specificano pertanto le modalità concrete del coordinamento della finanza pubblica, vincolando l'allocazione entro determinate direzioni finalistiche. In questo modo, peraltro, gli stessi parametri conferiscono anche maggior forza alla sovranità finanziaria, in quanto il coordinamento esercitato si pone – a sua volta – quale parametro interposto rispetto a quei principi costituzionali che lo hanno legittimato, di modo che anche le scelte dell'autonomia – se incoerenti con il coordinamento – diventano sindacabili per violazione mediata di prescrizioni costituzionali.

### *1.2. La protezione della spettanza di un preciso quantitativo di mezzi finanziari: il sindacato in ottica di “competenza alle risorse” tecnicamente (pre)definibili, e loro esigibilità*

Quando – d'altro lato – la discrezionalità allocativa viene limitata per mezzo di regole di natura tecnico/contabile, il sindacato assume invece ad immediato oggetto il profilo quantitativo (più che il fine del conferimento), con accertamento in concreto dell'avvenuta attribuzione di quanto precisamente spettante al singolo ente, posto che il potere allocativo viene vincolato a parametri “misurabili”<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Sulla misurabilità delle grandezze poste a fondamento del principio di connessione (quale manifestazione della loro sostenibilità nell'ottica dell'idoneità ed adeguatezza, come visto per loro natura integranti concetti di rilievo in quanto ponderabili: cfr. ancora A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, cit., pp. 395 s., e

In questo caso la tutela in giudizio dei volumi di risorse garantiti non protegge tanto delle aspettative (pur legittime, in quanto giuridicamente qualificate), ma vere posizioni giuridiche di pretesa; ciò poiché la precisa quantità di trasferimento erariale o di spazio tributario assegnato è legata, da un lato, a formule tecniche predate o, dall'altro, alla possibilità di imporre quel livello di prelievo fiscale fondato su una precisa norma che esaurisce spazi ulteriori di armonizzazione tributaria.

A fronte di queste caratteristiche, vanno individuate le situazioni in cui vi è vera esigibilità delle risorse. Va cioè definito quando il principio di connessione è sviluppato in formule tecniche sufficientemente precise, tali da consumare ampiamente lo spazio di discrezionalità politica e permettere – di conseguenza – un sindacato giurisdizionale esterno ma preciso; sindacato che si svolge non sulla determinazione dell'ammontare di risorse da considerare ragionevole (entro margini di libertà ampi), ma sulla individuazione della spettanza di un compendio di mezzi finanziari da considerare inderogabilmente “di competenza” del singolo ente territoriale<sup>49</sup>.

In questo caso, il sindacato non verifica l'eccesso di potere sovrano eventualmente integrato nel ridurre risorse su cui l'ente territoriale aveva un'aspettativa, ma accerta se la decisione allocativa sfavorevole sia stata posta in essere *ultra vires*, in senso stretto.

---

*supra* il par. 1. del cap. VII), cfr. per la standardizzazione dei costi e dei fabbisogni, su basi tecniche, *supra* il par. 3.2. nel cap. V riguardo l'esperienza italiana e il par. 6.1. del cap. III sull'esperienza – ad esempio – del Regno Unito, in materia di *Standard Spending Assessment*; per l'impiego di formule distributive di fondi da riallocare in forma di trasferimenti erariali, su base di parametri tecnici, cfr. *supra* i par. *sub* 4. del cap. IV per l'esperienza italiana di prima attuazione del regionalismo ordinario e il par. 6.1. del cap. II sull'esperienza – ad esempio – del Regno Unito, in materia di c.d. formula Barnett.

<sup>49</sup> In quanto legate all'ente territoriale da un principio di correlazione strettamente inteso, che fa sorgere nella sfera dell'autonomia una posizione pretensiva fondata tecnicamente su fabbisogni e costi misurabili, in alternativa a quantificazioni del volume di finanza territoriale fondate invece su criteri di giustizia sociale o fiscale, meno oggettivi. Anche per tale profilo, si rinvia a quanto citato in precedenza sull'assunzione, da parte del principio di connessione, di consistenza normativa e prevedibilità su basi tecniche; oltre a quanto già citato, cfr. anche in questo senso G. VITALETTI, *Per un federalismo fiscale nel segno dei principi di correlazione, trasparenza, efficienza*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 5, 2004, pp. 647 ss.

Non soltanto i fini tipizzati (sostenibilità, anche quale efficienza ed efficacia delle scelte finanziarie), quindi, ma pure le modalità tecniche per definirne il perseguimento (con norme di contabilità) costituiscono un elemento idoneo a fondare il sindacato giurisdizionale. La limitazione tecnica della discrezionalità allocativa, complementare alla limitazione della stessa su base di parametri valoriali diversi, permette infatti un controllo esterno tutte le volte in cui il singolo ente può divenire titolare di una vera pretesa ad un preciso volume di risorse (e non di una mera aspettativa ad un'attribuzione quantitativamente ragionevole).

La razionalità da seguire nell'esercizio degli spazi di discrezionalità finanziaria assume quindi natura o tecnica o politico/amministrativa a seconda della natura delle regole che limitano l'allocazione territoriale delle risorse<sup>50</sup>. Nel caso di discrezionalità politico/amministrativa la decisione sul come distribuire le risorse o limitare le spese integra una scelta ampiamente libera nel fine, dove è la politica a riempire di scopi le diverse opzioni (con i soli limiti di ragionevolezza nel "dimensionamento" desumibili – tendenzialmente – dai principi di connessione e di non discriminazione). Nel caso della discrezionalità tecnica, invece, i limiti all'allocazione non sono legati a fattori finalistici, ma a precisi parametri contabili di definizione delle performance e dei fabbisogni, che mirano ad essere oggettivi (in quanto prevedibili sulla base di grandezze misurabili)<sup>51</sup>.

Da un punto di vista rimediabile, nel primo caso si tratta di verificare quale spessore giuridico possa essere conferito alla scelta politica (in vista del sindacato della relativa opzione allocativa, annullata se irragionevole)<sup>52</sup>, mentre nel secondo caso si tratta di proceduralizzare scel-

---

<sup>50</sup> Ci si deve chiedere cioè se la scelta allocativa segua una razionalità di tipo politico, guardando all'opportunità della (re)distribuzione con criteri e parametri di natura politica atipizzati, o una razionalità di tipo tecnico, guardando a criteri e parametri guida per l'allocazione che si presentano come necessitati dai fatti e tipizzati in un ragionamento contabile (strumentale all'efficienza ed efficacia dell'allocazione stessa).

<sup>51</sup> Su questi profili cfr. per il quadro generale, ma di rilievo anche per la questione dell'allocazione delle risorse, la trattazione del ruolo del sindacato giurisdizionale a fronte della discrezionalità tecnica svolta da F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giurisdizionario sull'amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. II, Milano, 1987, pp. 247 ss.

<sup>52</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. in questo capitolo.

te contabili, riproducendone i passaggi logici in precetti normativi (il giudice dovendo poi svolgere un giudizio di accertamento della corretta applicazione delle regole tecniche così positivizzate)<sup>53</sup>.

Guardando alla casistica degli istituti, vi sono negli ordinamenti analizzati sia casi di discrezionalità esclusivamente politica (libera nei fini, dove l'ordinamento lascia che le procedure allocative siano riempite anche dalle esigenze finalistiche decise sul piano delle istituzioni), sia casi di prevalente discrezionalità tecnica (dove l'ordinamento appresta meccanismi procedurali in cui far emergere la scelta discrezionale come vincolata a date metodologie – e risultanze – tecnico/contabili)<sup>54</sup>.

A fronte di tali ultime situazioni, in cui la discrezionalità assume una connotazione tecnica, le vie di valorizzazione della contabilità in ottica rimediale possono essere diverse, a seconda del grado di precisione e misurabilità dei parametri presi in considerazione per l'allocazione (e sui quali si svolgerà l'accertamento del giudice).

In particolare, si segnala in primo luogo la tecnicizzazione della discrezionalità connessa agli strumenti di standardizzazione: in questi casi si realizza un'oggettivazione dei parametri e una disciplina dei vari passaggi normata nei dettagli, tale per cui la tecnica contabile è usata per ridurre fortemente – o azzerare – lo spazio dell'amministrazione e della politica, quando allocano le risorse (i relativi poteri trovandosi ad

---

<sup>53</sup> In un'ottica per cui la contabilità pubblica si porrebbe come una razionalizzazione normativa di regole tecniche, che assume uno status scientifico suo proprio e autonomo da queste. Pur con storiche posizioni di segno opposto (F. D'ALESSIO, *Concetto, obiettivo e natura del diritto finanziario*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di G. Vacchelli*, Milano, 1937, pp. 167 ss.), l'autonomia scientifica della contabilità pubblica affermata con O. Ranalletti presuppone anche una piena sindacabilità giurisdizionale delle decisioni dalla stessa regolate (non solo tecnicamente, ma anche sul piano della precettività giuridica).

<sup>54</sup> Ferma la compresenza di tratti di entrambi gli approcci in tutte le esperienze nazionali, risultano maggiormente orientati a schemi di discrezionalità politica i sistemi ad autonomia finanziaria etero-determinata dalle fonti statuali (forme di Stato regionali) e i federalismi cooperativi di *common law*, mentre gli elementi tecnici – e i conseguenti meccanismi di relazione finanziaria semi-automatici tra livelli di governo (fondati su parametri di performance o sedi proceduralizzate di raccordo) – risultano prevalenti nel federalismo cooperativo tedesco e nei sistemi nazionali maggiormente accentrati (nel Regno Unito con tratti di gestione "aziendalista" della spesa locale, e in Francia con un approccio burocratico alle premesse finanziarie della *libre administration*).

essere vincolati a grandezze misurabili). In altri termini, si predetermina l'obiettivo e si rendono calcolabili le determinanti della decisione finale, così che – in quest'ottica – la questione allocativa diventa un problema esclusivamente quantitativo, e la discrezionalità è vista come definizione di un livello *tout court*: è la quantità l'elemento determinante della tecnica, e la tecnica contabile si presenta come prevalente – sulla politica – proprio perché misurabile e, in quanto tale, sindacabile in giudizio anche nei dettagli (pur restando sul piano della legittimità, senza sconfinare in uno spazio di merito che è stato esaurito al momento della scelta delle regole generali di standardizzazione)<sup>55</sup>.

Si presentano invece diverse, in secondo luogo, quelle esperienze in cui la dimensione contabile della discrezionalità emerge anche in termini qualitativi: in queste ipotesi il confine tra tecnica e politica (o amministrazione) si fa più sfumato, e gli istituti giuridici in cui si esprime la tecnicità nelle procedure allocative assumono caratteri diversi, meno “oggettivi”, riducendo gli spazi di sindacato<sup>56</sup>. La valorizzazione della tecnica è infatti qui connessa non solo alle dimensioni quantitative, ma è espressione anche delle valutazioni qualitative; valutazioni che si tenta – però – di oggettivare, riconducendole a regole contabili che rendano prevedibili le considerazioni di opportunità. Ciò con le inevitabili difficoltà conseguenti al venir meno di parametri/indicatori propriamente quantificabili (come tali, “misurabili”), sostituiti da un apprezzamento sulla base di indicatori complessi (come tali, invece, “valutabili”).

Le conseguenze sul piano rimediabile del diverso impiego di parametri misurabili o valutabili, peraltro, segnano la graduazione intermedia tra discrezionalità pienamente politica e atto allocativo vincolato<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. *supra* il par. 5. nel cap. VII.

<sup>56</sup> Cfr. in particolare le esperienze di *spending review*, con selezione qualitativa delle spese inefficienti, per loro natura maggiormente opinabili di altri metodi di quantificazione diretta di spesa e fabbisogno. Cfr. ad esempio *supra* i par. *sub* 3. nel cap. VI, per l'esperienza italiana di revisione della spesa, dove sebbene la valutazione qualitativa sia stata proceduralizzata per depotenziare la politicità della selezione dei settori di spesa pubblica da comprimere, nondimeno la scelta dei volumi di risorse da ridurre non presenta i tratti di precisione propri dell'ipotesi precedente.

<sup>57</sup> Graduazione che passa dalla discrezionalità politica a quella amministrativa *tout court*, successivamente alla discrezionalità tecnica fondata su una selezione qualitativa



Mentre nel caso dell'approccio quantitativo alla discrezionalità tecnica la relativa giustiziabilità segue un modulo di tipo direttamente certativo (riscontrando la rispondenza della realtà dell'allocazione al risultato quantitativo teorico ottenibile applicando la regola tecnica), nel caso di parametri qualitativi – invece – la misurazione/valutazione è essa stessa frutto di una scelta discrezionale (sugli indicatori da prendere in esame, e i criteri di valutazione degli stessi<sup>58</sup>) e, quindi, di una sovra-proceduralizzazione che implica un esercizio misto di discrezionalità (con cui configurare comunque la situazione giuridica soggettiva del singolo ente territoriale, rispetto alle risorse, quale aspettativa)<sup>59</sup>.

La discrezionalità si connota pertanto come tecnica nei casi in cui tanto i fini (efficienza ed efficacia, in forma di sostenibilità), quanto gli elementi determinanti (indicatori di performance e fabbisogno), non sono lasciati a valutazioni di opportunità ma ad un riscontro contabile, proceduralizzato disciplinandolo in norme giuridiche<sup>60</sup>. Le conseguenze sul sindacato giurisdizionale di un'ampia riduzione degli spazi di discrezionalità politica o amministrativa conseguenti all'impiego di tali regole tecniche si sostanziano, poi, nell'abbandono dei giudizi indiretti di ragionevolezza, per svolgere invece un riscontro esterno – ma diretto – sulla corretta applicazione delle regole di quantificazione (a verifica

---

della spesa e a quella discrezionalità tecnica che ha invece carattere solo quantitativo, per arrivare infine all'atto propriamente vincolato.

<sup>58</sup> Indicatori e criteri da selezionare per valutare performance e fabbisogno, che costituiscono le due polarità della valutazione a fini allocativi; polarità orientata ai meriti (e alla competitività) la prima e ai bisogni (e alla solidarietà) la seconda.

<sup>59</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. in questo capitolo. Il problema dell'impiego della tecnica per giudicare la qualità della spesa fa infatti riemergere una questione di ragionevolezza, e quindi un sindacato non diretto a verificare immediatamente la spettanza o meno delle risorse (valutandone, su un piano esclusivamente tecnico, la qualità), ma il fondamento coerente dell'apprezzamento dell'allocazione delle stesse risorse su basi qualitative si misurabili, ma a partire da valutazioni comunque opinabili.

<sup>60</sup> Sulle problematiche più generali sottese alla distinzione fra discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche cfr., oltre quanto già in precedenza citato, anche C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; B. TONOLETTI, *L'accertamento amministrativo*, Padova, 2001.

dell'eventuale violazione delle norme di legge o regolamento, e non invece dell'allegata incoerenza della quantificazione con dati fini).

La sovranità finanziaria impiega quindi spesso margini di discrezionalità tecnica o “mista” per definire l'allocazione territoriale delle risorse, ancorando la quantificazione delle stesse ad un riscontro dei fabbisogni o delle performance che – a seconda dei casi – viene legato a indicatori misurabili o valutabili (se la contabilità limita le opzioni allocative) ovvero a scelte di politica redistributiva (se la discrezionalità è limitata dalla sola coerenza con le finalità costituzionali per le quali la sovranità finanziaria è attribuita).

La libertà di apprezzamento dei fabbisogni (e la conseguente applicazione del principio di connessione) è poi peraltro limitata anche attraverso vincoli procedurali (di leale collaborazione nel coordinamento o di vera negozialità), ma sul piano sostanziale – nella prospettiva del singolo ente – il discrimine tra aspettativa o vera e propria pretesa alle risorse è integrato dalla natura più o meno certa (misurabile) dei parametri presi a riferimento. Parametri diversamente presi in considerazione – o per la ragionevolezza<sup>61</sup>, o per la valutazione, o per la misurazione<sup>62</sup> dell'allocazione – e dall'impiego dei quali derivano forme di sindacato giurisdizionale diversificate: di tutela o della sola aspettativa (se “legittima”) di mezzi finanziari ragionevoli, o dell'effettiva spettanza (se calcolabile) di un certo volume di risorse.

Quando si tutela la spettanza di un determinato ammontare di mezzi finanziari (quantificato con parametri contabili precisi) la regola tecnica di dettaglio è però solitamente contenuta in legge, e la tutela giurisdizionale si sostanzia quindi in una rivendicazione svolta – tendenzialmente – davanti al giudice amministrativo, contestando una vera e propria violazione di legge (che riscontra l'esistenza di una fattispecie in cui il potere finanziario è già stato vincolato da una decisione sovrana, che definisce – essa stessa – lo spazio di tutela dell'autonomia). Solo più raramente tali parametri tecnici puntuali vengono invece individuati

---

<sup>61</sup> Cfr. quanto già esposto *supra* al par. 1.1. in questo capitolo, per la prospettiva delle regole di ragionevolezza nell'allocazione.

<sup>62</sup> Cfr. le due prospettive evidenziate nel presente paragrafo: regole quantitative di standardizzazione per l'allocazione (regole di misurazione) e regole qualitative di apprezzamento della spesa da riallocare (regole di valutazione).

già a livello costituzionale, con regole e formule allocative precise la cui violazione – sebbene operata mediante legge – possa essere direttamente sanzionata in giudizio<sup>63</sup>. In questi casi, peraltro, la sovranità finanziaria non risulta comunque soppressa da una previsione di potere vincolato a livello costituzionale, ma la tutela dello spazio quantitativo dell'autonomia finanziaria – pur certamente protetta in massimo grado – soffre sul piano rimediale di alcune diminuzioni, a fronte di una scelta finanziaria puntuale sì vincolata, ma assunta dal legislatore. Vi è la mediazione, quindi, di un'“amministrazione per legge” della quantificazione dei volumi di spesa; mediazione che – sebbene contenutisticamente determinata da regole tecniche di rango costituzionale – comporta l'assenza di forti garanzie procedurali e partecipative per i singoli enti territoriali, non configurabili in sede parlamentare.

*2. La tutela degli spazi della sovranità finanziaria: l'enforcement dei limiti ai volumi di spesa pubblica territoriale sulla base della definizione degli ambiti del potere di supremazia (e di immunità dallo stesso)*

Se l'apparato rimediale delle garanzie quantitative passa per la declinazione dell'allocazione in situazioni giuridiche soggettive riconosciute in capo al singolo ente autonomo<sup>64</sup>, allo stesso modo la tutela della sfera di sovranità finanziaria (e relative esigenze unitarie) passa attraverso situazioni soggettive statali, che traducono in interessi del livello di governo centrale – giuridicamente qualificati – i limiti posti alla spesa territoriale. Si presenta quindi la questione – in ottica rime-

---

<sup>63</sup> Peraltro, alcune importanti regole quantitative costituzionalizzate – di tipo tecnico contabile – esistono in numerosi ordinamenti, come nel caso dei decimi riservati dagli Statuti speciali di autonomia per le Regioni italiane. Decimi rispetto ai quali una riserva all'erario si pone come diretta lesione della competenza alle risorse, censurabile sul piano tecnico e non per irragionevolezza, contestando in modo diretto il contenuto del provvedimento statale che avrebbe dovuto essere vincolato a una certa dimensione dell'allocazione; oltre quanto già citato *supra* al par. 2.3. del cap. VI, cfr. 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)*, cit., pp. 260 ss.

<sup>64</sup> Cfr. *supra* i par. *sub* 1. in questo capitolo.

diale – della individuazione dei tipi di posizioni soggettive che sono attribuite all'ente sovrano per presidiare i generali interessi alla sostenibilità finanziaria (avverso le autonomie), e di quali azioni siano date per proteggere tali interessi giuridicamente riconnessi alla sfera statale.

In questo senso, il potere statale si pone – anche nella forma della sovranità finanziaria – come posizione di supremazia, espressiva di una potestà non condizionata cui fa da corrispettivo la situazione di soggezione dell'ente (comunque, fuori degli interessi sovrani) autonomo. Lo spazio dell'autonomia può quindi essere declinato come mancanza di potere (o incapacità) in capo allo Stato, cui fa da corrispettivo la condizione di immunità propria dell'ente territoriale; al contrario, lo spazio della sovranità finanziaria, come presenza del potere di supremazia, esprime capacità, cui fa da controparte la condizione di soggezione dell'ente territoriale<sup>65</sup>.

Ciò che però caratterizza la sovranità finanziaria così espressa, relativizzandola, è in primo luogo il fatto che nelle esperienze giuridiche degli ordinamenti composti (regionali e, in particolare, federali) tale situazione soggettiva non è normalmente ricondotta allo Stato-persona *tout court*, ma vi sono strumenti che attribuiscono l'esercizio del potere sovrano ad apparati centrali che – pur collocati all'interno dell'amministrazione statale – per regole procedurali di azione, o per valori sostanziali di cui diventano portatori, sono da considerare espressione dello Stato-ordinamento. In altri termini, la prima limitazione al carattere supremo del potere finanziario statale sta nel fatto che gli interessi che si pongono alla base della discrezionalità che tale potere esprime (i quali vengono affidati al livello centrale di governo, ma nelle forme e per i fini particolari tipici del governo della finanza pubblica allargata) sono interessi ordinamentali, che devono inglobare anche la posizione di in-

---

<sup>65</sup> Cfr. ancora le categorie di W.N. HOHFELD, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning and Other Legal Essays*, cit., articolate in *jural correlatives* e *opposites*, che sono idonee a descrivere l'assetto degli interessi emergente anche dai rapporti tra sfere dell'autonomia e della sovranità finanziarie (le situazioni citate nel testo sarebbero quindi in particolare riconducibili a, rispettivamente: *disability*, *liability*, *power* e *immunity*).

teresse propria dell'autonomia (e devono perciò porsi come rispettosi della relativa sfera di immunità)<sup>66</sup>.

In secondo luogo, la relativizzazione del potere finanziario assunto come situazione giuridica soggettiva statale dipende dal fatto che – come per tutti i poteri pubblici – l'esistenza di una norma costituzionale irreggimenta comunque la capacità statale sovrana, anche declinata come potere di limitazione della spesa pubblica territoriale a fini unitari. La sovranità finanziaria viene quindi confinata dalla Costituzione entro canali procedurali e fini sostanziali pre-dati, così che anche la potestà di vincolare l'autonomia è soggetta alle limitazioni, e deve esprimersi nelle forme, costituzionalmente prefissate. Esercizio della sovranità finanziaria svolto per fini costituzionalmente tipici (fissati dalla Costituzione come norma attributiva del potere), che permettono un sindacato contenutistico di ragionevolezza<sup>67</sup> o – talvolta – di corrispondenza a veri vincoli tecnici all'allocazione (costituzionalmente prefigurati)<sup>68</sup>.

La sovranità finanziaria – pur intesa quale potere supremo – nell'ordinamento costituzionale va quindi nondimeno esercitata *intra vires*; ciò sia in senso ampio, con scelte limitative che non si pongano come irragionevoli (quando più opzioni politiche di allocazione sono ammesse), sia in senso stretto, non essendo consentita un'allocazione che si ponga in diretto contrasto con le effettive esigenze contabili.

L'esercizio della posizione giuridica soggettiva di supremazia – condotto o in modo diretto<sup>69</sup>, o azionando canali giurisdizionali (o se-

---

<sup>66</sup> Per l'ordinamento italiano cfr. ancora S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., pp. 84 ss., sulle garanzie degli interessi regionali inglobate nell'esercizio del potere sovrano stesso, e F. PIZZETTI, *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento*, cit., pp. 83 ss. sull'affidamento allo Stato-persona della funzione di coordinamento, da esercitarsi però nell'interesse dell'ordinamento complessivo. Tra le esperienze comparate la dimensione ordinamentale – di sintesi tra istanze della sovranità e dell'autonomia finanziaria – è particolarmente evidente nel sistema tedesco, su cui cfr. *supra* al par. 4.1. del cap. II.

<sup>67</sup> Cfr. *supra* il par. 1.1. in questo capitolo.

<sup>68</sup> Cfr. *supra* il par. 1.2. in questo capitolo.

<sup>69</sup> Sulla base di una sorta di esecutorietà della sovranità finanziaria, per cui le violazioni delle prescrizioni limitative della spesa territoriale sono sanzionate in via automatica (ad esempio con i meccanismi repressivi per gli sforamenti del patto di stabilità interno, su cui cfr. *supra* al par. 4.2. del cap. VI).

mi-giurisdizionali) di accertamento<sup>70</sup> – si pone pertanto come comunque confinato fuori da spazi di immunità; spazi che corrispondono all'estensione propria, invece, delle tutele delle dimensioni della spesa territoriale (e loro relativa giustiziabilità), di cui sono speculari.

*2.1. Le situazioni di potestà o di competenza nel potere finanziario sovrano e il controllo esterno sulle stesse, tra esercizio ultra vires dell'autonomia e coordinamento come parametro interposto*

La sovranità finanziaria come situazione giuridica soggettiva di potere può peraltro assumere diverse forme, a seconda che essa venga esercitata in occasione di un uso attivo della supremazia (come potere di indirizzo) o di un impiego passivo della stessa (come resistenza a scelte autonome difformi da interessi unitari)<sup>71</sup>.

A tali due forme di manifestazione del potere sovrano, di carattere complementare, corrispondono peraltro distinte occasioni di tutela dei limiti all'autonomia che sono loro sottesi.

Da un lato, in caso di esercizio attivo della supremazia, con atti di conformazione dell'autonomia territoriale di entrata e di spesa (tipicamente, per mezzo della funzione di coordinamento), la relativa tutela della sovranità finanziaria può assumere forme diverse – a seconda dell'ordinamento – ma comunque tendenzialmente caratterizzate da possibilità di *enforcement* ampie, in quanto la manifestazione del potere finanziario poggia su un'espressa volontà statale: in questo senso, si ri-

---

<sup>70</sup> Mediante una tutela in giudizi di tipo contenzioso o in sistemi di controllo fondati su *audit* (e *accountability*), con estrema varietà di modelli. Per un inquadramento generale di queste due modalità rimediali, cfr. *infra* il par. 3. in questo capitolo.

<sup>71</sup> Nel primo caso, nell'interesse unitario lo Stato pone limiti e vincoli in modo proattivo all'estrinsecarsi dell'autonomia finanziaria (come avviene tipicamente nei sistemi regionali mediante la funzione di coordinamento espressa nel patto di stabilità interno o nei federalismi cooperativi secondo modalità maggiormente concertate; cfr. *supra* ad esempio la giurisprudenza costituzionale citata nel cap. VI); nel secondo caso, invece, l'interesse unitario della Federazione è protetto in modo reattivo, qualora l'esercizio dell'autonomia finanziaria – altrimenti in linea di principio libera – venga a ledere interessi finanziari concorrenti (come avviene tipicamente nei federalismi competitivi con l'esercizio delle potestà impositive secondo modalità tali da integrare effetti transfrontalieri; cfr. *supra* la giurisprudenza statunitense citata al par. 2.1. del cap. III).

scontra spesso una vera e propria esecutorietà delle scelte sovrane di coordinamento finanziario, con poteri sostitutivi in caso di inerzia regionale<sup>72</sup>. La prospettiva normalmente adottata, infatti, è quella per cui lo Stato può comprimere in modo diretto e immediato l'autonomia, qualora inadempiente alle indicazioni limitative e vincolistiche pre-date, e sarà tendenzialmente il livello territoriale di governo a dover richiedere tutela giurisdizionale per ottenere la protezione della propria sfera di attribuzione e immunità, se riconoscibile<sup>73</sup>.

Questa esecutorietà degli atti espressivi del potere finanziario sovrano, tuttavia, non esaurisce l'*enforcement* di tutte le possibili ipotesi di limitazione dell'autonomia di entrata e di spesa territoriale. Vi sono infatti o casi in cui l'ordinamento non riconosce una vera e propria esecutorietà con poteri sostitutivi, o ipotesi in cui gli atti di indirizzo comunque presuppongono un intervento dell'ente territoriale infungibile a fronte del quale occorre una giurisdizione sulle omissioni; in queste circostanze può servire quindi l'accertamento e la sanzione della violazione dei limiti – costituzionalmente previsti – da parte di un giudice.

Inoltre, in caso la supremazia finanziaria non sia esercitata attivamente, ma sia l'ente autonomo che con sue condotte invade la sfera del potere finanziario sovrano, si pone necessariamente il problema dell'esercizio della tutela in giudizio avverso le scelte di prelievo o di spe-

---

<sup>72</sup> Per l'ordinamento italiano cfr. l'art. 120 Cost. che legittima i poteri sostitutivi anche "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", così potendosi prospettare interventi statali anche per mancata ottemperanza a prescrizioni finanziarie. Per un esempio, in materia di vincoli di *spending review*, cfr. il co. 31 *quater* dell'art. 14 del d.l. 78/2010 (introdotto dal d.l. 95/2012) il quale ha previsto – nel caso in cui non fosse rispettata la tempistica per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni delle piccole municipalità – che il Prefetto debba assegnare ai Comuni inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere; nell'eventualità di un'ulteriore inerzia, il Governo può poi esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., adottando gli atti necessari o nominando un commissario *ad acta* (e analoga disciplina è stata prevista all'art. 16, co. 28, del d.l. 138/2011).

<sup>73</sup> Invocando quindi in giudizio la garanzia quantitativa, a escludere la potestà sovrana limitativa della spesa territoriale (sempre nell'ottica della complementarietà tra limiti e garanzie, su cui cfr. *supra* il par. 1. del cap. III). Sui rimedi quindi attivabili dall'ente autonomo, cfr. *supra* i par. *sub* 1. in questo capitolo.

sa di livello territoriale lesive degli interessi unitari; ciò con annullamento degli atti non conformi o a esigenze proprie del complesso della finanza pubblica allargata, o a vincoli e indirizzi già dati – nell’esercizio della funzione di coordinamento – ma non direttamente esecutivi. In queste ipotesi è l’ente sovrano che chiede tutela giurisdizionale, o impugnando provvedimenti dell’ente territoriale direttamente lesivi degli interessi finanziari unitari, o contestandone la conformità con propri atti di coordinamento finanziario; atti di coordinamento che si pongono quindi come parametro interposto tra l’autonomia finanziaria e le esigenze costituzionali di sovranità, ma che in queste ipotesi non si presentano idonei – pur essendone mancata l’esecuzione – a fondare un intervento di diretta esecutorietà<sup>74</sup>.

Nella prima fattispecie non si ha quindi una questione di indirizzo e coordinamento, ma lo Stato sovrano contesta che l’attività dell’ente autonomo è posta in essere o oltre le competenze finanziarie proprie del livello territoriale di governo, o con un esercizio scorretto delle relative attribuzioni, entrando direttamente in contrasto con le esigenze unitarie di rilevanza costituzionale (e non – mediatamente – con una scelta discrezionale/politica centrale).

Il giudice in questo caso accerta la difformità dell’atto regionale dai valori costituzionalmente qualificati, rilevando la carenza di copertura costituzionale per quella tipologia di esercizio dell’autonomia: la lesione degli interessi finanziari unitari contenuti in Costituzione è quindi diretta (e non mediata da altri atti statali), così che il sindacato giurisd-

---

<sup>74</sup> Non solo la legge statale di coordinamento si pone come parametro interposto tra atto regionale – di spesa o prelievo – e Costituzione, ma talora è possibile si sviluppi una serie più articolata di livelli normativi, a fronte della particolare complessità tecnica con cui si esprimono gli atti di governo della finanza pubblica. È il caso ad esempio dei c.d. piani di rientro sanitari concordati tra Stato e Regioni, su cui cfr. D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, cit., pp. 203 ss. e – in particolare – p. 208 dove si osserva come “la tecnica del parametro interposto conosce, in questi casi, un’interposizione doppia, dal momento che fra la legge regionale e la Costituzione si inseriscono non uno, ma due livelli normativi: violando il piano di rientro la legge regionale è incostituzionale perché la Costituzione le impone di rispettare i principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, la quale a sua volta le impone di rispettare il piano di rientro sottoscritto”.



zionale rileva che l'ente autonomo ha agito *ultra vires*, eccedendo o male esercitando i propri spazi di prelievo o di spesa (così invadendo la sfera statica della sovranità, come individuata in astratto dalla normativa costituzionale, prima di un impiego attivo della stessa).

Nel secondo caso vi è invece un precedente esercizio della potestà statale di coordinamento e, quindi, l'impiego in concreto – dinamico – della discrezionalità sottesa al potere di supremazia prefigurato in Costituzione (con l'attribuzione allo Stato della funzione di coordinamento della finanza pubblica). È allora la scelta politica del livello centrale di governo ad imporre limiti di dettaglio all'autonomia territoriale, ai quali l'ente sub-statale però non si conforma e cui il livello centrale di governo non può conferire una diretta esecutorietà.

Il rimedio giurisdizionale, in questo caso, deve pertanto intervenire sull'atto dell'ente territoriale difforme dall'atto di coordinamento statale, rilevando strutturalmente una violazione immediata degli indirizzi di armonizzazione o uniformazione assunti dallo Stato-apparato cui corrisponde – però – una lesione indiretta della normativa costituzionale (sulla cui base si riconosce allo Stato-ordinamento la funzione di coordinamento della finanza pubblica, a fini di tutela degli interessi generali alla sostenibilità e stabilità finanziaria).

In questo senso, pertanto, le disposizioni statali di dettaglio in cui si esprime il coordinamento finanziario assumono il ruolo di parametro interposto, a fronte del quale diviene possibile il sindacato dei provvedimenti dell'ente territoriale – anche di rango legislativo, e anche non direttamente assunti *ultra vires* rispetto al parametro costituzionale – che si pongano nondimeno in contrasto con decisioni statali assunte nell'interesse unitario alla stabilità della finanza pubblica.

## *2.2. L'equilibrio di bilancio e la sua giustiziabilità, dai difetti di sindacato sulle coperture finanziarie alla eguale riduzione degli spazi di politica nelle sfere tanto della sovranità quanto dell'autonomia*

Ai fini della giustiziabilità dei limiti all'autonomia finanziaria, la difformità delle condotte territoriali (di spesa o prelievo) dalle regole di coordinamento e dagli interessi unitari costituzionalmente qualificati può – peraltro – affliggere atti dell'ente sub-statale o di natura ammini-

strativa (e in tal caso la tutela della sfera sovrana si svolge o in esecutorietà, o davanti al giudice nelle forme del sindacato su regolamenti e provvedimenti), o di natura legislativa. In questa seconda ipotesi, quando l'ente territoriale usa il suo potere finanziario autonomo mediante legge, anche tale fonte può porsi in contrasto – immediato, o mediato da atti statali di coordinamento – con una dimensione degli interessi contabili costituzionalizzata; in particolare, o violando genericamente il riparto delle competenze, entrando in contrasto con atti di esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica<sup>75</sup>, oppure contravvenendo specificamente a regole costituzionali di natura finanziaria, quali obblighi di copertura o vincoli di equilibrio di bilancio variamente previsti nei diversi ordinamenti<sup>76</sup>.

I limiti costituzionali generali e specifici all'autonomia finanziaria sono così presidiati dallo Stato, che ha la possibilità di contestare in giudizio – in varie forme – le violazioni dell'equilibrio di bilancio<sup>77</sup>: sia a valle, riscontrando la difformità della gestione di bilancio dalle proprie indicazioni di coordinamento (o il mancato raggiungimento dell'equilibrio)<sup>78</sup>, sia a monte, tramite la figura dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa<sup>79</sup>. E in questi casi, di applicazione di regole limitative costituzionalizzate a contenuto fortemente tecnico, ma comunque gestite con un elevato tasso di politicità (mediante legge), si pongono specifici problemi di sindacato.

Nell'esperienza italiana, in particolare, l'obbligo di copertura e la sua giustiziabilità ha rappresentato la prima forma di manifestazione della giurisdizionalizzazione dell'interesse all'equilibrio tendenziale di bilancio, che soffre però di problemi di effettività, strutturali, proprio nel momento rimediabile; difetti particolarmente evidenti a fronte di una

<sup>75</sup> Cfr. *supra* i par. *sub* 4. del cap. VII.

<sup>76</sup> Cfr. *supra* le diverse esperienze nazionali di limitazione, ai par. 2-6 del cap. III.

<sup>77</sup> Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2012, rilevando i deficit di prescrittività e le peculiari problematiche emergenti dalla violazione della regola costituzionale di equilibrio di bilancio come vizio *sui generis* “a formazione progressiva”.

<sup>78</sup> E in questi casi si procede normalmente in “esecutorietà”, non davanti ad una corte, mediante regole sanzionatorie auto-applicative come quelle ad esempio contemplate dal patto di stabilità interno italiano; cfr. *supra* il par. 4.2. del cap. VI.

<sup>79</sup> Cfr. *supra* il par. 2.4. del cap. IV.

giurisprudenza costituzionale comunque abbondante sul tema, e parzialmente corretti da evoluzioni della prassi e da riforme maggiormente orientate ai valori di stabilità finanziaria<sup>80</sup>.

Proprio la portata del controllo giurisdizionale contribuisce peraltro a definire la natura dell'obbligo di copertura, e del sotteso equilibrio tendenziale di bilancio, quale regola che vincola anche gli enti territoriali (e che il Governo centrale è quindi legittimato ad utilizzare come strumento di impugnazione delle decisioni delle autonomie, sebbene di natura legislativa)<sup>81</sup>. Pertanto, anche per le Regioni il carattere sostanziale e non meramente contabile delle clausole di copertura, accompagnato al carattere non appropriativo delle risorse alle spese<sup>82</sup>, fa sì che un controllo di costituzionalità – sulla base del parametro del vecchio art. 81, co. 4, Cost.<sup>83</sup> – sia sempre stato configurabile, ma che lo stesso si debba svolgere con modalità circoscritte, diverse da quelle del sindacato (pure di legittimità) proprio ad esempio della Corte dei conti<sup>84</sup>.

In prima battuta, si potrebbe affermare sul piano teorico che il giudizio sull'entità delle coperture finanziarie predisposte per le leggi di spesa – in quanto afferente al merito e non alla legittimità della scelta –

---

<sup>80</sup> Sul rafforzarsi del paradigma della responsabilità finanziaria nell'ordinamento italiano cfr. *supra* i par. *sub* 2. del cap. VI.

<sup>81</sup> Sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa come precetto applicabile anche alle Regioni, cfr. ad esempio già Corte cost. 66/1959; 16/1961; 31/1961; 36/1961; 123/1975; 140/1976; 150/1976. Per la critica dell'uso dell'art. 117 Cost. – in luogo dell'art. 81 – che talvolta la Corte costituzionale ha impiegato per raggiungere il medesimo fine, cfr. ancora G. D'AURIA, *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, cit., pp. 591 ss., a nota di Corte cost. 386/2008.

<sup>82</sup> Secondo il citato principio di unitarietà e globalità del bilancio, per cui entrate e spese si contrappongono le une alle altre nel loro complesso e non sulla base di singoli legami di destinazione di date poste attive alla copertura di precise voci di uscita.

<sup>83</sup> Attuale co. 3; cfr. l'art. 1 della legge cost. 1/2012.

<sup>84</sup> Per spunti, anche sul tema della (natura e portata della) “giurisdizione di conto”, cfr. tra i molti in particolare A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 1979, pp. 33 ss., A. BARETTONI ARLERI, *Passato e futuro della giurisdizione contabile*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 1985, pp. 48 ss. e F. LAMBERTUCCI, *Giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti e riserva di giurisdizione (valutazioni critiche e profili ricostruttivi)*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 1999, pp. 543 ss., che prospetta una copertura costituzionale di diversa intensità – ex art. 103, co. 2, Cost. – all'attività della Corte.

dovrebbe essere rimesso al giudizio politico (rispettivamente, del Consiglio per le Regioni, e del Parlamento per lo Stato); così che esulerebbe dalla giurisdizione della Corte costituzionale la possibilità di valutare il profilo quantitativo dell'onere di copertura<sup>85</sup>, mentre un controllo di merito sul rispetto dell'art. 81, co. 4, si poteva teoricamente prospettare nel vecchio sistema di controlli antecedente la legge cost. 3/2001<sup>86</sup>.

Tale concezione estrema presupporrebbe la natura meramente contabile delle clausole di copertura e – quindi – il carattere formale del sindacato di legittimità. Ciò è stato escluso in generale (*in primis* per l'obbligo come gravante sullo Stato) in aderenza con l'interpretazione intermedia seguita dalla Corte costituzionale<sup>87</sup>, affermando la possibilità di un giudizio di legittimità (anche) sui profili quantitativi i cui spazi di effettività sono tuttavia ridotti dal fatto che la c.d. non appropriazione delle entrate alle spese – da un lato – e il carattere degradante della stringenza del vincolo per gli esercizi futuri – dall'altro – svuotano di contenuti la natura sostanziale della copertura prevista per la legge di spesa, la quale rimane una clausola prognostica esposta a significative difficoltà di definizione<sup>88</sup>.

Per un approccio non meramente contabile, il precetto dell'art. 81, co. 4 (attuale co. 3) è stato allora considerato rispettato – anche per le Regioni – qualora la legge che importa una nuova spesa indichi i mezzi di copertura e, in aggiunta, tali mezzi appartengano ad una tipologia ammessa (in quanto logicamente compatibile con lo scopo) e siano quantitativamente ragionevoli. La difficoltà di tale sindacato è però

<sup>85</sup> Corte cost. (Ord.) 69/1989.

<sup>86</sup> E, a livello statale, questo controllo “di merito” è possibile nelle forme del rinvio presidenziale, che anche in passato si è posto come rimedio particolarmente utilizzato a fronte delle carenze di copertura; cfr. P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000, pp. 327 s.

<sup>87</sup> Cfr. ancora Corte cost. 1/1966 e – *supra* – il par. 2.4. nel cap. IV.

<sup>88</sup> Sui profili di quantificazione delle spese e dei relativi oneri, con le connesse oggettive difficoltà, cfr. G. PISAURO, *La valutazione della spesa e il processo di bilancio*, cit., pp. 684 ss. In particolare si evidenzia come la legge 196/2009 istituzionalizzi processi di *spending review* nella definizione del bilancio (e delle scelte di spesa) che, articolati in un nuovo quadro pluriennale e con un approccio *top-down* sperimentato dal 2007, permetterebbero migliori risultati in termini (anche) di attendibile quantificazione delle uscite.

evidenziata dal *self restraint* della giurisprudenza costituzionale<sup>89</sup> che – nelle ipotesi in cui l’ammontare della spesa è facilmente determinabile e i mezzi di copertura appaiono *ictu oculi* sufficienti – ha affermato la non necessaria precisazione della copertura finanziaria<sup>90</sup>.

Se per gli oneri facilmente individuabili si segnala un ritrarsi della giurisdizione costituzionale, lo stesso atteggiamento è riscontrabile anche per l’ipotesi collocata all’estremo opposto. Nel caso di oneri il cui volume è di difficile definizione, infatti, si reputa legittimo per la quantificazione un rinvio “forte” agli esercizi futuri, ampiamente indeterminato in funzione del carattere più o meno remoto della spesa<sup>91</sup>.

Nell’ambito rimanente, degli oneri fisiologicamente misurabili, il giudice delle leggi – per valutare la ragionevolezza della quantificazione, su sollecitazione del Governo che abbia impugnato in via principale – ha invece fatto applicazione di un criterio di c.d. “attendibilità” della copertura finanziaria, quale sintesi degli ulteriori criteri di ragionevolezza e affidamento<sup>92</sup>.

In tutti questi casi si tratta di un vaglio sull’idoneità<sup>93</sup> tanto della tipologia quanto della quantificazione delle coperture offerte, valutandone (e misurandone, se possibile) la plausibilità con un sindacato che si svolge su un potere espressione di discrezionalità tecnica piuttosto che politica<sup>94</sup>, proprio dell’organo legislativo (in dialogo con l’esecutivo, il

---

<sup>89</sup> Sul *self restraint* della Corte costituzionale nel sindacare le scelte di definizione qualitativa e quantitativa della copertura finanziaria, in considerazione dell’ampia discrezionalità politica espressa in tale scelta, cfr. C. COLAPIETRO, *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 4, 1995, pp. 113 ss. Il controllo di legittimità verrebbe così confinato in stringenti limiti, che lo rendono recessivo rispetto a scelte giurisdizionali meno invasive della sfera politica, quali le frequenti dichiarazioni d’inammissibilità della questione o l’uso di sentenze additive di principio; sul punto, cfr. Corte cost. 243/1993.

<sup>90</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 47/1959.

<sup>91</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 198/2004 e Corte cost. 341/1983.

<sup>92</sup> Cfr. ad esempio Corte cost. 369/1992; Corte cost. 47/1975; Corte cost. 123/1988.

<sup>93</sup> Sull’“idoneità” come elemento del principio di proporzionalità rilevante anche nelle decisioni finanziarie, cfr. *supra* il par. 1. del cap. VII.

<sup>94</sup> Sul tema della discrezionalità tecnica, cfr. ancora in generale D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, cit. Sugli aspetti specificamente riferiti alle leggi, il tema è quello del controllo sulla “ragionevolezza scientifica” delle decisioni del Parlamento, come rapportabile ad istituti quali motivazione della legge, ATN e

cui ruolo è ulteriormente valorizzato proprio per la presenza di una forte componente tecnica<sup>95</sup>). Il sindacato giurisdizionale recupera quindi valutazioni di logicità delle scelte operate dal legislatore sulla base delle scienze finanziarie, ma valorizzate unicamente sotto i profili della loro corrispondenza alla realtà fattuale rispetto agli scopi (ragionevolezza) e a tutela delle necessarie scelte di spesa future (affidamento).

La valutazione *ab externo* del corretto esercizio di tale potere discrezionale, per il suo carattere tecnico, presuppone una speciale attenzione rivolta alle basi giustificative delle coperture, come fornite dal legislatore regionale in sede di approvazione. Nel giudizio di attendibilità svolto dalla Corte costituzionale in tema di copertura di oneri finanziari pluriennali, a questo riguardo, possono aver peso i dati riportati nella relazione ad un disegno di legge, ma anche i referti della Corte dei conti<sup>96</sup>, nonché – in ultima battuta – la valutazione di dati notori che la Corte costituzionale fa propri nel motivare, così che la conoscenza tecnica trasfusa nelle relazioni di accompagnamento (quali atti sostanzialmente “di parte”) non vengono a costituire l’esclusiva base decisionale in sede di sindacato di costituzionalità, pur rimanendo rilevanti<sup>97</sup>.

In questo quadro, l’omessa predisposizione di elementi tecnici di riscontro a supporto della copertura deliberata dal legislatore non assume valore determinante del giudizio. Anche ove la normativa di contabilità emanata dal legislatore regionale dovesse prevedere un obbligo di predisposizione di una relazione tecnica per i disegni di legge e gli emen-

AIR, oltre che – più in generale – al principio di legalità; per spunti su tutti questi profili, cfr. G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, pp. 152 ss.

<sup>95</sup> Sulle modalità di elaborazione – a livello esecutivo – degli atti di iniziativa legislativa e con forza di legge che importano oneri per la finanza pubblica, con le relative problematiche di programmazione finanziaria (per garantire continuità) e di quantificazione, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1988, pp. 821 ss.

<sup>96</sup> Per il livello statale di governo, cfr. Corte cost. 5/2000 e, sulla natura di atto di garanzia (del rispetto degli equilibri finanziari e dei vincoli di bilancio) dell’attività di referto al Parlamento della Corte dei conti, e i relativi contenuti, cfr. anche S. SIRAGUSA, *L’attività di controllo della Corte dei conti sulla copertura delle leggi di spesa*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 12, 2007, pp. 3553 ss.

<sup>97</sup> Cfr. Corte cost. 25/2000.

damenti comportanti variazioni di spesa<sup>98</sup>, a tale onere non può essere attribuito carattere di norma interposta rispetto all'art. 81, co. 4 (attuale co. 3), così che il legislatore rimane vincolato solo ad indicare un'esplicita copertura, non alla sua giustificazione sul piano tecnico.

In tale ottica, però, mentre la Corte da un lato può valutare autonomamente – ripercorrendole *ab externo* – le scelte discrezionali del legislatore (anche) regionale in punto di tipologia e *quantum* della copertura, ricostruendo in autonomia i dati tecnici necessari, d'altro lato – invece – in caso di vero e proprio vizio di carenza di esplicita copertura un'allegazione successiva, in sede di giudizio di costituzionalità, non vale a sanare<sup>99</sup>.

Se quindi la carenza assoluta è certamente rilevabile, quella relativa che presuppone una valutazione di “adeguatezza” richiede il riscontro di elementi sintomatici della eventuale violazione dell'art. 81, il rispetto formale della normativa di contabilità pubblica – per quanto attiene a tipologia di mezzi di copertura ed *iter* tecnico di determinazione dell'ammontare – deponendo per una presunzione forte di adeguatezza della quantificazione<sup>100</sup>. Tali elementi sintomatici sono inoltre normal-

---

<sup>98</sup> Per lo Stato, previsto dall'art. 11 *ter*, co. 2 e 3, della legge 468/1978, aggiunto dall'art. 7 della legge 362/1988. Obbligo che si era ritenuto non valere per le Regioni; cfr. Corte cost. 313/1994.

<sup>99</sup> Cfr. Corte cost. 9/1958.

<sup>100</sup> Per un'analisi del ruolo fondamentale assunto dalla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi per l'attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura, anche rispetto all'art. 11 *ter* della legge 468/1978, nonché del ruolo di controllo di tale quantificazione svolto da Corte costituzionale e Corte dei conti (per la quale si prospetta l'opportunità di riconoscimento della stessa quale Potere dello Stato ai fini della proponibilità di conflitti di attribuzione, anziché permetterle di procedere come giudice *a quo*), cfr. S. SCAGLIARINI, *Il decreto “blocca-spese” e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, cit., pp. 3477 ss. Si sostiene in particolare che i meccanismi (anche oggi) previsti dalla legge di contabilità sono idonei al raggiungimento di un'adeguata quantificazione di un dato comunque naturalmente prognostico e tendenziale; proprio per ciò, l'automatismo dei tetti alle spese e delle clausole di salvaguardia sarebbe criticabile nella misura in cui tali strumenti sbilanciano gli equilibri della forma di governo a favore del momento della gestione, affidato all'organo esecutivo (capovolgendo la *ratio* dell'art. 81 Cost., che privilegierebbe invece la prospettiva preventiva ed – appunto – prognostica, centrata sul-

mente costituiti da pregiudizi di fatto e – soprattutto – ipotetici (in quanto non attuali ma dipendenti dall'evoluzione del quadro della finanza pubblica nazionale e del singolo territorio) all'equilibrio di bilancio, che costituiscono pertanto argomenti normalmente di per sé inidonei a giustificare la declaratoria di illegittimità costituzionale<sup>101</sup>.

Tali elementi sintomatici rilevano allora solo se collocati all'interno di un sindacato più ampio e se depongono per un'irragionevolezza "forte" delle coperture indicate. Più in dettaglio, tali circostanze possono essere differenziate in elementi di valutazione della plausibilità dell'emersione di minori spese allegate dal legislatore regionale a copertura di nuovi oneri, o della plausibilità della realizzazione di una nuova o maggiore entrata, sempre secondo previsioni affermate dallo stesso legislatore; entrambe le fattispecie si presentano come a realizzazione futura, comportando un sindacato della Corte che si sostanzia in una prognosi, secondo un ordinario giudizio *ex ante* in astratto<sup>102</sup>.

Per quanto riguarda la plausibilità delle minori uscite, l'economia di bilancio derivante dalla riduzione o dalla cessazione di una spesa costituisce mezzo valido di copertura allorché appaia sufficientemente sicura secondo previsioni fattuali tecnicamente fondate. Nell'applicazione concreta a tali ipotesi del criterio di "adeguatezza", è la cessazione di una spesa continuativa a dare la maggior certezza di buona copertura, non soggetta a spazi di censura di costituzionalità. Tuttavia, pure l'eliminazione di voci di spesa *una tantum* può garantire il rispetto dell'art. 81, se tale soppressione non lascia elementi di irragionevolezza riscontrabili con un sindacato esterno a cui ancorare il giudizio della Corte<sup>103</sup>; infatti, quando il legislatore regionale svolge una previsione sui mezzi occorrenti per le esigenze degli esercizi futuri, e ritiene un'economia di bilancio sicura ed idonea, il sindacato di costituzionalità deve arrestarsi

---

l'organo legislativo). Il tutto, nel caso dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi regionali, con un potenziamento del ruolo della Giunta rispetto al Consiglio.

<sup>101</sup> Cfr. Corte cost. 118/1977.

<sup>102</sup> Come fisiologico nel giudizio prognostico; che raramente – in questa tipologia di sindacato costituzionale – si può invece presentare come una prognosi postuma, nella quale la copertura viene (ri)verificata dalla Corte quando la spesa e le relative entrate sono già state rispettivamente pagate e riscosse.

<sup>103</sup> Cfr. Corte cost. 94/1968.



alla constatazione della sussistenza di un'attendibilità di effettivo risparmio (in dato ammontare), senza valutazioni di tipo qualitativo<sup>104</sup>.

Sulla realizzabilità di una nuova o maggiore entrata<sup>105</sup>, il giudizio prognostico va fondato allo stesso modo su dati tecnici di riscontro esterni, che devono offrire un'indicazione forte di inadeguatezza<sup>106</sup>. Il bilancio regionale è infatti di per sé una previsione di fatti futuri, così che il grado di certezza che si può richiedere al legislatore per ritenere valida e reale un'entrata propria è dato dal fatto che la stessa – una volta proceduralmente autorizzata, nelle forme giuridicamente prescritte – si presenti sul diverso piano sostanziale (economico/finanziario) come realizzabile, ovvero – nel giudizio “qualitativo” della Corte (qui ammesso) – come attendibile<sup>107</sup>; ciò sulla base di una previsione fondata

---

<sup>104</sup> Così, ad esempio, nel caso di trasferimento ad un nuovo contratto di mutuo (in seguito alla cessazione della spesa relativa ad un precedente mutuo) dei mezzi di copertura previsti per il precedente (purché permanenti ed attuali) non si riscontra violazione dell'obbligo di copertura.

<sup>105</sup> La Corte costituzionale ha ammesso la legittimità del ricorso alla previsione di maggiori entrate a copertura di oneri futuri, purché la previsione si dimostri “sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza” (cfr. ancora sentenze Corte cost. 1/1961 e Corte cost. 384/1991).

<sup>106</sup> Cfr. anche recentemente, a conferma della giurisprudenza consolidata, Corte cost. 213/2008: “la copertura finanziaria di oneri attuali mediante entrate future: a) deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri; b) è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo. Inoltre, c) l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri”.

<sup>107</sup> Sul punto ad esempio, circa la legittimità di disposizioni contabili che consentono di iscrivere, nel bilancio dell'anno, entrate che – in base ai criteri di accertamento in vigore – andrebbero invece iscritte in bilanci di esercizi successivi, cfr. la vicenda (a livello regionale) di cui in A. BRANCASI, *La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo della copertura finanziaria*, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, pp. 976 ss. La Corte in tale ipotesi propendeva per l'incostituzionalità ex art. 81, co. 4, data la non ammissibilità del “coprire con crediti, che

su dati di fatto, da ritenere sufficientemente sicuri nel quadro dei fenomeni economici (e ferma la non allegabilità di elementi di manovra delle entrate che ricadano fuori della competenza finanziaria della Regione, la plausibilità della nuova o maggiore entrata dovendo fondarsi anche – e *in primis* – sul corretto esercizio degli spazi finanziari propri).

Residua peraltro la criticità per cui la Corte, in questi casi, viene a rendere un giudizio episodico, non ripercorrendo l'intero *iter* della decisione discrezionale. Su tali basi, il sindacato si presenta come particolarmente debole, tanto per la natura mista (tecnico/politica) del potere di spesa, quanto per l'esiguità dei dati contabili esterni di riscontro che la Corte costituzionale può prendere in considerazione (e che i soggetti interessati possono invocare a censura<sup>108</sup>).

Vi è infatti una tendenziale indeterminabilità di fatto della quantificazione degli oneri futuri, a fronte della quale la legge non diventa comunque in radice insindacabile, dato che in realtà, nel caso di spese eventuali o non quantificabili, la Corte può sempre giudicare della sussistenza nell'*an* dell'onere. Al contrario, per quanto attiene al *quantum*, essa non può che prendere atto della non determinabilità, con conseguente scrutinio estremamente labile; ciò in quanto deve essere dichiarata l'insussistenza della violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 81, co. 4 – attuale co. 3 – sulla base della semplice allegazione di

---

verranno a scadenza in esercizi futuri, spese attuali inerenti all'esercizio di riferimento". Se la Corte lascia così insufficientemente definite le condizioni necessarie a che un credito possa essere utilizzato come mezzo di copertura delle spese, nel contributo si prospetta l'opportunità di risolvere tali casi in termini di attendibilità delle previsioni di bilancio e di veridicità dei dati allegati.

<sup>108</sup> In Corte cost. 25/1993 il giudice *a quo* allegava l'inattendibilità della copertura in dipendenza della occasionalità ed irripetibilità di alcune entrate, ma la Corte – sulla base delle difficoltà "probatorie" relative alle quantificazioni – ha dichiarato la questione inammissibile per genericità. In motivazione si è infatti affermato che "dal collegio rimettente non vengono indicate le entrate che sarebbero caratterizzate da tale occasionalità ed irripetibilità, il che non consente a questa Corte di compiere, con propri autonomi criteri, un'indagine diretta ad individuarle, non essendosi in grado di stabilire, in mancanza di qualunque indicazione, quale sia il punto di vista da cui muove l'organo rimettente per esprimere tale giudizio" (ciò a riprova dell'inidoneità del sindacato costituzionale a reperire dati tecnici alternativi a quelli che hanno in precedenza sostenuto la discrezionalità del legislatore della spesa).

una qualsiasi copertura indicata dall'ente territoriale (in questi casi la limitazione dell'autonomia riducendosi ad un mero requisito formale).

In tali ipotesi, se non è possibile esigere dal legislatore una precisa copertura contestuale, d'altra parte neppure un giudizio negativo di attendibilità dei mezzi apprestati per far fronte agli oneri pluriennali può risultare precisamente argomentabile<sup>109</sup>. La Corte infatti non potrebbe che fondare il proprio giudizio, tra i molti dati tecnici fisiologicamente incerti e spesso contrastanti riscontrabili negli studi di scienza delle finanze, su quelli desunti dalle relazioni di accompagnamento ai disegni di legge (e quindi elaborati dalla Regione stessa); non sembra infatti rientrare nei poteri della Corte costituzionale la possibilità di selezionare altre opinioni tecniche, alternative a quelle fatte proprie dal legislatore e comunque, analogamente a queste ultime, prive di un riscontro fattuale certo alle prognosi effettuate (salva la possibilità per la difesa erariale di contestare essa stessa le risultanze tecniche regionali, sindacando la quantificazione sul piano della ragionevolezza a fronte della contabilità statale, le cui risultanze per la Corte rivestono un ruolo altrettanto non confutabile sul piano tecnico).

L'onere stesso di copertura emerge quindi solo se è riscontrabile l'attualità della determinazione della spesa; se del tutto indeterminabile, infatti, è invece legittimo rinviare la previsione di copertura al momento dell'emersione contabile<sup>110</sup>. In questo senso, solo il procedimento amministrativo con cui l'ente territoriale opera la spesa – strutturato sempre in impegno, ordinazione, liquidazione e pagamento<sup>111</sup> – è idoneo a

---

<sup>109</sup> Sul tema cfr. Corte cost. 75/1992, su un onere legato a trasferimento di nuove funzioni, eventuale e non quantificabile in via preventiva, rispetto al quale si potrebbe formare quindi una zona franca non soggetta a scrutinio (a detrimento dell'autonomia territoriale investita dei nuovi compiti). In tale logica va inquadrata anche la sentenza Corte cost. 196/2004, in base alla quale si è ritenuto che, essendo le spese poste a carico delle finanze comunali a fini di gestione del condono edilizio di difficile quantificazione (oltre che non immediatamente raffrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali e ai benefici del condono per le casse dei Comuni), l'onere di allegazione delle coperture non può che attenuarsi.

<sup>110</sup> Cfr. Corte cost. 19/1970.

<sup>111</sup> Sul procedimento contabile di spesa, per una trattazione completa cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *L'esecuzione del bilancio*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2011, pp. 95 ss.

fissare l'esatto ammontare dell'onere finanziario, dal che emerge l'importanza di considerare le problematiche dell'equilibrio di bilancio all'interno di una visione complessiva, che possa unire la fase di indirizzo legislativo della spesa (affidata al Consiglio regionale) con la successiva fase di amministrazione e gestione territoriale della stessa (propria della Giunta), con un costante monitoraggio e controllo tecnico dei conti pubblici regionali che postula un dialogo stretto tra esecutivo e legislativo<sup>112</sup>. Visione unitaria del procedimento di spesa il cui rischio peraltro è quello di un (non controllato) indebolimento della sfera della politica rispetto a quella, tecnica, dell'amministrazione contabile; ciò, tuttavia, a fronte anche di vantaggi – in termini di democraticità del sistema – connessi ad una conseguente più sicura giustiziabilità dei limiti e dei vincoli alla spesa pubblica territoriale.

### *3. La giuridificazione del principio di connessione (tra risorse e funzioni, oltre che tra spese ed entrate) e la sua giustiziabilità*

A fronte dell'ampia discrezionalità allocativa sottesa all'esercizio dei poteri finanziari, tanto propri della sfera dell'autonomia così come della sfera della sovranità, emergono esigenze rimediali a presidio degli interessi propri di entrambe le dimensioni, territoriale e unitaria; esigenze di controllo sulla razionalità delle decisioni di distribuzione e impiego quantitativo delle risorse che si scontrano, quindi, con le difficoltà di un sindacato che può fruire di scarsi elementi oggettivi di verifica della congruità delle spese, la cui ragionevolezza è difficilmente riapprezzabile *ab externo*<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Su quantità e qualità del monitoraggio e controllo dei conti pubblici nell'ordinamento vigente, con in particolare un'analisi del rafforzato ruolo della Ragioneria generale dello Stato dopo la riforma del 2009, (anche) rispetto alla copertura finanziaria delle leggi, cfr. G. D'AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, cit., pp. 688 ss. La centralità del ciclo di informazioni sulle coperture interno alla PA, che da una parte permette una miglior vigilanza con un ruolo forte delle Ragionerie, d'altra parte porterebbe ad un aumento della "presa" della politica sui meccanismi di controllo.

<sup>113</sup> Cfr. *supra* i par. introduttivi, 1. e 2., in questo capitolo.

Il tema del controllo giurisdizionale sulle scelte allocative – sul piano rimediale – va rapportato quindi alla forte politicità delle stesse, tradotta sul piano sostanziale in una difficile razionalizzazione dei processi decisionali che riempiono di contenuti le clausole generali di sostenibilità (in forma di principi di connessione e di copertura)<sup>114</sup>. Le modalità con cui si conferisce rilevanza giuridica ai principi di sostenibilità finanziaria, con procedure o regole caratterizzate da diversi gradi di oggettività, si traduce cioè in più o meno stretti margini di giustiziabilità degli interessi sottesi ai principi (diversamente formalizzati) di connessione tra risorse e funzioni, e tra spese ed entrate.

La necessità di parametri tecnici per poter svolgere un effettivo controllo dei limiti e delle garanzie quantitative trova pertanto diverse risposte nelle esperienze giuridiche statuali degli ordinamenti composti, dove con varie soluzioni normative – sia sul piano costituzionale, sia su quello dell’attuazione legislativa e amministrativa – al principio di connessione è stata data una specifica consistenza precettiva<sup>115</sup>.

In particolare, sul piano sostanziale alla definizione delle dimensioni della spesa pubblica territoriale concorrono istituti giuridici che – con diverse tecniche – conferiscono una rilevanza diversificata a profili posti in alternativa tra loro: tanto di garanzia quanto di limitazione, derivanti dalla necessaria concorrenza di spazi di potere sovrano e di potere autonomo, fondati su considerazioni di solidarietà o di competitività, riconducibili a modelli di finanza propria o di finanza derivata, nonché attinenti tanto alla quantità che alla qualità della spesa pubblica<sup>116</sup>. Tutti

---

<sup>114</sup> Cfr. *supra* il par. 1. del cap. VII.

<sup>115</sup> Per le varie esperienze di formalizzazione della connessione come regola giuridica e non meramente contabile, cfr. *supra* quanto esposto al cap. II e, nell’esperienza italiana, cfr. la clausola generale dell’art. 119, co. 4 (in precedenza, co. 2), Cost. e la relativa implementazione (*supra*, ai cap. IV e V). Più in generale, circa la consistenza normativa della disciplina sull’assetto dell’autonomia finanziaria territoriale (e delle sue relazioni con il livello centrale di governo), cfr. M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2007, pp. 9 ss.

<sup>116</sup> Le tematiche sottese a tali quattro ordini di concetti fondamentali sono state analizzate trasversalmente nei capitoli precedenti. In particolare, si può rinviare, per esemplificazioni e approfondimenti: sul rapporto tra garanzia e limitazione, ai due par. 1. dei cap. II e III; sul rapporto tra sovranità e autonomia (come situazioni giuridiche), ai par. 1. e 2. in questo capitolo; sul rapporto tra solidarietà e competitività, alle trattazioni

elementi – quelli dei quattro profili fondamentali citati – che riflettono sia la complessità del tema dell’allocazione delle risorse, sia le coordinate sulle quali devono operare gli istituti normativi che tale allocazione vogliano regolare (individuando una dialettica tra le quattro serie di profili contrastanti, a definire l’assetto complessivo dell’autonomia finanziaria in ogni singolo ordinamento composto).

A partire da tale assetto delle regole sostanziali di definizione quantitativa degli spazi finanziari territoriali, idonee a conferire spessore normativo al principio di connessione, sul piano del sindacato si presentano conseguenti occasioni di giudizio (legate alla qualificazione della distribuzione delle risorse tra soggetti pubblici nelle forme di posizioni giuridiche soggettive differenziate, e variamente tutelate)<sup>117</sup>.

Si riscontra quindi una generale giuridificazione e giurisdizionalizzazione del problema allocativo. Nel controllo e nella garanzia della spesa pubblica territoriale emerge l’esigenza di sottrarre a schemi esclusivamente discrezionali le decisioni sulla distribuzione delle risorse, per conferire stabilità e sostenibilità al sistema; stabilità che viene perseguita mediante regole quanto più possibile “oggettive”, che consentano la ripercorribilità *ab externo* delle ragioni (e della ragionevolezza) delle opzioni allocative, in termini tanto di effettiva sostenibilità delle funzioni con le risorse assegnate, quanto di sostenibilità delle spese con le entrate individuabili a copertura.

Il principio di connessione, da clausola che potrebbe porsi come semplice regola tecnica di corretta contabilità, o principio politico di buona gestione della cosa pubblica, tende così a diventare – nei vari ordinamenti composti – una norma giuridica propriamente intesa, precettiva e giustiziabile in quanto indicativa delle ragioni (costituzionalmente tipiche) che sono idonee a fondare le scelte di allocazione delle fonti di risorse o degli spazi di spesa. Ciò secondo canali plurali, ma

---

della perequazione e del sistema premiale del patto di stabilità interno, rispettivamente al par. 3.2. del cap. V e al par. 4.2. del cap. VI; sul rapporto tra finanza propria e derivata, all’evoluzione descritta nella prima fase di sviluppo del regionalismo fiscale italiano, nel cap. IV; sul rapporto tra quantità e qualità della spesa pubblica, alla disciplina di valutazione della spesa pubblica italiana (c.d. *spending review*), nel par. 3. del cap. VI.

<sup>117</sup> Nelle forme dell’aspettativa o di una diretta spettanza di un certo ammontare di risorse. Cfr. *supra* i paragrafi precedenti in questo capitolo.

tutti accomunati – nelle diverse esperienze ordinamentali – dalla identica esigenza di conferire razionalità esterna e prevedibilità/stabilità alle scelte di sostenibilità finanziaria<sup>118</sup>.

Sul piano sostanziale, la giuridificazione del principio di connessione passa così in primo luogo attraverso clausole generali previste in Costituzione, che fondano soluzioni attuative – mediante legislazione e prassi amministrativa – nel senso di una generale proceduralizzazione dell'allocazione; riconduzione a procedimenti variamente formalizzati che è operata o affidando le relazioni finanziarie tra livelli di governo alla garanzia del principio negoziale (in diverse forme più o meno istituzionalizzate)<sup>119</sup>, o sviluppando schemi tecnici di quantificazione (con standardizzazione delle scelte di distribuzione delle risorse) che indirizzino la funzione di coordinamento statale verso modelli allocativi idonei ad assicurare oggettività e prevedibilità<sup>120</sup>.

La stessa dicotomia propria delle garanzie quantitative si sviluppa parallelamente anche sul fronte dei limiti, dove la giuridificazione delle modalità sostanziali di controllo della spesa pubblica passa per regole procedurali, con cui i principi di buona contabilità sono codificati in precetti normativi; il tutto anche in questo caso già a livello costituzionale, con clausole generali di equilibrio e copertura, poi sviluppate in meccanismi – variamente consensuali o affidati a scelte standardizzanti – di gestione nella prospettiva della stabilità finanziaria<sup>121</sup>.

Sul piano rimediale, del pari, la giustiziabilità del principio di connessione si rivolge sia ai profili garantistici (con possibilità per gli enti territoriali autonomi di ricorrere avverso una dotazione di risorse ritenuta insufficiente) sia ai profili limitativi (con possibilità di controllo esterno, a protezione dell'interesse sovrano, sul livello eventualmente eccessivo delle spese territoriali). Anche in questo caso le modalità di realizzazione in concreto della giustiziabilità sono plurali, ma tutte riconducibili ai due schemi fondamentali della giurisdizione contenziosa e della (semi)giurisdizione di controllo.

<sup>118</sup> Per la comparazione dei profili di garanzia quantitativa, cfr. *supra* il cap. II.

<sup>119</sup> Cfr. *supra* il par. 6. del cap. VII.

<sup>120</sup> Cfr. *supra* i par. 4. e 5. del cap. VII.

<sup>121</sup> Per la comparazione dei profili di limitazione quantitativa, cfr. *supra* il cap. III.

Con la giurisdizione contenziosa gli ordinamenti composti sviluppano tecniche di giudizio sulle scelte allocative concrete, valutando la legittimità di singole opzioni di distribuzione delle risorse (o del relativo impegno). La difficile ripercorribilità *ab externo* di scelte fortemente politiche come quelle allocative richiede a questi fini l'individuazione di elementi oggettivi, riconducibili a profili esclusivamente tecnici, e la possibilità di un sindacato sulla quantificazione delle risorse dipende allora dal grado di effettiva giuridificazione e proceduralizzazione che – sul piano sostanziale – è stato assicurato al principio di connessione: quanto più le regole precettive di garanzia e limitazione della spesa territoriale si sono emancipate da una diretta e piena discrezionalità allocativa, tanto più ampi si rivelano gli spazi di giudizio<sup>122</sup>.

Accanto ai modelli rimediali, anche il controllo contabile di tipo non contenzioso integra poi una modalità di tutela degli interessi unitari, mediante *audit* e con possibilità di ripercorrere – fuori da una precisa controversia relativa a puntuali decisioni di quantificazione – le alternative allocative astratte. In queste forme di controllo non si tratta, cioè, di definire la spettanza o meno di precisi volumi di risorse (e conseguentemente l'eccessività o meno delle spese); al contrario, i rimedi fondati sull'*audit* portano a valutare l'appropriatezza della distribuzione dei mezzi finanziari in sé considerata, a fronte delle alternative disponibili, con un controllo (per *accountability*) tendenzialmente collaborativo, che ha ad oggetto efficacia ed efficienza della gestione<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Cfr. *supra* i par. 1.1. e 2.1. in questo capitolo per il riscontro di un basso grado di sindacabilità al ricorrere di discrezionalità finanziaria non limitata da elementi tecnici, e i par. 1.2. e 2.2., sempre in questo capitolo, per l'espandersi delle occasioni di giudizio qualora le opzioni allocative disponibili per il decisore siano tecnicamente vincolate.

<sup>123</sup> Sulla giurisdizione di controllo, cfr. tra i numerosi contributi in generale A.L. TARASCO, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Padova, 2012, anche sui controlli interni nella sezione I del cap. II, e con spunti relativi ad esperienze straniere (pp. 310 ss. su Regno Unito e Francia), oltre che – soprattutto – al cap. IV relativo al controllo sulla gestione. Sulla funzione della Corte dei conti con specifico riguardo alle autonomie territoriali cfr. invece N. MASTROPASQUA, *Il ruolo della Corte dei conti*, cit., pp. 493 ss. e ID., *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano,



Anche nelle modalità rimediali la questione della connessione tra risorse e funzioni, oltre che tra spese ed entrate, si sviluppa attraverso molteplici gradi di formalizzazione, la varietà delle esperienze giuridiche circa la giuridificazione (e proceduralizzazione) dell'allocazione delle risorse riflettendosi in spazi diversi per il sindacato e il controllo delle relative decisioni. In particolare, la tendenza a conferire rilievo giuridico e conseguente tutela alle regole di sostenibilità integra un tratto caratterizzante degli ordinamenti composti; ciò tanto nel dotare di garanzie non esclusivamente politiche il potere territoriale di spesa, nell'interesse della sfera dell'autonomia, quanto nel limitare in modo efficace e direttamente precettivo i volumi della spesa territoriale, nell'interesse della dimensione unitaria e sovrana.

La rilevanza giuridica del problema allocativo è allora un connotato del carattere costituzionale dell'autonomia, oltre che del rilievo istituzionale del sistema delle relazioni tra livelli di governo: senza qualificazione in termini precettivi della garanzia e della limitazione quantitativa delle spese degli enti sub-statali, non sussiste vera autonomia territoriale, il problema dei rapporti finanziari tra livelli di governo riducendosi a sola questione politica e contabile, non costituzionale<sup>124</sup>.

Se la giuridicità delle regole di distribuzione delle risorse rappresenta allora una specificità irrinunciabile, da cui l'autonomia politica e la sostenibilità economica dipendono per il riconoscimento delle necessarie garanzie, d'altro lato è altrettanto importante la consapevolezza circa il carattere multidisciplinare del tema. Affinché la giuridificazione e la giustiziabilità dei limiti e delle garanzie quantitative non si scontrino – in modo inconciliabile – con la realtà dei fatti politici e contabili, quindi, è necessario che le procedure (negoziate o di coordinamento) e

---

2013, pp. 623 ss., oltre ai contributi in F. LILLO (cur.), *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo*, Milano, 2013.

<sup>124</sup> Come archetipo della qualificazione in termini giuridici del principio di connessione tra risorse e funzioni va in particolare posta in rilievo la concettualizzazione tedesca del *Konnexitätsprinzip*, che risponde ad un'esigenza però avvertita in tutti gli ordinamenti statuali composti, e variamente declinata sul piano normativo. Per una trattazione anche comparatistica, cfr. C. PIELKE, *Das Konnexitätsprinzip in der deutschen Finanzverfassung. Eine interdisziplinäre und rechtsvergleichende Analyse*, cit. (in particolare anche sulle esperienze svizzera e statunitense).

le regole (di equilibrio e di copertura) tengano specificamente in considerazione il dato pre-giuridico della consistenza delle risorse esistenti e delle modalità operative praticabili per la loro gestione; ciò al fine di garantire con effettività – in quest’area di “fatti” finanziari preesistenti – l’applicazione delle regole migliori per coniugare gli interessi tanto dell’autonomia, quanto della sovranità, con la disponibilità di mezzi<sup>125</sup>.

I confini e le relazioni della sovranità e dell’autonomia finanziaria negli ordinamenti composti dipendono così da quanto e come la norma costituzionale consenta di conferire spessore giuridico a limiti e garanzie per le dimensioni (quantitative e qualitative) della spesa pubblica territoriale; il tutto a partire da una realtà politica e contabile che è metagiuridica e preesiste al diritto, ma con l’intento di incidere positivamente sulla stessa mediante precetti razionalizzanti, formalizzando le regole contabili (nel coordinamento) e politiche (nella negoziazione) in modo da conferire al sistema dei rapporti finanziari tra livelli di governo le opportune garanzie di sostenibilità (delle funzioni e delle spese).

A partire dal principio di connessione dell’art. 119 Cost. italiana, che tratta di finanziamento integrale delle funzioni (ovvero di fabbisogno occorrente per la spesa legata alle funzioni normali)<sup>126</sup>, l’esame del panorama comparato mostra come la presenza di analoghe clausole (o

---

<sup>125</sup> Sul dato pre-giuridico, a monte del principio di connessione, da individuare nella scarsità dei mezzi finanziari e nelle reali esigenze di spesa connesse alle competenze, cfr. per spunti A. PETRETTO, *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1997, pp. 763 ss. (sul rapporto di razionalità economica tra mezzi finanziari e assetto delle funzioni) e – in generale – il c.d. principio di equivalenza. Su quest’ultimo principio, quale logica economica omogenea a quella giuridica espressa in termini di connessione, e 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, cfr. ancora M. OLSON, *Strategic Theory and Its Applications. The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, cit., pp. 479 ss. A fronte della necessità che risorse scarse siano sufficienti a garantire la sostenibilità delle funzioni, quindi, il diritto non può ignorare nessuna delle due prospettive, limitativa e garantistica, ponendo precetti normativi che devono razionalizzarle processi allocativi già vincolati nei fatti.

<sup>126</sup> Cfr. *supra* in generale i cap. IV e V, sulla formulazione del principio di connessione nel co. 2 dell’art. 119 Cost. originario, e nel co. 4 derivante dalla novella del 2001 (e sulle relative implementazioni nella legislazione ordinaria e nella prassi).

lo sviluppo di logiche con esse coerenti all'interno delle spontanee relazioni istituzionali) costituisca un tratto comune nelle esperienze degli ordinamenti composti<sup>127</sup>; e lo stesso si può affermare per le idee di equilibrio di bilancio e copertura finanziaria, che così come sono rinvenibili nell'art. 81 Cost. italiana<sup>128</sup>, allo stesso modo rappresentano una necessità propria di tutte le esperienze statuali che vogliano coniugare il riconoscimento dell'autonomia con l'esigenza di un suo esercizio responsabile nell'interesse unitario<sup>129</sup>.

Il garantire e limitare la spesa territoriale si pone così come un tratto connotante per l'assetto composto degli ordinamenti statuali, di rilievo costituzionale in quanto qualifica giuridicamente – mediante istituti di sostenibilità del volume di risorse collegato all'autonomia – le relazioni finanziarie fondamentali tra livelli di governo. Le categorie della negoziabilità e del coordinamento della finanza pubblica sono così impiegate come strumenti costituzionali non solo per definire le concrete dimensioni – quantitative e qualitative – della spesa pubblica territoriale, ma per fondare su tale quantificazione la legittimazione stessa dell'autonomia. Garantire costituzionalmente spazi di spesa e di entrata autonomi in quanto connessi alle funzioni e contenuti entro un impegno finanziario equilibrato, infatti, rende strutturale e costitutiva la partecipazione delle autonomie al miglior perseguimento degli interessi unitari di stabilità finanziaria, come espressi nelle scelte sovrane cui concorrono anche i livelli territoriali di governo.

---

<sup>127</sup> Cfr. *supra* in generale quanto esposto al cap. II. Per le esperienze di codificazione costituzionale del principio di connessione, cfr. ad esempio gli artt. 104a e 106 GG in Germania, il par. 4 *Finanz-Verfassungsgesetz* (F-VG) per l'Austria, gli artt. 46 e 47 Cost. elvetica, l'art. 158, co. 1, Cost. spagnola e l'art. 72-2 Cost. francese (introdotto con la revisione costituzionale del 2003).

<sup>128</sup> Cfr. *supra* il par. 2.4. del cap. IV e, per i successivi sviluppi della normativa limitativa della spesa, anche con la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, cfr. *supra* in generale il cap. VI.

<sup>129</sup> Cfr. *supra* il cap. III per le basi costituzionali delle esperienze di limitazione della spesa pubblica territoriale.



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978
- AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013
- AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012
- AA.VV., *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, 1965
- AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001
- ACCARDO F., *La finanza delle Regioni*, in *Bancaria*, fasc. 2, 1975, pp. 173 ss.
- ADAME F., *Federalismo fiscal y sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: la experiencia española*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, fasc. 4, 2012, pp. 823 ss.
- ADAMS M., FABBRINI F., LAROCHE P. (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014
- AGULLÓ AGÜERO A., *La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas: significado y repercusiones sobre el sistema tributario (la ampliación del concepto de impuesto cedido)*, in AA.VV., *Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal*, Barcelona, 1999, pp. 36 ss.
- AHMAD E., BROSIO G. (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, 2006
- ALMENDRAL V.R., *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.
- ALVAREZ GARCÍA S., CANTARERO PRIETO D., *Transferencias, corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica*, in *Revista de estudios regionales*, vol. 78, 2007, pp. 333 ss.
- ALLEGRETTI U., *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in U. ALLEGRETTI (cur.), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, pp. 15 ss.
- ALLEGRETTI U., *Il bilancio della Regione e degli enti locali*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 9 e 10, 1974, pp. 637 ss.
- ALLEGRETTI U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971
- ALLEGRETTI U., PUBUSA A., *Art. 119*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1985, pp. 337 ss.
- AMATO G., *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, fasc. 2, 2010, pp. 57 ss.
- AMATUCCI A., *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007
- AMATUCCI F., CLEMENTE DI SAN LUCA G. (cur.), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007
- AMATUCCI F., *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 5, 2011, pp. 1261 ss.
- AMBROSANO M.F., GIARDA P., *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.
- AMMERMANN T., *Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht*, Baden-Baden, 2007
- AMMERMANN T., *Das Konnexitätsprinzip zum Schutz der Kommunen*, in *Der Städtetag*, n. 2, 2008, pp. 7 ss.

- ANCILLOTTI F., *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8, 2009, pp. 827 ss.
- ANDREWS R., BOYNE G.A., LAW J., WALKER R.M., *External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government*, in *Public Administration*, vol. 83, issue 3, 2005, pp. 639 ss.
- ANELLI C., *Il diritto contabile regionale*, in *La finanza pubblica*, fasc. 1-2, 1970, pp. 37 ss.
- ANGELINI F., *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.
- ANNECCHINO M., *L'ICIAP e la sua costituzionalità: aumenta la confusione*, in *Il Foro italiano*, fasc. 4, 1991, pp. 1003 ss.
- ANNESI M., *Mezzogiorno, Costituzione e federalismo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 4, 2000, pp. 1315 ss.
- ANTONELLI V., *Per una unità della Repubblica costruita "dal basso"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2006, pp. 2615 ss.
- ANTONINI E., *La pubblica amministrazione in Italia: origini, sviluppi, riforme*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, fasc. 1, 2014, pp. 23 ss.
- ANTONINI L., BARBERO M., PIN A., *La legge organica spagnola sulla finanza delle Comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2005, pp. 87 ss.
- ANTONINI L., *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.

- ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario*, fasc. 3, 2004, pp. 400 ss.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000
- ANTONINI L., *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2004, pp. 238 ss.
- ANTONINI L., *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* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 169 ss.
- ANTONINI L., *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pp. 41 ss.
- ANTONINI L., *La sentenza n. 102 del 2008: una tappa importante per l'autonomia impositiva regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2008, pp. 2646 ss.
- ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2003, pp. 11 ss.
- ANZON A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco. Un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995
- ARACHI G., ZANARDI A., *La riforma del finanziamento delle Regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, fasc. 1, 2000, pp. 5 ss.
- ARCIDIACONO S., CACCETTA A., *La riforma tributaria e i riflessi sull'autonomia degli enti locali*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 12, 1971, pp. 1457 ss.
- ARMAO G., *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, 2013, pp. 769 ss.



- ARNOLD R., *Costituzione tedesca e finanze pubbliche. Le strutture fondamentali*, in S. GAMBINO (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, pp. 145 ss.
- ARRIGONI R., *Autonomia finanziaria e nuovo patto federale fra Stato e Regioni*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 8, pt. 1, 2000, pp. 761 ss.
- ASHCROFT B., CHRISTIE A., SWALES K., *Flaws and Myths in the Case for Scottish Fiscal Autonomy*, in *Fraser of Allender Quarterly Economic Commentary*, vol 31, issue 1, 2006, pp. 33 ss.
- ATRIPALDI V., BIFULCO R. (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001
- AUBY J.B., *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, fasc. 2, 2003, pp. 173 ss.
- AULENTA M., *Entrate regionali: tributi, partecipazioni e perequazioni*, in *La Finanza locale*, fasc. 11, 2006, pp. 43 ss.
- AULENTA M., *La "linea gotica" nella distribuzione interregionale del Patto di stabilità interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2012, pp. 15 ss.
- BACKHAUS J.G., WAGNER R.E. (eds.), *Handbook of Public Finance*, Boston, 2005
- BACHELET V., *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pp. 630 ss.
- BADCOE P., *Best Value - an Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authority Services*, in *Public Procurement Law Review*, 2001, pp. 63 ss.
- BAILEY S.H., *Cross on Principles of Local Government Law*, London, 2004
- BAKER L.A., *The Spending Power and the Federalist Revival*, in *Chapman Law Review*, vol. 4, 2001, pp. 195 ss.

- BALAGUER CALLEJÓN F., *Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica*, in S. GAMBINO (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, pp. 73 ss.
- BALASSONE F., FRANCO D., ZOTTERI S., *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, fasc. 2, 2001, pp. 5 ss.
- BALASSONE F., ZOTTERI S., *Il Patto di stabilità interno due anni dopo: norme più “morbide” risultati più deludenti*, in *Economia pubblica*, fasc. 6, 2001, pp. 53 ss.
- BALBONI E., *Autonomie, Regionalismo, Federalismo: verso un nuovo patto di cittadinanza*, in *Quaderni regionali*, fasc. 3, 2011, pp. 935 ss.
- BALDI B., *I “numeri” del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5-6, 2010, pp. 495 ss.
- BALDI B., *Regioni a Statuto speciale e federalismo fiscale: un’analisi comparata*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 245 ss.
- BALDI M., MARCANTONI M., *Regioni a geometria variabile. Quando dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, 2013
- BALDUZZI R. (cur.), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Bologna, 2012
- BALDUZZI R., LUTHER J. (cur.), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, Milano, 2013
- BANKES N., *Co-operative Federalism: Third Parties and Intergovernmental Agreements and Arrangements in Canada and Australia*, in *Alberta Law Review*, vol. 29, 1991, pp. 792 ss.
- BARBERA A., *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 171-172, 2011, pp. 19 ss.
- BARBERA P., *Autonomie speciali e riserve erariali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 2, 2013, pp. 45 ss.

- BARBERO M., *Gestione associata: stavolta si fa sul serio*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2012, pp. 43 ss.
- BARBERO M., *Golden rule: “non è tutt’oro quel che luccica”!*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2005, pp. 675 ss.
- BARBERO M., *Il federalismo fiscale in Italia “tollera” i fondi statali vincolati? La posizione della Corte costituzionale*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 5-6, 2004, pp. 629 ss.
- BARBERO M., *Il nuovo Patto di stabilità interno*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 5-6, 2005, pp. 647 ss.
- BARBERO M., *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei falli: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 6, 2007, pp. 1315 ss.
- BARBERO M., *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2006, pp. 35 ss.
- BARBERO M., *La “territorializzazione” del Patto di Stabilità Interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2010, pp. 356 ss.
- BARBERO M., *Le Regioni e il Patto di stabilità interno: da soggetti passivi ad un possibile futuro da protagonisti*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 227 ss.
- BARBERO M., *Manovre estive 2011: le novità relative al patto di stabilità interno degli enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2011, pp. 39 ss.
- BARBERO M., *Progressività del sistema tributario, uguaglianza ed autonomia impositiva regionale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2006, pp. 764 ss.
- BARBERO M., *Regioni: autonomia tributaria “in senso sparso”*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2011, pp. 1206 ss.
- BARBERO M., *Se il federalismo fiscale diventa questione di... principi*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2008, pp. 723 ss.

- BARBERO M., *Verso la regionalizzazione del Patto di stabilità interno: l'esperienza della Regione Piemonte*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1, 2010, pp. 48 ss.
- BARDASCINO M., COSSIGA C., *Patto di stabilità e competenza mista: le novità della finanziaria per il 2008*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1-2, 2008, pp. 207 ss.
- BARETTONI ARLERI A., *Passato e futuro della giurisdizione contabile*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 1985, pp. 48 ss.
- BARKVIS H., BAIER G., BROWN D., *Contested Federalism: certainty and ambiguity in the Canadian Federation*, Oxford, 2009
- BARLOW J., *The Rationale for the Control of Local Government Expenditure for the Purposes of Macro-Economic Management*, in *Local Government Studies*, vol. 7, issue 3, 1981, pp. 3 ss.
- BARNETT J., *The Barnett Formula. How a Temporary Expedient Became Permanent*, in *New Economy*, vol. 7, issue 2, 2000, pp. 69 ss.
- BARNETT R.R., SMITH P., *The 1990 Reform of UK Local Authority Finance*, IMF Staff Papers, 1991, pp. 666 ss.
- BARONE RICCIARDELLI E., *Ancora una sentenza della Corte sulla competenza delle Regioni a disciplinare i tributi locali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 3, 2006, pp. 339 ss.
- BARTOLE S., *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in G. AMATO, G. MARONGIU (cur.), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, pp. 65 ss.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 1971, pp. 84 ss.
- BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2006, pp. 669 ss.

- BASILAVECCHIA M., *Fisco delle Regioni e vincoli costituzionali*, in *Corriere tributario*, fasc. 24, 2011, pp. 1929 ss.
- BASILAVECCHIA M., *Profili generali dell'imposta comunale sugli immobili*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 5, 1999, pp. 1354 ss.
- BASLÉ M., *Le budget de l'État*, Paris, 1989
- BASSANI L.M., STEWART W., VITALE A., *I concetti del federalismo*, Milano, 1995
- BASSANINI F., *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a Statuto speciale e sui rapporti fra autonomia regionale speciale e autonomia regionale ordinaria*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1971, pp. 1712 ss.
- BASSANINI F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970
- BASSANINI F., MACCIOTTA G. (cur.), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, 2003
- BASTIDA F.J., *Il sistema finanziario regionale spagnolo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2004, pp. 903 ss.
- BATTILANI P., *Decentramento o accentrimento: obiettivi e limiti del sistema amministrativo locale scelto con l'Unità del paese*, in *Rivista di storia economica*, fasc. 3, 2001, pp. 313 ss.
- BATTINI F., *L'amministrazione della spesa*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo III, 2003, pp. 2701 ss.
- BATTINI F., PEREZ R., *La legge di stabilità per il 2014*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2014, pp. 231 ss.
- BATTINI F., *Riflessioni sulla copertura delle leggi di spesa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2011, pp. 105 ss.
- BATTISTON F., STRUSI A., *Decentramento e risorse finanziarie*, in *La Finanza locale*, fasc. 2, 1999, pp. 169 ss.

- BAUER H., *“Die Bundestreue”. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübingen, 1992
- BAUS R.T., FISCHER T., HRBEK R. (eds.), *Föderalismusreform II, Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, Baden-Baden, 2007
- BAYENET B., TURNER S., *Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique*, in M. MIGNOLET (ed.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, 2005, pp. 299 ss.
- BAYER H.W., *Die Bundestreue*, Tübingen, 1961
- BAYOUMI T., EICHENGREEN B., *Restraining yourself: the implications of fiscal rules for economic stabilization*, Staff Papers-International Monetary Fund, 1995
- BAYOUMI T., *The 1990 Reform of UK Local Authority Finance*, IMF Staff Papers, 1991, pp. 671 ss.
- BELL D., CHRISTIE A., *The Barnett Formula: Nobody’s Child?*, in A. TRENCH (ed.), *The State of the Nations 2001: the Second Year of Devolution in the United Kingdom*, Thorverton, 2001, pp. 135 ss.
- BENEDETTI A., *Competenza statale “di principi” e coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2004, pp. 735 ss.
- BENVENUTI F., *L’ordinamento repubblicano*, Padova, 1996
- BENVENUTI F., *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 3, 1971, pp. 191 ss.
- BENZ A., *Two Types of Multi-Level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 10, issue 3, 2000, pp. 21 ss.
- BERG-DICK P., CARREAU M., FIELD D., ÈTHIER M., *Tax Coordination under the Canadian Tax System*, in N. BOSCH, J.M. DURÁN (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Cheltenham, 2008, pp. 169 ss.

- BERGO M., *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2013
- BERGONZINI C., *Il c.d. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge n. 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in *Studium iuris*, fasc. 1, 2014, pp. 15 ss.
- BERNARD P., *L'État et la décentralisation: du préfet au commissaire de la République*, Paris, 1983
- BERNIER G., BERTHET M.T., IRWIN D., *Politiques et finances publiques: le cas du fédéralisme canadien*, in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 16, 1996, pp. 101 ss.
- BERTHOLD N., MÜLLER A., *Regionale Disparitäten in Deutschland. Auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen?*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 90, n. 9, 2010, pp. 591 ss.
- BERTI G., DE MARTIN G.C. (cur.), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002
- BERTI G., DE MARTIN G.C. (cur.), *Le Autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001
- BERTI G., *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2007, pp. 1067 ss.
- BERTOLISSI M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2007, pp. 9 ss.
- BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983
- BERTOLISSI M., *La finanza regionale "derivata" ha i suoi anni e li dimostra*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1990, pp. 1750 ss.
- BERTOLISSI M., *La riforma finanziaria*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1994, pp. 697 ss.

- BERTOLISSI M., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 2-3, 2002, pp. 317 ss.
- BERTOLISSI M., *Verso un'autonomia impositiva delle Regioni?*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1990, pp. 1705 ss.
- BESSELINK L., *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 8, issue 1, 2012, pp. 1 ss.
- BEZES P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*, Paris, 2009
- BEZES P., SINÉ A. (eds.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, 2011
- BIAGGINI G., *Der neue Finanzausgleich in der Schweiz*, in P. BUBJÄGER (ed.), *Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand*, Wien, 2006, pp. 55 ss.
- BIAGGINI G., *Il federalismo fiscale in Svizzera*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, pp. 117 ss.
- BIAGI F., GONZÁLEZ P., *Profili istituzionali del federalismo fiscale spagnolo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2001, pp. 831 ss.
- BIANCO A., *Spending review, le novità per le gestioni associate*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 4/5, 2012, pp. 42 ss.
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2011
- BIFULCO R., *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 1 ss.
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2012



- BILANCIA P., *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, n. 9, 2005, pp. 31 ss.
- BILANCIA P., *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 67 ss.
- BILARDO S., *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2001, pp. 887 ss.
- BILARDO S., *Il pareggio di bilancio in Costituzione per gli enti territoriali: tra riforma della contabilità e patto di stabilità*, in *Azienda Pubblica*, fasc. 4, 2013, pp. 527 ss.
- BIN R., *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2009, pp. 127 ss.
- BIN R., FALCON G., *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 81 ss.
- BIN R., *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 6, 2007, pp. 689 ss.
- BIN R., *Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2010, pp. 721 ss.
- BIRD R.M. (ed.), *Fiscal Dimension of Canadian Federalism*, Toronto, 1980
- BIRD R.M., DUAN-JIE C., *Federal Finance and Fiscal Federalism: the Two Worlds of Canadian Public Finance*, in *Canadian Public Administration*, vol. 41, issue 1, 1998, pp. 51 ss.
- BIRD R.M., TASSONYI A., *Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?*, in J.A. RODDEN, G.S. ESKELAND, J. LITVACK (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, 2003, pp. 85 ss.
- BITTKER B.I., *Constitutional Limits on the Taxing Power of the Federal Government*, in *Tax Law*, vol. 41, 1987, pp. 3 ss.
- BIZIOLI G., *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge*

- un altro elemento alla definizione del nuovo “federalismo fiscale”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2004, pp. 550 ss.
- BIZIOLI G., *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012
- BIZIOLI G., *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2012, pp. 121 ss.
- BIZIOLI G., *Profili ricostruttivi dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali derivante dalla legge delega in materia di “federalismo fiscale”*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2009, pp. 13 ss.
- BIZIOLI G., SACCHETTO C. (eds.), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, Amsterdam, 2011
- BLAIRON K., *L'esperienza francese. La problematica del riparto del finanziamento delle competenze pubbliche fra lo Stato e gli enti territoriali*, in S. GAMBINO (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, pp. 113 ss.
- BLAIS A., DION S. (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, 1991
- BLINDENBACHER R., KOLLER A. (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from each Other*, Baskerville, 2003
- BOADWAY R., *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.
- BOADWAY R., SHAH A., *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, New York, 2009
- BOGGERO G., *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2014, pp. 93 ss.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, in *Digesto IV edizione (discipline pubblicistiche)*, vol. VI, Torino, 1991, pp. 237 ss.

- BOGNETTI G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato: il metodo*, Torino, 1994
- BONDONIO D., *Modelli di perequazione per il federalismo fiscale*, in *Economia Pubblica*, fasc. 3, 1997, pp. 41 ss.
- BONECHI L., *Il servizio pubblico locale in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 2, 2001, pp. 788 ss.
- BONETTI P., *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2010, pp. 1161 ss.
- BOOTHE P. (ed.), *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition: A Canada-Australia Comparison*, Edmonton, 1996
- BORDIGNON M., *La perequazione*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 273 ss.
- BORGONOVİ E., *Il contributo dei costi "standard" nel processo di miglioramento delle "performance" delle Amministrazioni pubbliche*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2012, pp. 331 ss.
- BORIA P., *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 5, pt. 1, 2013, pp. 409 ss.
- BORRELLO I., SALVEMINI G., *Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nella riforma amministrativa*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 2, pt. 1, 1999, pp. 174 ss.
- BOSCH N., DURÁN J.M. (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Cheltenham, 2008
- BOSCH ROCA N., *El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas*, in *Revista de estudios regionales*, vol. 86, 2009, pp. 73 ss.
- BOTTINO G., *Il nuovo art. 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 2014, pp. 691 ss.

- BOUVIER M., *Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales*, in *Revue française de finances publiques*, vol. 81, 2003, pp. 27 ss.
- BOUVIER M., *La Cour des Comptes en Belgique*, in *Revue française de finances publiques*, n. 36, 1991, pp. 13 ss.
- BOUVIER M., *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.
- BOZZA N., *Il federalismo fiscale in Germania*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 7-8, pt. 1, 1996, pp. 383 ss.
- BRACCI A., *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961
- BRANCASI A., *Autonomie locali e finanze*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1994, pp. 1417 ss.
- BRANCASI A., *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1235 ss.
- BRANCASI A., *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2009, pp. 4534 ss.
- BRANCASI A., *Finanza regionale: linee per una riforma*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 4, 1973, pp. 257 ss.
- BRANCASI A., *I nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 5, 2000, pp. 957 ss.
- BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2004, pp. 763 ss.
- BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2011, pp. 451 ss.

- BRANCASI A., *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie "alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni"*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 1137 ss.
- BRANCASI A., *Il vincolo di destinazione alle risorse da indebitamento tra l'unità del bilancio e la salvaguardia dei relativi equilibri finanziari*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1991, pp. 706 ss.
- BRANCASI A., *In tema di coordinamento della finanza pubblica la Corte ci ripensa, con l'esito di compromettere la coerenza argomentativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2009, pp. 1509 ss.
- BRANCASI A., *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, pp. 49 ss.
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2003, pp. 41 ss.
- BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012, pp. 108 ss.
- BRANCASI A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012, pp. 1685 ss.
- BRANCASI A., *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005
- BRANCASI A., *La controversa e soltanto parziale continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2007, pp. 1648 ss.
- BRANCASI A., *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2011, pp. 2354 ss.
- BRANCASI A., *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2006, pp. 421 ss.

- BRANCASI A., *La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo della copertura finanziaria*, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, pp. 976 ss.
- BRANCASI A., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'estensione dell'obbligo della copertura finanziaria ai rapporti tra enti pubblici*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1988, pp. 1493 ss.
- BRANCASI A., *Le "misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica": a proposito di un seminario sul decreto "taglia spese"*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2003, pp. 961 ss.
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985
- BRANCASI A., *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5, 2003, pp. 2562 ss.
- BRANCASI A., *Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2002, pp. 909 ss.
- BRANCASI A., *Un apparente paradosso: le valenze regionaliste di una concezione unitaria della finanza pubblica*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 1984, pp. 739 ss.
- BRANCOLI BUSDRAGHI B., *Crisi economica e debito pubblico: la Francia verso l'austerità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 12, 2010, pp. 1315 ss.
- BRENNAN G., BUCHANAN J.M., *The Power to Tax. The Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980
- BREUILLE M.L., GILBERT G., *La mise en cohérence interne des finances publiques: quelles voies? Vers des pactes nationaux de stabilité et de croissance entre l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale?*, in *Revue française de finances publiques*, n. 87, 2004, pp. 231 ss.

- BRIFFAULT R., *Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law*, in *Rutgers Law Journal*, vol. 34, 2002, pp. 907 ss.
- BROADBENT J., LAUGHLIN R., *Control and Legitimation in Government Accountability Processes: the Private Finance Initiative in the UK*, in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 14, issue 1, 2003, pp. 23 ss.
- BROWN D.M., *Fiscal Federalism: Maintaining a Balance?*, in H. BAKVIS, G. SKOGSTAD (eds.), *Canadian federalism performance, effectiveness, and legitimacy*, Oxford, 2012, pp. 118 ss.
- BRUNEAU P., *Fonctions municipales, personnel communal: organisation et finances des communes*, Paris, 1976
- BUCCICO C., *Nuove forme di collaborazione di Regioni e Comuni in fase di accertamento*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 3, pt. 1, 2012, pp. 487 ss.
- BUCHANAN J.M., *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, vol. 40, issue 4, 1950, pp. 583 ss.
- BUENKER J.D., *The Ratification of the Sixteenth Amendment*, in *The Cato Journal*, vol. 1, issue 1, 1981, pp. 183 ss.
- BUETTNER T., *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.
- BUGLIONE E., *Autonomia, controllo e trasparenza della finanza regionale: situazione attuale e prospettive*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, fasc. 4, 1995, pp. 59 ss.
- BUGLIONE E., *Decentramento delle funzioni e centralizzazione della finanza: un binomio entro certi limiti necessario*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2005, pp. 400 ss.
- BUGLIONE E., *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 1, 2002, pp. 22 ss.

- BUGLIONE E., *Le decisioni delle Regioni per favorire il passaggio alla moneta unica configurano interferenze nella politica monetaria?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 2, 2001, pp. 163 ss.
- BUGLIONE E., *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 585 ss.
- BUGLIONE E., PIERANTONI I., *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni dai Decreti Delegati del 1972 al d.P.R. 616/1977*, Milano, 1980
- BUONANNO F., *Sui limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali: le nozioni ed il rapporto tra "indebitamento" e "spese di investimento" nella disciplina attuativa dell'art. 119 della Costituzione*, in *Giustizia amministrativa*, fasc. 1, 2005, pp. 216 ss.
- BUOSO E., *L'art. 72, comma II, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2003, pp. 959 ss.
- BUSCEMA A., *I tributi propri delle Regioni*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1979, pp. 113 ss.
- BUSCEMA A., *L'autonomia finanziaria delle Regioni alla luce della legge di contabilità dello Stato*, in *Stato e Regione*, fasc. 4-5, 1980, pp. 110 ss.
- BUSCEMA L., *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2014
- BUSCEMA S., *La finanza locale nel contesto dell'ordinamento regionale: problemi di coordinamento con la finanza statale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 11, 1974, pp. 849 ss.
- BUSICO L., BUSICO M., *I regolamenti tributari negli enti locali*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 7-8, 2003, pp. 1007 ss.
- BUBJÄGER P. (ed.), *Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand*, Wien, 2006
- BUBJÄGER P., *Das System der österreichischen Finanzverfassung und seine Reformoptionen*, in R.T. BAUS, T. FISCHER, R. HRBEK (eds.), *Föderalismusreform II, Weichenstellung für eine Neuordnung der*



- Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, Baden-Baden, 2007, pp. 165 ss.
- BUBJÄGER P., *I rapporti finanziari in Austria*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano, 2010, pp. 131 ss.
- BUTCHER H.L., LAW I.G., LEACH R., MULLARD M., *Local government and Thatcherism*, London, 1990
- BUZZACCHI C., *Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2002, pp. 882 ss.
- BUZZACCHI C., *Equilibrio di bilancio “versus” autonomie e “Stato sociale”*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2014, pp. 49 ss.
- BUZZACCHI C., *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l’unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. 3, 2013, pp. 753 ss.
- BUZZACCHI C., *La solidarietà tributaria: funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011
- CABRAS D., *L’impatto della nuova governance economica europea sull’ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2011, pp. 387 ss.
- CABRAS D., *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2012, pp. 111 ss.
- CAIANIELLO G., *Bilancio, legge Finanziaria, “coperture” e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio, a Costituzione invariata)*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 9-10, pt. 2, 2000, pp. 3461 ss.
- CALAMO SPECCHIA M., *Dalla sovranità indivisa alla sovranità condivisa: la riforma sul decentramento in Francia e il riparto implicito di competenze normative tra Stato, collettività territoriali e Unione europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, fasc. 2, 2005, pp. 55 ss.

- CALVIERI C., *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 2013, pp. 51 ss.
- CALVO VÉRGEZ J., *La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma: Nueva Época*, n. 2, 2014, pp. 4 ss.
- CALZAVARA F., *Note in tema di autonomia impositiva degli enti locali*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 265 ss.
- CAMERON D., SIMEON R., *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*, in *Publius*, vol. 32, issue 2, 2002, pp. 49 ss.
- CAMMELLI M., *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, in *Il Mulino*, fasc. 1, 2001, pp. 21 ss.
- CANAPARO P., *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'art. 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, fasc. 13, 2012
- CAPACCIOLI E., *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.
- CAPPUGI L., SCHIAVO CAMPO F., *Integrazione finanziaria internazionale e i limiti all'esercizio della sovranità monetaria*, Roma-Bari, 1990
- CARAVITA DI TORITTO B. (cur.), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004
- CARAVITA DI TORITTO B., *Art. 81 Cost., Stato sociale e intervento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, pp. 225 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti*

- delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 49 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., JORIO E., *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2014
- CARBONE G., *Finanza regionale ancora "derivata" e "concessa"*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 1976, pp. 946 ss.
- CARBONI G.G. (cur.), *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009
- CARBONI G.G., *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013
- CARBONI G.G., *Il "potere di bilancio" fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2006, pp. 25 ss.
- CARBONI G.G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2011, pp. 605 ss.
- CARBONI G.G., *Il federalismo fiscale dinamico in Spagna*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2, 2010, pp. 573 ss.
- CARBONI G.G., *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2009, pp. 1417 ss.
- CARBONI G.G., *Il processo di bilancio nella Stato "comunitario"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 2006, pp. 1062 ss.
- CARBONI G.G., *La devolution nel Regno Unito: i rapporti finanziari tra i livelli di governo*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2008, pp. 135 ss.
- CARBONI G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2006
- CARBONI G.G., *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2014
- CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 1995, pp. 33 ss.

- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2013
- CARLI M., *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.
- CARONNA F., *I tributi comunali in Italia*, Palermo, 1900
- CARPANI G., *I piani di rientro tra emergenze finanziarie e l'equa ed appropriata erogazione dei LEA*, in R. BALDUZZI (cur.), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Bologna, 2012, pp. 25 ss.
- CARROZZA P., *La legge sul federalismo fiscale: delega in bianco o principi-decalogo per una laboriosa trattativa?*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, pt. 5, 2010, pp. 1 ss.
- CARULLO G., *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 10, 2013, pp. 2879 ss.
- CASADO OLLERO G. (ed.), *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Granada, 1997
- CASATELLA A., *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013
- CASSESE S., *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Politica del diritto*, fasc. 1, 1973, pp. 39 ss.
- CASSESE S., *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1974, pp. 962 ss.
- CASSESE S., *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, 279 ss.
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2005, pp. 331 ss.
- CASSESE S., *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1963, pp. 323 ss.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2003

- CASTALDI P., *Il patto di stabilità interno un problema aperto: l'individuazione dell'obiettivo Ente*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2009, pp. 33 ss.
- CASTELLI L., *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2007, pp. 577 ss.
- CASTRONOVO G., *L'accorpamento dei piccoli Comuni contribuirà al risanamento dei nostri conti pubblici*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 11, 2006, pp. 1457 ss.
- CATELANI A., *Autonomia finanziaria e autogoverno delle Regioni*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 12, 1983, pp. 325 ss.
- CATTARIN A., *Dalla servitù alla sovranità. No taxation without representation*, Napoli, 2009
- CATTOIR P., VERDONCK M., *Péréquation financière et fédéralisme*, in AA.VV., *Autonomie, Solidarité et Coopération*, Brussels, 2002, pp. 307 ss.
- CAVALLINI CADEDU L. (cur.), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012
- CAVALLINI CADEDU L., *Corte costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in ID. (cur.), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012, pp. 319 ss.
- CAZZOLA G., *Federalismo e solidarietà*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 1995, pp. 227 ss.
- CECCHETTI M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2012
- CERA G., DALMONEGO I., DEBIASI F., *La finanza regionale: le Regioni a Statuto ordinario e speciale nell'evoluzione recente*, Milano, 1989
- CERA G., *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del federalismo*, in J. WOELK (cur.),

- Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, pp. 69 ss.
- CERA G., *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 81 ss.
- CERA G., *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, 2014
- CERA G., *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2009, pp. 453 ss.
- CERA G., *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 1997, pp. 101 ss.
- CERRINA FERONI G. (cur.), *Crisi economica-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012
- CERULLI IRELLI V., *La governance del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 419 ss.
- CIARLO P., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2002, pp. 808 s.
- CIMBOLINI L., *Sanzioni personali per chi viola il patto*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2011, pp. 49 ss.
- CINCIMINO S., SORCI A. (cur.), *Federalismo, riforme della contabilità e dei sistemi di controllo: l'impatto sugli equilibri di bilancio e sull'efficacia dell'operato degli enti della amministrazione pubblica*, Milano, 2012
- CINTIOLI F., *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2002, p. 90
- CITTADINO C., *I livelli essenziali delle prestazioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 5, 2005, pp. 63 ss.

BIBLIOGRAFIA

- CIVETTA E., RAMPINI B., *Il Patto di stabilità interno. Le modifiche apportate dall'art. 14 della legge 122/2010 di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 78*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4-5, 2010, pp. 43 ss.
- CLARICH M., *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2012, pp. 105 ss., cfr. anche in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 113 ss.
- COCIANI S.F., *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 1, 2011, pp. 53 ss.
- COCOZZA V., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979
- COLAPIETRO C., *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 4, 1995, pp. 113 ss.
- COLLEVECCHIO M. (cur.), *Il bilancio delle Regioni come strumento di governo*, Padova, 1989
- COLLEVECCHIO M., *Controlli, contabilità e finanza: una corretta sistemazione di una normativa sovrabbondante*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1, 2001, pp. 47 ss.
- COLLEVECCHIO M., *L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale*, in *La Finanza Locale*, fasc. 3, 2012, pp. 49 ss.
- CONIGLIANI C.A., *La riforma delle Leggi sui tributi locali: studi e proposte*, Modena, 1898
- CORALI E., *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali*, Milano, 2010
- CORONIDI F., *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2012

- CORS MEYA F.X., *Los recargos y los impuestos propios de la Comunidades Autónomas*, in *Civitas: Revista Española de Derecho Financiero*, vol. 59, 1988, pp. 411 ss.
- CORSO G., *I controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione*, in AA.VV., *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione (atti del convegno di Milano, 11-12 dicembre 1992)*, Roma, 1995, pp. 145 ss.
- CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012
- CORWIN E.S., *The Passing of Dual Federalism*, in *Virginia Law Review*, vol. 36, issue 1, 1950, pp. 1 ss.
- COSCULLUELA MONTANER L., MEDINA ALCOZ L., HERNANDO RYDINGS M. (eds.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Pamplona, 2012
- COSSIGA C., *Federalismo fiscale e perequazione finanziaria*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2007, pp. 145 ss.
- COSULICH M., *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.
- COURCHENE T.J., COPPLESTONE G.H., *Alternative Equalization Programs: Two-Tiers System*, in R.M. BIRD (ed.), *Fiscal Dimension of Canadian Federalism*, Toronto, 1980, pp. 9 ss.
- COURCHENE T.J., STEWART A.E., *Provincial Personal Income Taxation and the Future of the Tax Collection Agreements*, in M. MCMILLAN (ed.), *Provincial Public Finances: Plaudits, Problems, and Prospects*, vol. 2, Toronto, 1991, pp. 266 ss.
- COURCHENE T.J., *Subnational Budgetary and Stabilization Policies in Canada and Australia*, in J.M. POTERBA, J. VON HAGEN (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago-London, 1999, pp. 301 ss.
- COVINO F., *"Federalismo fiscale" e collaborazione debole nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. 00, 2010



- COVINO F., *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 244 ss.
- COVINO F., *Modelli costituzionali di riparto finanziario nella prospettiva di diritto comparato*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1695 ss.
- CRAIG P., *Administrative Law*, London, 2012
- CRAIG P., *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROUCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, pp. 19 ss.
- CREEL J., HUBERT P., SARACENO F., *An Assessment of the Stability and Growth Pact Reform in a Small-Scale Macro-Framework*, in *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 37, issue 8, 2013, pp. 1567 ss.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, vol. I, Padova, 1970
- CHAMPOMIER J.M., MEZZERA A., *L'organizzazione e le competenze della Corte dei Conti e delle Camere regionali dei conti in Francia*, in *Rivista della Corte dei conti*, fasc. 1, pt. 4, 2005, pp. 404 ss.
- CHELI E., *Prospettive attuali tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1971, pp. 237 ss.
- CHIAPPETTI A., *Regioni e giurisdizione contabile di responsabilità: due modelli organizzatori da coordinare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pp. 2885 ss.
- CHIEPPA R., *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1051 ss.
- CHITI E., *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2012, pp. 783 ss.

- CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 167 ss.
- CHRISTIE A., KIM SWALES J., *Learning Lessons for the Future of Devolved Finance in the United Kingdom from its Past: Proposals and Policies from Irish Home Rule to the Devolution Acts of 1998*, CPPR, Discussion Paper No. 14, 2007
- D'ALESSIO F., *Concetto, obiettivo e natura del diritto finanziario*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di G. Vacchelli*, Milano, 1937, pp. 167 ss.
- D'ALOIA A., *Contraddizioni e fragilità della décentralization: le relazioni finanziarie tra Stato e collettività locali in Francia*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 245 ss.
- D'ALTERIO E., *La misurazione delle attività amministrative: un sistema senza qualità?*, in *Munus*, fasc. 2, 2012, pp. 381 ss.
- D'AMATI N., *L'autonomia finanziaria delle Regioni: dalla negazione al federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 1, pt. 1, 1999, pp. 3 ss.
- D'AMICO N., *I rapporti fra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2012, pp. 933 ss.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2013
- D'ATENA A., *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994
- D'AURIA G., *(In tema di) ricorso all'indebitamento per Regioni ed Enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 2, pt. 1, 2006, pp. 403 ss.
- D'AURIA G., *(In tema di) vincoli puntuali alle spese correnti delle Regioni e degli Enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 12, pt. 1, 2005, pp. 3249 ss.

- D'AURIA G., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e Regioni a Statuto speciale*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, pt. 1, 2013, pp. 74 ss.
- D'AURIA G., *Circa le "trattative" fra lo Stato e le Regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno*, in *Il Foro italiano*, fasc. 11, pt. 1, 2012, pp. 2937 ss.
- D'AURIA G., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 7-8, pt. 5, 2001, p. 212
- D'AURIA G., *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2010, pp. 688 ss.
- D'AURIA G., *In tema di contenimento della spesa pubblica*, in *Il Foro italiano*, fasc. 6, pt. 1, 2013, pp. 1796 ss.
- D'AURIA G., *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 3, pt. 1, 2009, pp. 591 ss.
- D'AURIA G., *Sui principi dell'equilibrio del bilancio e della copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in *Il Foro italiano*, fasc. 5, pt. 1, 2012, pp. 1301 ss.
- D'AURO A., *Il federalismo fiscale dopo l'approvazione referendaria del testo della legge costituzionale concernente modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione*, in *La Finanza locale*, fasc. 9, 2002, pp. 1011 ss.
- D'AURO A., *La finanza locale nel testo unico degli Enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 2, 2001, pp. 203 ss.
- D'AURO A., *Tributi di scopo e prospettive della finanza locale*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2007, pp. 27 ss.
- D'ORLANDO E., *Crisi economica-finanziaria e intervento dello Stato. Il caso tedesco*, in G. CERRINA FERONI (cur.), *Crisi economica-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, pp. 265 ss.
- D'ORLANDO E., *I rapporti finanziari tra i livelli di governo e le antinomie del modello federale austriaco*, in F. PALERMO, M. NICOLINI

- (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 43 ss.
- DAFFLON B. (ed.), *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham/Northampton, 2002
- DAFFLON B., *Fédéralisme et solidarité. Etude de la péréquation en Suisse*, Fribourg, 1995
- DAFFLON B., *Fiscal Federalism in Switzerland: a Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation*, in A. FOS-SATI, G. PANELLA (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*, London, 1999, pp. 252 ss.
- DAFFLON B., *La gestion des finances publiques locales*, Paris, 1998
- DAGNINO A., SACCHETTO C., *Analisi etica delle norme tributarie*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, fasc. 3, 2013, pp. 617 ss.
- DAHLBY B., *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*, in *International Tax and Public Finance*, vol. 3, issue 3, 1996, pp. 397 ss.
- DALMONEGO I., *Il nuovo modello di finanza della Regione e delle Province autonome delineato dall'“Accordo di Milano”*, in G. POSTAL, M. MARCANTONI (cur.), *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*, Milano, 2011, pp. 61 ss.
- DARROW M., *Between Light and Shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Portland, 2006
- DE ANGELIS M., *La cultura dell'amministrazione pubblica in Italia fra tradizione e riforme*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, fasc. 3, 2006, pp. 151 ss.
- DE CALLATAY E., THYS-CLEMENT F. (eds.), *The Return of the Deficit: Public Finance in Belgium Over 2000-2010*, Leuven, 2013
- DE GASPERI C., TRETTER L., ZAMBARDA M., RICCADONNA L., *La finanza provinciale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI

- (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011, pp. 369 ss.
- DE GRAZIA D., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2002, pp. 287 ss.
- DE GRAZIA D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012 pp. 2483 ss.
- DE GUIDO G., STELLA M., *New public management: problematiche della accountability e del controllo*, in A. TORRE, L. VOLPE (cur.), *La Costituzione britannica*, Torino, 2005, pp. 1117 ss.
- DE IOANNA P., *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo documento di applicazione della "Legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 1989, pp. 205 ss.
- DE IOANNA P., *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 1993, pp. 459 ss.
- DE IOANNA P., FOTIA G., *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, Roma, 1996
- DE IOANNA P., GORETTI C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008
- DE LA FUENTE A., *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*, in *Hacienda pública española*, n. 4, 2010, pp. 91 ss.
- DE MARTIN G.C., *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1988, pp. 386 ss.
- DE MITA E., *La collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento*, in *Corriere tributario*, fasc. 26, 2010, pp. 2074 ss.
- DE MITA E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009

- DE NES M., *I fabbisogni “standard” nell’impianto del federalismo fiscale e nella c.d. “Spending review”, anche in considerazione della revisione dell’IMU per il 2013*, in *federalismi.it*, fasc. 12, 2013
- DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995
- DE SIANO A., *Configurazione dell’interesse pubblico e determinazione finanziaria. Gli effetti dell’introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico-territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008*, Torino, 2008
- DE SIERVO U., ORSI BATTAGLINI A., SORACE D., ZACCARIA R., *Note in tema di finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1971, pp. 1291 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, 831 ss.
- DE VILLIERS B., *Bundestreue: The Soul of Intergovernmental Partnership*, Johannesburg, 1995
- DE’ CAPITANI DI VIMERCATE P., *Il federalismo fiscale negli Stati Uniti d’America*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 5, pt. 1, 2012, pp. 1161 ss.
- DEFFENU A., *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2008, pp. 729 ss.
- DEGNI M., *Populismo e diritto del bilancio*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3-4, 2010, pp. 144 ss.
- DEGRASSI L., *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. 2-3, 2010, pp. 227 ss.
- DEGRASSI L., *Il controllo di efficienza: fondamento costituzionale e natura giuridica. Prime considerazioni*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 3, 1987, pp. 835 ss.

- DEL FEDERICO L., BASILAVECCHIA M., OSCULATI F., *Il finanziamento delle Regioni mediante tributi propri e partecipazioni*, in A. ZANARDI (cur.), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006, pp. 115 ss.
- DEL FEDERICO L., *Profili evolutivi del tributo di scopo nella finanza locale*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 1, 2013, pp. 33 ss.
- DEL FEDERICO L., *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 2, 2007, pp. 181 ss.
- DELWIT P., HELTINGS B., *Les accords du Lambermont-Saint Polycarpe*, in *L'année sociale*, 2001, pp. 43 ss.
- DELLA CANANEA G., *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2005, pp. 127 ss.
- DELLA CANANEA G., *I limiti della finanza locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 2, 2002, pp. 215 ss.
- DELLA CANANEA G., *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 4, pt. 1, 2001, pp. 559 ss.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996
- DELLA CANANEA G., *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2005, pp. 668 ss.
- DELLA CANANEA G., *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 7 ss.
- DELLA VALLE E., *I limiti costituzionali alla sovrapposizione di tributo erariale e tributo locale: capacità contributiva e coordinamento finanziario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 4, 1994, pp. 593 ss.
- DELLI GATTI D., *Il processo di convergenza come vincolo alla politica economica: il quadro macroeconomico in Italia alla vigilia del-*

- l'Unione Monetaria Europea*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, fasc. 2, 1998, pp. 139 ss.
- DENVER D., MITCHELL J., PATTIE C., BOCHEL H., *Scotland decides: the Devolution Issue and the 1997 Referendum*, London, 2000
- DESCHEEMAEKER C., *La Cour des comptes*, Paris, 1998
- DEVEREUX M.P., LOCKWOOD B., REDOANO M., *Horizontal and Vertical Indirect Tax Competition: Theory and some Evidence from the USA*, in *Journal of Public Economics*, vol. 91, issue 3, 2007, pp. 451 ss.
- DI GASPARE G., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992
- DI GASPARE G., *Miti e paradossi della riforma amministrativa: tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavuriano di amministrazione pubblica?*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2001, pp. 653 ss.
- DI GASPARE G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011
- DI GIOVINE A., *Esperienze e problemi di contabilità regionale*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1976, pp. 108 ss.
- DI GIOVINE A., *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la prassi governativa*, AA.VV., *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, pp. 23 ss.
- DI MARIA R., *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del "pareggio di bilancio": brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (cur.), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, pp. 213 ss.
- DI MARIA R., *La "tassa sul lusso": una lettura prima facie della autonomia impositiva delle Regioni a Statuto speciale*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 1-2, 2008, pp. 115 ss.



- DI MARIA R., *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.
- DI PIETRO A., *Federalismi e sistemi di fiscalità*, entrambi in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 93 ss.
- DI PLINIO G., *Federalismo e Costituzione fiscale negli Stati Uniti d'America*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 271 ss.
- DI PLINIO G., *L'esperienza belga di federalizzazione nell'ottica del sistema della finanza pubblica*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 167 ss.
- DI SCIASCIO A.F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014
- DICKMANN R., *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012 n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2013
- DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. 4, 2012
- DICKMANN R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, fasc. 10, 2012
- DIMAN P., SALERNO M., *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2004, pp. 1842 ss.

BIBLIOGRAFIA

- DIXIT A., LONDREGAN J., *Fiscal Federalism and Redistributive Politics*, in *Journal of Public Economics*, vol. 68, issue 2, 1998, pp. 153 ss.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ J.M., LÓPEZ JIMÉNEZ J.M., *La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, in *Documentos de Trabajo*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, n. 9, 1, 2012
- DONAHUE J.D., *Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Methaphor and America's Devolution Debate*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, issue 4, 1997, pp. 73 ss.
- DÖRING T., *Konnexitätsprinzip*, in *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, n. 10, 2004, pp. 609 ss.
- EDMONDS T., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 01/108, 2001
- EDWARDS J., KEEN M., *Tax Competition and Leviathan*, in *European Economic Review*, vol. 40, issue 1, 1996, pp. 113 ss.
- EKIRCH A.A., *The Sixteenth Amendment: The Historical Background*, in *The Cato Journal*, vol. 1, issue 1, 1981, pp. 161 ss.
- ELTGES M., *Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse*, in *Informationen zur Raumentwicklung*, n. 6/7, 2006, pp. 363 ss.
- ELLIOTT R., BELL D., SCOTT A., MA A., ROBERTS E., *Devolved Government and Public Sector Pay Reform: Considerations of Equity and Efficiency*, in *Regional Studies*, vol. 39, issue 4, 2005, pp. 519 ss.
- ENGAHL D.E., *The Spending Power*, in *Duke Law Journal*, vol. 44, issue 1, 1994, pp. 1 ss.
- ENGELKEN K., *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht: die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch die Länder*, Baden-Baden, 2009

- ENGLISH J., TAPPE H., *The Federal Republic of Germany*, in G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (eds.), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, Amsterdam, 2011, pp. 298 ss.
- EPPLE D., ZELENYTZ A., *The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?*, in *Journal of Political Economy*, vol. 89, issue 6, 1981, pp. 1197 ss.
- ERBSEN A., *Horizontal Federalism*, in *Minnesota Law Review*, vol. 93, 2008, pp. 493 ss.
- FABBRINI A., PIERSANTE F., SAPORITO G., SCARPELLI S., STEFANI M.L., VADALÀ E., *La finanza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia pubblica*, fasc. 5-6, 2008, pp. 43 ss.
- FABBRINI F., *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2012, pp. 434 ss.
- FALCON G. (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
- FALCON G., *Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, pp. 765 ss.
- FALCON G., *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2012, pp. 9 ss.
- FALCON G., *La legislatura rilegittimata e le riforme*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 5 ss.
- FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2001, pp. 1247 ss.
- FALCON G., *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 1999, pp. 83 ss.
- FALCONE G., *Le nuove frontiere della finanza locale*, in *Il Consiglio di Stato*, fasc. 2, 1978, pp. 230 ss.

- FALZEA P., *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000
- FANELLI R., *L'addizionale regionale strumento efficace del federalismo*, in *Corriere tributario*, fasc. 25, 2011, pp. 2032 ss.
- FANTOZZI A., *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.
- FARNETI G., *Dalla contabilità finanziaria all'economicità: l'esperienza relativa al settore degli enti locali*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, fasc. 4, 1999, pp. 97 ss.
- FEDELE A., *Federalismo fiscale e riserva di legge*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1525 ss.
- FEDELE A., *La potestà normativa degli enti locali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 2, pt. 1, 1998, pp. 109 ss.
- FELD L.P., KIRCHGÄSSNER G., *Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland*, in *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, issue 2, 2001, pp. 181 ss.
- FELD L.P., *Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse*, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 11, n. 3, 2010, pp. 226 ss.
- FENNA A., *Commonwealth fiscal power and Australian federalism*, in *UNSW Law Journal*, vol. 31, 2008, pp. 509 ss.
- FERNÁNDEZ AMOR J.A., *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica*, in *Revista Catalana de Dret Public*, vol. 32, 2006, pp. 267 ss.
- FERRARI G.F. (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010
- FERRARI G.F., *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2006, pp. 589 ss.

- FERRARI G.F., *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 129 ss.
- FERRARO L., MANFRELLOTTI R., *Aspetti del principio di eguaglianza: lineamenti descrittivi e dinamiche applicative*, in F. AMATUCCI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (cur.), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007, pp. 113 ss.
- FESTA R., *Principio unitario e federalismo nella giurisprudenza della Cour d'Arbitrage*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 2003, pp. 1583 ss.
- FICARI V. (cur.), *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega: un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale*, Milano, 2009
- FICARI V., *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale*, in *Rassegna Tributaria*, fasc. 5, 2001, pp. 1284 ss.
- FICHERA F., *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori*, in V. ATRIPALDI (cur.), *Costituente e Costituzione (1946-48)*, Napoli, 1997, pp. 208 ss.
- FINGLAND L., BAILEY S.J., *The EU's Stability and Growth Pact: Its Credibility and Sustainability*, in *Public Money and Management*, vol. 28, issue 4, 2008, pp. 223 ss.
- FINLAY L., *The Power of the Purse: an Examination of Fiscal Federalism in Australia*, in *Giornale di storia costituzionale*, fasc. 24, 2012, pp. 81 ss.
- FIorentino L., *Il decreto "taglia spese"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2003, pp. 223 ss.
- FIorentino L., *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2010, pp. 669 ss.

- FIORILLO F., ROBOTTI L., SEVERINI F., *Standard di spesa e di entrata nella Legge Delega sul federalismo fiscale. Un'analisi con un modello CGE*, in *Economia pubblica*, fasc. 1-6, 2010, pp. 83 ss.
- FLORIDIA G.G., *Profili di tecnica redazionale dell'“aggiornamento” della Costituzione svizzera (ovvero: la forma è sostanza)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 1999, pp. 1273 ss.
- FLOWERS M.R., *Shared Tax Sources in a Leviathan Model of Federalism*, in *Public Finance Quarterly*, vol. 16, issue 1, 1988, pp. 67 ss.
- FOOTITT R., *From competitive tendering to best value for local government services*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1999, pp. 515 ss.
- FORTE C., *Decreto Taglia-spese: prime esperienze applicative*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2004, pp. 340 ss.
- FORTE F., EUSEPI G., *La Corte dei conti: un “agente” alla ricerca del vero “principale”*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, fasc. 7/8, 1990, pp. 315 ss.
- FOSSATI A., LEVAGGI R. (cur.), *Dal decentramento alla devolution: il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Milano, 2004
- FOSSATI A., PANELLA G. (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*, London, 1999
- FOSSATI A., TAMARINDO E.W., *Il federalismo fiscale in Germania*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 4, pt. 1, 2000, pp. 557 ss.
- FRANCARIO F., *Le società a partecipazione pubblica strumentali dopo la cd. “spending review” (alla luce della sentenza Corte cost. n. 229/2013)*, in *Il Corriere del Merito*, fasc. 10, 2013, pp. 933 ss.
- FRANSONI G., DELLA CANANEA G., *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, pp. 2358 ss.

- FRANSONI G., RUSSO P., *Ripartizione delle basi imponibili e principi di coordinamento del sistema tributario*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1575 ss.
- FREGNI M.C., *Autonomia tributaria delle Regioni e riforma del Titolo V della Costituzione*, in L. PERRONE, C. BERLIRI (cur.), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 477 ss.
- FREGNI M.C., *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, fasc. 3, 2005, pp. 683 ss.
- FREY B.S., EICHENBERGER R., *To Harmonize or to Compete? That's not the Question*, in *Journal of Public Economics*, vol. 60, issue 3, 1996, pp. 335 ss.
- FRIEDRICH C., *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1950
- FRIEDRICH C., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968
- FROSINI J.O., *La devolution fiscale nel Regno Unito: verso l'apertura del vaso di Pandora?*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 109 ss.
- FROSINI T.E., BASSU C., *Le relazioni finanziarie fra i livelli di governo nel Commonwealth of Australia*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 404 ss.
- FROSINI T.E., PETRILLO P.L., *Il federalismo fiscale "decostituzionalizzato" canadese e la negoziazione tributaria tra livello federale e provinciale*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 355 ss.
- FROUD J., *The Private Finance Initiative: Risk, Uncertainty and the State*, in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 28, issue 6, 2003, pp. 567 ss.
- GALLIGAN D.J., *La discrezionalità amministrativa*, Milano, 1999

- GALLO C.E., *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato in favore di Comuni alla luce del nuovo art. 119 Cost.*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 1, 2004, pp. 65 ss.
- GALLO F., *Federalismo fiscale e principio di autonomia*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 4, 1996, pp. 775 ss.
- GALLO F., *Il federalismo fiscale "cooperativo"*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 2, 1995, pp. 275 ss.
- GALLO F., *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (cur.), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, 2003, pp. 161 ss.
- GALLO F., *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.
- GALLO F., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo art. 119*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, pp. 141 ss.
- GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 2, 2002, pp. 589 ss.
- GALLO F., *Ratio e struttura dell'Irap*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 3, 1998, pp. 627 ss.
- GALLO F., *Rilievi critici sulle proposte di federalismo fiscale contenute nel progetto di riforma costituzionale elaborato dalla c.d. Commissione "bicamerale"*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 5, pt. 1, 1998, pp. 441 ss.
- GALLO S., *Le entrate finanziarie delle Regioni*, in *Rassegna dei lavori pubblici*, fasc. 7, 1972, pp. 283 ss.
- GAMBINO S. (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014
- GAMBINO S., *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, fasc. 1, 2009, pp. 3 ss.



- GAMBINO S., *Le sfide del neo-regionalismo e l'eguaglianza dei cittadini: il federalismo fiscale secondo il d.d.l. A.S. n. 1117*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 249 ss.
- GAMPER A., *On Loyalty and the (Federal) Constitution*, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, vol. 4, issue 2, 2010, pp. 157 ss.
- GANZ G., *The Depoliticisation of Local Authorities: the Local Government and Housing Act 1989, Part 1*, in *Public Law*, 1990, pp. 224 ss.
- GARCÍA ESTANISLAO A., *La reforma de la constitución para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria como medida estructural de lucha contra la crisis económica en España*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 2012, pp. 125 ss.
- GARCÍA GUERRERO J.L., *Lo Stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione dopo la prima riforma integrale di alcuni Statuti*, in S. GAMBINO (cur.), *Regionalismi e Statuti, Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, pp. 293 ss.
- GARCÍA MORILLO J., PÉREZ TREMPES P., ZORNOZA PÉREZ J., *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, 1998
- GARCÍA PRATS F.A., *Stability Pact and Multi-Level Governance. European Constraints and Local Public Finance: the Spanish Experience*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, fasc. 2, 2012, pp. 323 ss.
- GARCÍA RICO A., *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Cuenca, 1999
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ J., *La aplicación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria a las entidades locales*, in L. COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ, M. HERNANDO RYDINGS (eds.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Pamplona, 2012, pp. 293 ss.
- GARDINI G., *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Un'introduzione*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2013

- GELOSA G., *La nuova legge sul federalismo fiscale. Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, fasc. 9, 2009, pp. 82 ss.
- GEROTTO S., *Il "federalismo fiscale" svizzero*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 95 ss.
- GHILLINO M., *La "Cour des comptes"*, in *Jus*, fasc. 2, 1994, pp. 253 ss.
- GIANNI G., *L'autonomia finanziaria e impositiva di Comuni, Province e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, in *Amministrare*, fasc. 3, 2003, pp. 447 ss.
- GIANNINI M.S., *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, pp. 356 ss.
- GIANNINI M.S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1974, pp. 1263 ss.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939
- GIANNINI M.S., *Incoerenze della legislazione sulla spesa pubblica*, in AA.VV., *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, 1965, pp. 91 ss.
- GIANNINI M.S., *Le obbligazioni pubbliche*, Roma, 1964
- GIANNINI M.S., *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 224 ss.
- GIANNONE C., *Il federalismo fiscale. Teoria e pratica*, Milano, 2006
- GIARDA P., *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.
- GIARDA P., *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.

- GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, 2005
- GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2001, pp. 1425 ss.
- GILBERT G., VAILLANCOURT F., *La péréquation financière au Canada et en France: mécanismes d'évaluation*, in *Revue française de finances publiques*, n. 99, 2007, pp. 75 ss.
- GIMÈNEZ MONTERO A., *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Valencia, 2002
- GIORDANO A., *Verso l'armonizzazione del sistema tributario: tra gli obiettivi del legislatore e la babele dei sistemi contabili sub-statali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 2, 2010, pp. 40 ss.
- GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005
- GIOVANARDI A., *La fiscalità regionale e locale nel d.d.l. Calderoli tra tributi propri derivati e principio di continenza: ci sarà un qualche spazio per i tributi propri in senso stretto di Regioni e di enti locali?*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 315 ss.
- GIOVANARDI A., *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 5, 2008, pp. 1424 ss.
- GIOVANARDI A., *Tributi comunali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 5, pt. 1, 1999, pp. 465 ss.
- GIRÒN REGUERA E., *La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 80, 2007, pp. 82 ss.
- GIROTTI D., *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come livello "essenziale dei diritti politici"?*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 1167 ss.

- GIROTTO D., *Politica monetaria delle Regioni*, in *Studium iuris*, fasc. 2, 2002, pp. 220 ss.
- GIUDICELLI J., PARDINI J.J., *Il controllo dello Stato francese sugli enti locali*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 9, 2000, pp. 1216 ss.
- GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 51 ss.
- GIUSEPPONE V., *Compatibilità tra riforme e pubblica amministrazione*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 10, pt. 2, 1998, pp. 379 ss.
- GIZZI F., *La contabilità delle Regioni nel quadro della contabilità pubblica: problemi generali di autonomia e coordinamento*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1976, pp. 115 ss.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ J., *Aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en las CCAA y EELL. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria*, in *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 27, 2001, pp. 57 ss.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ J., *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*, in *Presupuesto y gasto público*, vol. 28, 2002, pp. 95 ss.
- GONG L., ZOU H.-F., *Public Expenditures, Taxes, Federal Transfers, and Endogenous Growth*, in *Journal of Public Economic Theory*, vol. 13, issue 6, 2011, pp. 973 ss.
- GONZÁLEZ PÁRAMO J.M., *El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria*, in *Revista de estudios regionales*, vol. 66, 2003, pp. 19 ss.
- GORDON R.H., *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, issue 4, 1983, pp. 567 ss.
- GORDON T., *The Calculus of Constraint: A Critical Review of State Fiscal Institutions*, in E. GARRETT, E. GRADY, H. JACKSON (eds.),

- Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, New York, 2008, pp. 271 ss.
- GORETTI C., RIZZUTO L., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università economica Bocconi, Short notes n. 2, 2011
- GORETTI C., RIZZUTO L., *Le eccedenze di spesa nella legge finanziaria 2004: una prima applicazione del “tagliaspese”*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2004, pp. 360 ss.
- GORI L., *La difficoltà di punire e di premiare. Note a proposito del d.lgs. n. 149 del 2011, fra federalismo fiscale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 176 ss.
- GOSETTI DI STURMECK G., *Il nuovo welfare locale: dal Compulsory Competitive Tendering al Best Value Regime*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2007, pp. 209 ss.
- GRAETZ M.J., WARREN JR. A.C., *Income Tax Discrimination and the Political and Economic Integration of Europe*, in *The Yale Law Journal*, vol. 115, issue 6, 2006, pp. 1186 ss.
- GRASSI I., *Il ruolo europeo delle autonomie locali. La Carta europea delle Autonomie locali e la Comunità europea dopo il Trattato di Maastricht*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, fasc. 5, 1992, pp. 1178 ss.
- GRASSO A.V., *Brevi riflessioni sul riordino della finanza pubblica*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 9, 1995, pp. 1297 ss.
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012
- GRAZZINI L., VAN YPERSELE T., *Fiscal Coordination and Political Competition*, in *Journal of Public Economic Theory*, vol. 5, issue 2, 2003, pp. 305 ss.
- GRIMALDI L., *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della*

- sentenza Corte cost. n. 88/2014), in *Amministrazione in cammino*, 2014
- GROPPI T., *I rapporti finanziari Federazione-Province in Canada tra decostituzionalizzazione e accordi intergovernativi*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 349 ss.
- GROPPI T., OLIVETTI M. (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001
- GROTTANELLI DÈ SANTI G., *Finanza locale allegra e lealtà verso i contribuenti*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 1982, pp. 111 ss.
- GROUT P.A., *The Economics of the Private Finance Initiative*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, issue 4, 1997, pp. 53 ss.
- GUELLA F., *Debito degli enti locali e responsabilità dello Stato davanti alla Corte europea dei diritti*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 174 ss.
- GUELLA F., *Il carattere “sanzionatorio” dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiglieri: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost. 39/2014*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1, 2014
- GUELLA F., *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2013, pp. 809 ss.
- GUELLA F., *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2013, pp. 585 ss.
- GUELLA F., *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 131 ss.
- GUELLA F., *Il ruolo degli organi tecnici nelle decisioni politico-finanziarie. L'Ufficio parlamentare di bilancio come autorità indipendente e come apparato strumentale*, in P. BONETTI, A. CARDONE, A. CASSATELLA, F. CORTESE, A. DEFFENU, A. GUAZZAROTTI (cur.),

- Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, 2014, pp. 871 ss.
- GUELLA F., *L'autonomia finanziaria del Local Government nel Regno Unito. Un'evoluzione dei modelli giuridici di controllo, standardizzazione e responsabilizzazione della spesa pubblica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, 2014, pp. 143 ss.
- GUELLA F., *La copertura finanziaria delle leggi di spesa nel contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, Athens, 2013
- GUELLA F., *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.
- GUELLA F., *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.
- GUELLA F., *Trasferimenti erariali e formula Barnett*, in G.G. CARBONI (cur.), *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, pp. 178 ss.
- GUERRIERI A., *La Corte di Strasburgo e la normativa italiana sul dissesto degli enti locali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 1, 2014, pp. 165 ss.
- GUICCIARDI M., *La struttura del governo locale in Gran Bretagna: individuazione delle linee teoriche di tendenza e delle loro prospettive politiche*, in *Diritto e società*, fasc. 3, 1985, pp. 443 ss.
- HAACK S., *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht*, in *Archiv des oeffentlichen Rechts*, vol. 135, n. 3, 2010, pp. 450 s.
- HADFIELD B., *Devolution and the Changing Constitution: Evolution in Wales and the unanswered English Question*, in J. JOWELL, D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2007, pp. 271 ss.

- HADLEY C.D., MORASS M., NICK R., *Federalism and party interaction in West Germany, Switzerland, and Austria*, in *Publius*, vol. 19, issue 4, 1989, pp. 81 ss.
- HAIG R.M., *Amalgamated Federal-State Tax Administration in Australia*, in *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, Baltimore, 1937, pp. 370 ss.
- HANEBECK A., *Zurückhaltung und Maßstäbegesetz. Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich*, in *Kritische Justiz*, 2000, pp. 262 ss.
- HART O., *Hart's introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1968
- HARTMAN P.J., *State Taxation of Interstate Commerce: A Survey and an Appraisal*, in *Virginia Law Review*, vol. 46, issue 6, 1960, 1051 ss.
- HAYASHI M., BOADWAY R., *An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: the Case of Business Income Taxes in Canada*, in *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, vol. 34, issue 2, 2001, pp. 481 ss.
- HEALD D., MCLEOD A., *Beyond Barnett? Financing Devolution*, in J. ADAMS, P. ROBINSON (eds.), *Devolution in Practice: Public Policy Differences within the UK*, London, 2002, pp. 147 ss.
- HEALD D., MCLEOD A., *Revenue-raising by Devolved Administration in the Context of an Expenditure-based Financing System*, in *Regional and Federal Studies*, vol. 13, issue 4, 2003, pp. 67 ss.
- HEINEMANN A.W., *Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 92, n. 7, 2012, pp. 471 ss.
- HEINEMANN A.W., *Nachhaltige Finanzpolitik unter Berücksichtigung gleichwertiger Lebensverhältnisse*, in *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, vol. 54, 2005, pp. 343 ss.



- HEIPERTZ M., VERDUN A., *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, 2010
- HEPP R., VON HAGEN J., *Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution before and after Unification*, in *Publius*, vol. 42, issue 2, 2012, pp. 234 ss.
- HERRERO ALCALDE A., *El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica*, in *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 62, 2011, pp. 35 ss.
- HERRERO ALCALDE A., UTRILLA DE LA HOZ A., *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.
- HERTZOG R., *Le système financier local en France: La décentralisation n'est pas le fédéralisme*, in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 54, n. 2, 2002, pp. 613 ss.
- HICKMAN T.R., *The Reasonableness Principle: Reassessing its Place in the Public Sphere*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 63, issue 1, 2004, pp. 166 ss.
- HILLS R.M., *The Political Economy of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense and "Dual Sovereignty" doesn't*, in *Michigan Law Review*, vol. 96, 1998, pp. 813 ss.
- HIMSWORTH C.M.G., *Parliamentary Approval and Unreasonableness*, in *Public Law*, 1986, pp. 374 ss.
- HINNA L., MARCANTONI M., *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Roma, 2012
- HOHFELD W.N., *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning and Other Legal Essays*, New Haven, 1920
- HOOD C., *A Public Management for all Seasons?*, in *Public Administration*, 1991, pp. 3 ss.
- HUCHA CELADOR F., *Introducción al regime jurídico de las Haciendas Forales*, Madrid, 1995

- IACOVIELLO A., *Il coordinamento della finanza pubblica come binario per la ricentralizzazione della legislazione e dell'amministrazione in tempi di crisi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2013, pp. 3524 ss.
- IERACI G., *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 143 ss.
- IMBEAU L.M., *Guardians and Advocates in Deficit Elimination: Government Intervention in the Budgetary Process in Three Canadian Provinces*, in J. KLEIST, S. HUFFMAN (eds.), *Canada Observed: Perspectives from Abroad and from Within*, New York, 2000, pp. 145 ss.
- IMMORDINO D., *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2011, pp. 415 ss.
- IMMORDINO D., *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.
- IMMORDINO D., *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2009, pp. 1330 ss.
- INSTALLLE M., PEFFER M., SAVAGE R., *Le financement des communautés et des régions*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 1240, 1989, pp. 1 ss.
- IOVINELLI V., *L'art. 119 della Costituzione ed il blocco dei nuovi poteri normativi*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 1, 2004, pp. 101 ss.
- IRACI F., *Peculiarità e necessità di revisione dei criteri di riparto delle entrate pubbliche tra Stato e Regioni ad autonomia speciale*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1979, pp. 121 ss.
- JANEBA E., WILSON J.D., *Optimal Fiscal Federalism in the Presence of Tax Competition*, in *Journal of Public Economics*, vol. 95, issue 11, 2011, pp. 1302 ss.

- JELLINEK G., *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Mohr, 1887
- JIMÉNEZ ASENSIO R., *La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo*, in *Anuario aragonés del gobierno local*, vol. 5, 2013, pp. 281 ss.
- JOHN P., *Central-Local Government Relations in the 1980s and 1990s: Towards a Policy Learning Approach*, in *Local Government Studies*, vol. 20, issue 3, 1994, pp. 412 ss.
- JONES F.R., *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Company*, in *Harvard Law Review*, vol. 9, issue 3, 1895, pp. 198 ss.
- JORIO E., *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 2-3, 2012, pp. 33 ss.
- JORIO E., *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2011
- JORIO E., *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012
- JORIO E., *Un primo esame del d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della Sanità*, in *Sanità Pubblica e Privata*, fasc. 5, 2011, pp. 24 ss.
- JOSSELIN J.M., MARCIANO A., *Federalism and Subsidiarity in National and International Contexts*, in J.G. BACKHAUS, R.E. WAGNER (eds.), *Handbook of Public Finance*, Boston, 2005, pp. 477 ss.
- JUN U., *Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006*, in K.H. SCHRENK, M. SOLDNER (eds.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden, 2010, pp. 335 ss.

BIBLIOGRAFIA

- JURION B., *Autonomie fiscale, péréquation et contrainte budgétaire des communes: de la théorie à la pratique*, in *Reflets et perspectives de la vie économique*, n. 4, 2009, pp. 5 ss.
- KAUL I., CONCEIÇÃO P., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York, 2006
- KAYE T.A., *Tax Discrimination: A Comparative Analysis of US and EU Approaches*, in *Florida Tax Review*, vol. 7, issue 2, 2005, pp. 47 ss.
- KELLY J., WANNA J., *Once more into Surplus: Reforming Expenditure Management in Australia and Canada*, in *International Public Management Journal*, vol. 2, issue 1, 1999, pp. 127 ss.
- KILBRANDON L., *Report of the Royal Commission on the Constitution*, London, 1973
- KIRCHGÄSSNER G., POMMEREHNE W.W., *Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland*, in *Journal of Public Economics*, vol. 60, issue 3, 1996, pp. 351 ss.
- KIRCHHOF F., *Wer bestellt, bezahlt – das Konnexitätsprinzip zwischen Bund, Ländern und Kommunen*, in AA.VV., *Gelebte Demokratie – Festschrift für Manfred Rommel*, Stuttgart, 1997, pp. 45 ss.
- KLEIN O., *Das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip*, Potsdam, 2003
- KORINEK K., HOLOUBECK M., *Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung*, Graz, 1993
- KORIOTH S., *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen, 1997
- KORIOTH S., *Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020*, in M. JUNKERNHEINRICH, S. KORIOTH, T. LENK, M. WOISIN (eds.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*, Berlin, 2009, pp. 389 ss.
- LA ROSA S., *I rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 1978, pp. 272 ss.

- LA SCALA A.E., *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 344 ss.
- LA TORRE F., *Nuove sanzioni per le violazioni del patto di stabilità*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 12, 2011, pp. 1680 ss.
- LA TORRE F., *Riduzione delle indennità spettanti agli Amministratori locali in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 1, 2010, pp. 79 ss.
- LABAND P., *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007
- LACROIX A.L., *The Ideological Origins of American Federalism*, Cambridge, 2011
- LADU G., *L'auditing nella prospettiva del sistema costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1987, pp. 1100 ss.
- LAGO PEÑAS S., *Nivelación interterritorial y eficiencia de las decisiones fiscales: Reflexiones para el caso español*, in *Hacienda pública española*, vol. 162, 2002, pp. 79 ss.
- LAMBERTI L., *Competizione e cooperazione: l'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 11, pt. 2, 2002, pp. 477 ss.
- LAMBERTUCCI F., *Giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti e riserva di giurisdizione (valutazioni critiche e profili ricostruttivi)*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 1999, pp. 543 ss.
- LANE R., *The Grants Commission and Equalization Grants*, in *Publius*, vol. 7, issue 3, 1977, pp. 72 ss.
- LANG M., OSMOND J., RICHARDSON N., *Relations with Westminster and Whitehall*, in *Nations and Regions: The Dynamics of Devolution*, Wales, Quarterly Report, February 2001, pp. 48 ss.
- LAYARD A., *The Localism Act 2011: What Is "Local" and How Do We (Legally) Construct It?*, in *Environmental Law Review*, vol. 14, issue 2, 2012, pp. 134 ss.
- LE LIDEC P., *La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France*, in P. BEZES, A. SINE

- (eds.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, 2011, pp. 149 ss.
- LE LIDEC P., *Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, in *Revue française d'administration publique*, n. 1, 2007, pp. 111 ss.
- LECOURS A., BELAND D., *Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada*, in *Publius*, vol. 40, issue 4, 2009, pp. 574 ss.
- LEDDA F., *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. II, Milano, 1987, pp. 247 ss.
- LEE S., *Understanding Judicial Review as a Game of Chess*, in *Law Quarterly Review*, vol. 102, issue 4, pp. 493 ss.
- LEHNER M., *Limitation of the National Power of Taxation by the Fundamental Freedoms and Non-Discrimination Clauses of the EC Treaty*, in *EC Tax Review*, vol. 9, issue 1, 2000, pp. 5 ss.
- LEIBFRITZ W., *Fiscal federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform*, OECD Publishing, n. 743, 2009
- LEONE G., *Per un federalismo competitivo e solidale*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2009, pp. 533 ss.
- LEOTTA F.F., *Tasse: XI comandamento? Spunti per una riflessione sui rapporti tra fisco e morale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 1, pt. 1, 2009, pp. 29 ss.
- LEVINE H., JUSTICE J.B., SCORSONE E.A. (eds.), *Handbook of Local Government Fiscal Health*, Burlington, 2012
- LEVY R., *Federalism and Collective Action*, in *Kansas Law Review*, vol. 45, 1997, 1241 ss.
- LEVY R., *The Power to Legislate: a Reference Guide to the United States Constitution*, Westport, 2006
- LEYLAND P., ANTHONY G., *Textbook on Administrative Law*, Oxford, 2013

- LEYLAND P., *Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, in G.G. CARBONI, *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, 2009, pp. 43 ss.
- LILLO F. (cur.), *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo*, Milano, 2013
- LIPPOLIS V., *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 2009, pp. 659 ss.
- LOHSE F., *Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip*, Baden-Baden, 2006
- LOMBARDI G., *Indirizzo e coordinamento rispetto all'attività finanziaria delle Regioni e alla programmazione nazionale*, in AA.VV., *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, pp. 105 ss.
- LOMBARDI G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato: problemi di metodo*, Milano, 1986
- LÓPEZ BORRÁS J.M., *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: principales novedades introducidas*, in *Actualidad administrativa*, n. 9, 2014, pp. 2 ss.
- LÓPEZ LABORDA J., *Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas*, in *Mediterráneo económico*, vol. 10, 2006, pp. 197 ss.
- LORIMER K., *Radical Changes, Radical Worries*, in *Local Government Chronicle*, Feb 14, 2003, p. 9.
- LOSCO V., *Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2005, pp. 1099 ss.
- LOSCO V., *Il federalismo fiscale in Germania*, Milano, 2005

- LOUGHLIN M., *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford, 1996
- LOUIS J.V., *The Review of the Stability and Growth Pact*, in *Common Market Law Review*, vol. 43, issue 1, 2006, pp. 85 ss.
- LOVECCHIO L., *I principi del coordinamento tributario nella legge delega sul federalismo fiscale, con particolare riferimento agli enti locali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 4-5, 2009, pp. 387 ss.
- LUCATELLO G., *Lo Stato federale*, Padova, 1967
- LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, fasc. 2, 2008, pp. 145 ss.
- LUPI R., *Una proposta per la finanza regionale: la relazione della Commissione ministeriale*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 4, 1994, pp. 649 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Ancora ritardi ed incertezze per la finanza regionale: a quando la riforma?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 1993, pp. 3066 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Contenimento della spesa pubblica ed autonomia regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 12, 1983, pp. 2281 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V., *L'esecuzione del bilancio*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2011, pp. 95 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V., *La finanza regionale tra Costituzione e realtà: quale riforma?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 1992, pp. 562 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Le Regioni sempre più "agenzie" di spesa dello Stato: la Corte approva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 9, 1989, pp. 2353 ss.
- LUPU N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007



- LUPU N., *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 2, 2001, pp. 347 ss.
- LUPU N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 1999, pp. 523 ss.
- LUPU N., RIVOSECCHI G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 1062 ss.
- LUTTERI C., *Nuove norme di coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome*, in *Informator*, fasc. 1, 2010, pp. 50 ss.
- LYAL R., *Non-Discrimination and Direct Tax in Community Law*, in *EC Tax Review*, vol. 12, issue 2, 2003, pp. 68 ss.
- MACCIOTTA G., *Competenze e finanziamento delle Regioni a Statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in A. ZANARDI (cur.), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006, pp. 170 ss.
- MACCHIA P., *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Torino, 2007
- MACNAUGHTON A., *Compliance and Administration Issues Under the Tax Collection Agreements*, in *Canadian Tax Journal*, vol. 47, issue 4, 1999, pp. 890 ss.
- MADDALENA P., *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa nell'evoluzione attuale del diritto amministrativo*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 1, 2002, pp. 11 ss.
- MADDALUNO P., *L'evoluzione del federalismo fiscale in Belgio*, in *Tributi*, fasc. 6, 2002, pp. 402 ss.
- MAGIN C., *Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 90, n. 4, 2010, pp. 262 ss.

- MAGLIARO A., *Modelli di federalismo fiscale: un quadro di sintesi*, in ID. (cur.), *Verso quale federalismo? La fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive*, Trento, 2010, pp. 5 ss.
- MAGNET J., *Éléments de comptabilité publique*, Paris, 1996
- MAHER I., *Economic Policy Coordination and the European Court: Excessive Deficits and Ecofin Discretion*, in *European Law Review*, issue 6, 2004, pp. 831 ss.
- MAHON P., *Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, 2008, pp. 317 ss.
- MALHERBE J., TRAVERSA E., *Il federalismo fiscale in Belgio*, in A.E. LA SCALA (cur.), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010, pp. 217 ss.
- MANACORDA C., *Il bilancio pubblico*, Torino, 2008
- MANGIAMELI S., *Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC: crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2013
- MANGIONE G., *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.
- MANZANO SILVA E., *Il principio di autosufficienza finanziaria regionale negli ordinamenti spagnolo ed italiano*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, fasc. 3, 2008, pp. 77 ss.
- MANZELLA A., *Il governo democratico della crisi*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 129 ss.
- MANZELLA G.P., *Funzione di coordinamento e debito degli enti territoriali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2004 pp. 441 ss.

- MANZELLA G.P., *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 3-4, 2006, pp. 533 ss.
- MANZELLA G.P., *La nuova politica regionale europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2006, pp. 1253 ss.
- MARAZZITA G., *Il difficile equilibrio tra l'autonomia di spesa delle Regioni e il potere statale di "coordinamento"*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 6, 2005, pp. 1116 ss.
- MARCANTONI M., POSTAL G., TONIATTI R. (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011
- MARCON G., *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*, in *Azienda Pubblica*, fasc. 3, 2011, pp. 207 ss.
- MARINUZZI G., TORTORELLA W., *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2013, pp. 133 ss.
- MARKO J., ORTINO S., PALERMO F. (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001
- MARONGIU G., *Evoluzione e lineamenti della finanza locale in Italia*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2005, pp. 31 ss.
- MARONGIU G., *Riflessioni a margine del progetto di "federalismo fiscale"*, in *Quaderni regionali*, fasc. 1, 2009, pp. 57 ss.
- MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, 2001
- MARTIN S., *Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition*, in *Public Administration*, vol. 78, issue 1, pp. 209 ss.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, pp. 5 ss.
- MARTINEZ-VAZQUEZ J., SEARLE B. (eds.), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York, 2007

- MARTINI R., *La potestà normativa degli enti territoriali in materia tributaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale nelle more dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *La Finanza Locale*, fasc. 5, 2004, pp. 25 ss.
- MARTINICO G., *La perequazione finanziaria in Svizzera*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2007, pp. 628 ss.
- MARZUOLI C., *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in V. PARISIO (cur.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, pp. 71 ss.
- MARZUOLI C., *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985
- MASSA M., *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2014, pp. 97 ss.
- MASSA M., *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, fasc. 2, 2013, pp. 253 ss.
- MASTROGIUSEPPE P., VIGNOCCHI C., *Misurazione della "performance" e fabbisogni standard: un connubio che può funzionare*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 3-4, pt. 1, 2012, pp. 549 ss.
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010
- MASTROPASQUA N., *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 623 ss.
- MASTROPASQUA N., *Il ruolo della Corte dei conti*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 534 ss.
- MATHEWS R., GREWAL B., *The Public Sector in Jeopardy: Australian Fiscal Federalism from Whitlam to Keating*, Melbourne, 1997

- MATHEWS R., JAY W., *Federal Finance. Intergovernmental Financial Relations in Australia since Federation*, Melbourne, 1972
- MATHEWS R., *Revenue Sharing and Australian Federalism*, in *Politics*, vol. 12, issue 2, 1977, pp. 43 ss.
- MAYSTADT P.H., *Les Communautés culturelles et les régions*, in *Annales de droit*, 1972, pp. 119 ss.
- MAZZA M., *I patti di stabilità interni nella prospettiva comparatistica*, Mimeo, Intervento presso il Senato della Repubblica, 2011
- MAZZA M., *L'autonomia finanziaria locale e il federalismo fiscale nell'ordinamento austriaco*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 133 ss.
- MAZZA M., *Le relazioni finanziarie intergovernative nel Regno Unito*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 251 ss.
- MAZZANTINI G., *La lunga strada della "spending review"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 12, 2012, pp. 1163 ss.
- MAZZARELLA M., *Il sistema delle conferenze tra riforma del Titolo V e prospettive del federalismo fiscale*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 391 ss.
- MAZZARELLA M., *L'"arcipelago" delle Conferenze, dieci anni dopo la Riforma del Titolo V e all'apertura del "cantiere" del federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 156, 2012
- MAZZAROLLI L.A., *L'interesse nazionale contro la finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 1991, pp. 1197 ss.
- MAZZIOTTI M., *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2012, pp. 3791 ss.
- MCLEAN I., *Fiscal Federalism in Australia*, in *Public Administration*, vol. 82, issue 1, 2004, pp. 21 ss.

- MCLEAN I., *Getting and Spending. Can (or should) the Barnett Formula Survive?*, in *New economy*, vol. 7, issue 2, 2000, pp. 76 ss.
- MEDINA GUERRERO M., *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, in *Teoría y realidad constitucional*, vol. 29, 2012, pp. 131 ss.
- MEDINA GUERRERO M., *Los regímenes, financieros forales en la Constitución de 1978*, Oñati, 1991
- MELONI G., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2012
- MELONI G., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2012
- MENTO S., *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di Fondi strutturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2007, pp. 135 ss.
- MERCATI L., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, fasc. 2, 2014
- MERCATI L., *Attività amministrativa e procedimento contabile*, Milano, 1996
- MERCATI L., *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2005, pp. 643 ss.
- MERCATI L., *Il dissesto degli enti locali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 2, 2014, pp. 373 ss.
- MERLONI F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2002, pp. 827 ss.
- MERLONI F., *Una new entry tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le funzioni fondamentali degli Enti locali*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2010, pp. 794 ss.
- MERUSI F., *Debito pubblico e giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1, 2014, pp. 3 ss.

- MEZZETTI L., *Il sistema federale tedesco*, in S. GAMBINO (cur.), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003, pp. 181 ss.
- MEZZETTI L., *Una giusta via di mezzo fra mercato e solidarietà*, in *Amministrazione civile*, fasc. 5, 2005, pp. 28 ss.
- MICHELOTTI L., *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2012, pp. 101 ss.
- MIDENA E., *I nuclei di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2013, pp. 711 ss.
- MIDWINTER A., *Financing Devolution in Practice*, in *Public Money & Management*, vol. 24, issue 3, 2004, pp. 137 ss.
- MIDWINTER A., MONAGHAN C., *From Rates to the Poll Tax*, Edinburgh, 1993
- MIDWINTER A., *Setting the Rate – Liverpool stile*, in *Local Government Studies*, 1985, pp. 25 ss.
- MIDWINTER A., *The Barnett Formula: Why Replacing it Would Be a Mistake*, in *New Economy*, vol. 7, issue 2, 2000, pp. 72 ss.
- MIGIARRA M., *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.
- MIGLIO G., *Le trasformazioni dell'attuale sistema economico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 2, 1976, pp. 213 ss.
- MIGNOLET M. (ed.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, 2005
- MILL J.S., *Principles of Political Economy*, London, 1848
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. V - Finanza, cap. V - Ordinamento della finanza locale, Roma, 1946, pp. 125 ss.

- MINNI F., *Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2012, pp. 635 ss.
- MITZMAN E., *The proliferation of independent accountability mechanisms in the field of development finance*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2012, pp. 93 ss.
- MONACELLI D., PENNISI A., *L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro*, in *Politica Economica*, fasc. 2, 2011, pp. 255 ss.
- MONASTERIO ESCUDERO C., *El laberinto de la financiación autonómica*, in *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, vol. 163, n. 4, 2002, pp. 157 ss.
- MONASTERIO ESCUDERO C., FERNÁNDEZ LLERA R., *Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria*, in *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 51, 2008, pp. 83 ss.
- MONCALVILLO L.E., *La nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria*, in *Revista española de control externo*, vol. 8, n. 24, 2006, pp. 13 ss.
- MONORCHIO A., *Il risanamento della finanza pubblica: strumento per la stabilità economica e finanziaria*, in *Il Consiglio di Stato*, fasc. 11, 1992, pp. 1833 ss.
- MOORE A.M., PERRY J.H., *Financing Canadian Federation: the Federal-Provincial Tax Agreements*, n. 6, Canadian Tax Foundation, 1953
- MORESE F., *I problemi della finanza regionale nell'attuazione della legge di delega n. 382 del 22 luglio 1975: "norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione"*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 10, 1976, pp. 720 ss.
- MORESE F., *La gestione del bilancio regionale. Aspetti della finanza e della spesa pubblica*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1977, pp. 153 ss.
- MORETTI G., *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1972



- MORGANTE D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it.*, fasc. 1, 2013
- MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, fasc. 14, 2012
- MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2014, pp. 79 ss.
- MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2013
- MORRONE A., *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di Regioni e enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2004, pp. 541 ss.
- MORRONE A., *Regolamenti locali in materia tributaria e sistema delle fonti*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2005, pp. 443 ss.
- MORRONE A., *Sulla strada delle riforme*, in *Il Mulino*, fasc. 4, 2014, pp. 549 ss.
- MORTATI C., *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, pp. 139 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976
- MOSCATELLI M.T., *Verso quale federalismo fiscale?*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 3, 1998, pp. 767 ss.
- MOSTACCI E., *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella Repubblica elvetica*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 107 ss.

BIBLIOGRAFIA

- MULLINS D.R., WALLIN B.A., *Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Overview*, in *Public Budgeting and Finance*, vol. 24, 2004, pp. 2 ss.
- MUSCATELLI V.A., NATALE P., TIRELLI P., *A Simple and Flexible Alternative to Stability and Growth Pact Deficit Ceilings. Is It at Hand?*, in *European Journal of Political Economy*, vol. 28, issue 1, 2012, pp. 14 ss.
- MUSOLINO S., *Federalismo fiscale a due velocità: è ancora ammissibile un trattamento differenziato per le Regioni a Statuto speciale?*, in *il Corriere giuridico*, fasc. 12, 2012, pp. 1504 ss.
- MUSUMECI A., *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (cur.), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, pp. 150 ss.
- MUSUMECI A., *La legge finanziaria*, Torino, 2000
- NAPOLITANO G. (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007
- NAPOLITANO G., ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009
- NAPOLITANO G., *I grandi sistemi del diritto amministrativo*, in ID. (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, pp. 1 ss.
- NAPOLITANO G., *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2012, pp. 461 ss.
- NARDINI M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2013
- NICE D.C., *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, New York, 1987

BIBLIOGRAFIA

- NICOLINI M., *Principio di connessione e metodo comparato*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (cur.), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011, pp. 97 ss.
- NICOTRA I., *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 1, 2005, pp. 153 ss.
- NUGNES F., *Le politiche di finanza pubblica nello Stato regionalizzato. Il caso spagnolo alla luce dell'esperienza italiana*, Milano, 2005
- O'NEILL M., *Great Britain: from Dicey to devolution*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 53, issue 1, 2000, pp. 69 ss.
- OATES W.E. (ed.), *Financing the New Federalism: Revenue Sharing, Conditional Grants, and Taxation*, Baltimore, 1975
- OATES W.E., *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, 1999, pp. 1120 ss.
- OATES W.E., *Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections*, in *National Tax Journal*, vol. 54, issue 3, 2001, pp. 507 ss.
- OATES W.E., *Fiscal Decentralization and Economic Development*, in *National Tax Journal*, vol. 46, issue 2, 1993, pp. 237 ss.
- OATES W.E., SCHWAB R.M., *Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, in *Journal of Public Economics*, vol. 35, issue 3, 1988, pp. 333 ss.
- OLSON M., *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.
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969
- ORLANDO L., *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974
- ORLANDO V.E., *Introduzione al diritto amministrativo*, in ID. (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1897

- ORSI BATTAGLINI A., SORACE D., *Finanza regionale e programmazione*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 4, 1973, pp. 75 ss.
- OSCULTATI F., *Il federalismo fiscale nella prospettiva della scienza delle finanze*, in G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 27 ss.
- OSSENBÜHL F., *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*, Baden-Baden, 1984
- PACE A., *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2011
- PAJNO A., *I nuovi moduli dell'attività amministrativa*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 437 ss.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 2000
- PALADIN L., *Sulle funzioni statali d'indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 1971, pp. 189 ss.
- PALANZA A., *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1998, pp. 753 ss.
- PALERMO F., ALBER E., PAROLARI S. (cur.), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011
- PALERMO F., *Comparare il federalismo fiscale: cosa, come, perché*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, pp. 1 ss.
- PALERMO F., *Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 9 ss.

- PALERMO F., *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 75 ss.
- PALERMO F., NICOLINI M. (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012
- PALLANTE F., *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2011, pp. 249 ss.
- PAOLANTONIO N., *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, 2000
- PAPILLON M., SIMEON R., *The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations*, in H. LAZAR, H. TELFORD (eds.), *Canada: The State of the Federation*, Kingston, 2004, pp. 286 ss.
- PARIS D., *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 203 ss.
- PARISIO V., *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "carta europea delle autonomie locali"*, in *Il Foro amministrativo*, fasc. 9, pt. 2, 1995, pp. 2124 ss.
- PARLATO S., *Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nei Comuni*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 1, 2013, pp. 117 ss.
- PARODI G., *La giurisprudenza costituzionale austriaca nel biennio 1999-2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2001, pp. 3049 ss.
- PAROLARI S., VALDESALICI A., *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 101 ss.
- PASSALACQUA M., *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2011, pp. 341 ss.

- PASSIGLI D., *La finanza locale dei Comuni del Trentino-Alto Adige: spending review, patto di stabilità, gestioni associate*, Santarcangelo di Romagna, 2012
- PASTORI G., *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 1995, pp. 7 ss.
- PASTORI G., *Il controllo di gestione della Corte dei conti fra controllo e collaborazione*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1995, pp. 1095 ss.
- PASTORI G., *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1989, pp. 1534 ss.
- PATRUNO L., *Il "nuovo" Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 2005, pp. 225 ss.
- PEDRINI F., *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2011, pp. 391 ss.
- PEERS S., *The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, issue 3, 2012, pp. 404 ss.
- PEGORARO L., *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990
- PEIRIS G.L., *Wednesbury Unreasonableness: the Expanding Canvas*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 46, issue 1, 1987, pp. 53 ss.
- PELLEGRINI G., *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, pp. 498 ss.
- PELLEGRINI S., *L'autonomia tributaria delle Regioni è condizionata dalle leggi statali di coordinamento*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 6, pt. 2, 2005, pp. 1291 ss.
- PELLINGRA CONTINO M., *Sussidiarietà e federalismo tra questione fiscale, democrazia sostanziale e politiche sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 3, 2011, pp. 737 ss.

- PELLIZZARI S., *Gli interventi di riforma della pubblica amministrazione: misurazione delle performance pubbliche, qualità dei servizi e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, in *Diritto e formazione*, fasc. 1, 2010, pp. 90 ss.
- PENNELLA N., *Tributi propri delle Regioni e riforma del Titolo V della Costituzione: congelamento delle potestà legislative soltanto in capo alle Regioni?*, in *GT - Rivista di giurisprudenza tributaria*, fasc. 12, 2004, pp. 1118 ss.
- PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, Padova, 2010, pp. 13 ss.
- PERAZZELLI S., *Il caso della "tassa sul tubo" tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 6, 2007, pp. 823 ss.
- PÉREZ GARCÍA F., *Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional*, in *Papeles de Economía Española*, vol. 83, 2000, pp. 100 ss.
- PEREZ R. (cur.), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003
- PEREZ R., *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 349 ss.
- PEREZ R., *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2004, pp. 1073 ss.
- PEREZ R., *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2012, pp. 929 ss.
- PEREZ R., *I tributi delle Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8, 2009, pp. 809 ss.
- PEREZ R., *Il nuovo bilancio delle Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 9, 2000, pp. 894 ss.
- PEREZ R., *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2005, pp. 777 ss.

- PEREZ R., *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2012, pp. 469 ss.
- PEREZ R., *L'accentramento della decisione finanziaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2010, pp. 679 ss.
- PEREZ R., *La legge di stabilità per il 2011. Gli enti locali territoriali e il patto interno di stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2011, pp. 390 ss.
- PEREZ R., *La nuova disciplina del Bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2011, pp. 95 ss.
- PEREZ R., *La scienza del diritto amministrativo e la finanza pubblica*, in L. TORCHIA, E. CHITI, R. PEREZ, A. SANDULLI (cur.), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Napoli, 2008, pp. 247 ss.
- PEREZ R., *Le conclusioni dell'Ecofin e la Corte di giustizia europea*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2004, pp. 409 ss.
- PEREZ R., *Origini e contenuti di un insegnamento: la contabilità pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1987, pp. 709 ss.
- PEREZ R., *Riforme finanziarie e pubblica amministrazione*, in *Rivista della Corte dei conti*, fasc. 4, pt. 4, 2008, pp. 257 ss.
- PERNTHALER P., *Österreichische Finanzverfassung*, Wien, 1984
- PERNTHALER P., WEGSCHEIDER E., *Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung*, Innsbruck, 2000
- PERONI G., *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012
- PERRONE L., *L'imposta comunale sugli immobili: primi spunti critici*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 7-8, 1994, pp. 745 ss.
- PERTICI A., *Clausole di salvaguardia in relazione a norme riguardanti le Province autonome*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2003, pp. 730 ss.



- PESCATORE G., *La “Cassa per il Mezzogiorno”: un’esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, 2008
- PETRETTO A., *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1997, pp. 763 ss.
- PETRILLO G., *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.
- PETRONIO F., *Finanziamento in debito del disavanzo di amministrazione e disciplina derogatoria del patto di stabilità interno. Limiti costituzionali derivanti dal coordinamento della finanza pubblica*, in *La Finanza Locale*, fasc. 12, 2007, pp. 28 ss.
- PETROVICH G., *Il “patto di stabilità interno” delle leggi Finanziarie italiane: l’ironia delle parole*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 3, 1999, pp. 269 ss.
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990
- PFEIL B.S., *Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: Der neue “Bezugsrahmen für regionale Demokratie”*, in *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, n. 2, 2010, pp. 114 ss.
- PIANESI E., *L’ordinamento contabile negli Enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1, 2000, pp. 11 ss.
- PICA F., *I costi “standard” e il finanziamento delle prestazioni di assistenza sanitaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2012, pp. 31 ss.
- PICA F., *Il patto di stabilità interno: le risultanze per il 1999*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 2, 2000, pp. 161 ss.
- PICA F., *La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica nel disegno di legge delega Calderoli*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 4, 2008, pp. 365 ss.

- PICA F., *La riforma Calderoli: la questione della sostenibilità finanziaria*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 1, 2009, pp. 17 ss.
- PICA F., STAMMATI S., *La finanza delle Regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2002, pp. 9 ss.
- PICCIONE D., *La Corte costituzionale prosegue la definizione dello statuto dei limiti (giurisprudenziali) all'attuazione dei nuovi tributi e tutela la compartecipazione delle Regioni a Statuto speciale al maggior gettito da questi derivate*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2012, pp. 3655 ss.
- PICCIRILLI E.M., *Lo sviluppo della finanza territoriale e il nuovo "sistema" giuridico italiano*, in *La Finanza Locale*, fasc. 9, 2005, pp. 145 ss.
- PIELKE C., *Das Konnexitätsprinzip in der deutschen Finanzverfassung. Eine interdisziplinäre und rechtsvergleichende Analyse*, Hamburg, 2010
- PIERINI A., *Il federalismo competitivo: un approccio neoliberista all'analisi dei processi di federalizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 1999, pp. 1410 ss.
- PINARDI R., *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto bloccaspe*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2003, pp. 347 ss.
- PINELLI C., *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Le Autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, pp. 122 ss.
- PINELLI C., *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, fasc. 4, 2011, pp. 731 ss.
- PINELLI C., *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.

- PINELLI C., *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.
- PINELLI C., *Sull’assetto della finanza delle Regioni a Statuto speciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2012, pp. 3650 ss.
- PINELLI C., *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.
- PIROZZOLI A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2011
- PISAURO G., *I “Patti” di stabilità interni. Un commento*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 1, pt. 1, 2006, pp. 193 ss.
- PISAURO G., *La valutazione della spesa e il processo di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2010, pp. 684 ss.
- PISCINO E., *Il nuovo patto di stabilità nella legge finanziaria per l’anno 2007*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2007, pp. 11 ss.
- PISCIOTTA F., *La riforma dei bilanci pubblici*, in *Regioni e comunità locali*, fasc. 3-4, pt. 1, 2000, pp. 7 ss.
- PITRUZZELLA G., *Federalismo fiscale e perequazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 6, 2012, pp. 341 ss.
- PITRUZZELLA G., *Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1988, pp. 821 ss.
- PITRUZZELLA G., *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2002, pp. 977 ss.
- PIZZETTI F., *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA.VV., *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, pp. 71 ss.

- PIZZETTI F., *Il “patto di stabilità interna”: una nuova via obbligata nei rapporti tra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1998, pp. 1373 ss.
- PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2000, pp. 473 ss.
- POLITI F., *Dall’Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, fasc. 1, 2012, pp. 5 ss.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, 2011
- POND W., *Intergovernmental Immunity: A Comparative Study of the Federal System*, in *Iowa Law Review*, vol. 26, 1940, pp. 272 ss.
- POSTAL G., GUELLA F., *L’autonomia in divenire. L’evoluzione dell’ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant’anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011, pp. 164 ss.
- POSTAL G., *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Südtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all’accordo di Milano*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2011, pp. 937 ss.
- POSTAL G., *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.
- POSTAL G., MARCANTONI M. (cur.), *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*, Milano, 2011
- POTERBA J.M., VON HAGEN J. (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago-London, 1999
- POTO M., *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nei sistemi a “vocazione federale”. Una comparazione tra modello europeo, tedesco ed italiano*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 10, 2008, pp. 2359 ss.

- POTTER B., *United Kingdom*, in T. TER-MINASSIAN (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, 1997, pp. 142 ss.
- POWELL T.R., *Intergovernmental Tax Immunities*, in *George Washington Law Review*, vol. 8, 1939, pp. 1213 ss.
- POWELL T.R., *The Remnant of Intergovernmental Tax Immunities*, in *Harvard Law Review*, vol. 58, issue 6, 1945, pp. 757 ss.
- POWELL T.R., *The Waning of Intergovernmental Tax Immunities*, in *Harvard Law Review*, vol. 58, issue 5, 1945, pp. 633 ss.
- PREDIERI A. (cur.), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996
- PREDIERI A., *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 2, 1996, pp. 251 ss.
- PREUB H., *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie*, Berlin, 1889
- PRIMICERIO L., *Le relazioni finanziarie intergovernative in Belgio, tra logica dell'uniformità e valorizzazione delle differenze*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 109 ss.
- PROSSER T., *The limits of competition law: markets and public services*, Oxford, 2005
- PULLANO L., *La governance della politica regionale sui fondi strutturali tra strategie e strumenti*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2009, pp. 71 ss.
- PUTATURO DONATI M.G., *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 17, 2014
- PUZZO F., *Sovranità fiscale e integrazione comunitaria*, in S. GAMBINO (cur.), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, pp. 179 ss.
- QUAGLIONI D., *La sovranità*, Roma-Bari, 2004

- QUARANTA A., *Unità sanitarie locali e fondo sanitario nazionale: criteri di ripartizione fra le Regioni*, in *Regioni e Comunità locali*, fasc. 2-3, 1977, pp. 165 ss.
- QUECCHIA M., *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2013, pp. 7 ss.
- QUIRINO P., *Criteri di ripartizione dei finanziamenti alle autonomie locali*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, fasc. 4, 1983, pp. 496 ss.
- RAGNITZ J., *Föderalismusreform II: Zur Frage des Controlling der Konsolidierungshilfen*, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 11, issue 3, 2011, pp. 260 ss.
- RAIMONDI C., *Programmazione delle politiche pubbliche e bilancio dello Stato: esperienze e metodologie di valutazione*, in *Azienda Pubblica*, fasc. 3, 2009, pp. 449 ss.
- RAMALLO MASSANET J., ZORNOZA PÉREZ J., *El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, 1997, pp. 95 ss.
- RAMALLO MASSANET J., ZORNOZA PÉREZ J., *El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas*, in *Papeles de Economía Española*, vol. 83, 2000, pp. 60 ss.
- RANELLETTI O., *Lezioni di diritto finanziario*, Padova, 2009
- RATCHFORD B.U., *Intergovernmental Tax Immunities in the United States*, in *National Tax Journal*, vol. 4, issue 4, 1953, pp. 305 ss.
- REGAZZONI B., *Dieci anni di "freno all'indebitamento" in Svizzera*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 333 ss.
- REGAZZONI B., *L'esperienza del federalismo in Svizzera*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 159 ss.

- REGGIO D'ACI E., *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano, 1994
- REINHARDT S., STEEL L., *A Brief History of Australia's Tax System*, in *Economic Round-up*, issue 4, 2006, pp. 1 ss.
- RENTZSCH D.P., *The Swiss Confederation*, in G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (eds.), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, Amsterdam, 2011, pp. 221 ss.
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico: federalismo e regionalismo*, Torino, 2005
- RESCIGNO G.U., *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, pp. 152 ss.
- RICCA SALERNO G., *Finanze locali*, in V.E. ORLANDO (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IX, Milano, 1902, pp. 686 ss.
- RICCI P., *Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche. Teoria e prassi*, Milano, 2006
- RINALDI G., *Sulla devoluzione a Regioni, a Statuto ordinario, di tributi erariali*, in *Attualità amministrativa*, fasc. 7-8, 1971, pp. 405 ss.
- RIVOCCHI G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2012
- RIVOCCHI G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012, pp. 2335 ss.
- RIVOCCHI G., *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 1, pt. 1, 2010, pp. 49 ss.
- RIVOCCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007

- RIVOSECCHI G., *La determinazione dei fabbisogni "standard" degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, fasc. 8, 2011
- RIVOSECCHI G., *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (cur.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 475 ss.
- RIVOSECCHI G., *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 5, 2005, pp. 899 ss.
- RIZZO L., *Le inefficienze della competizione fiscale: una rassegna dei principali modelli teorici*, in *Economia politica*, fasc. 1, 2006, pp. 89 ss.
- ROBBINS D., *Public-Finance and Fiscal-Federalism Perspectives on Local Government Revenue Bases and Fiscal Sustainability*, in H. LEVINE, J.B. JUSTICE, E.A. SCORSONE (eds.), *Handbook of Local Government Fiscal Health*, Burlington, 2012, pp. 207 ss.
- ROBERTI G.M., *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 205 ss.
- RODDEN J., *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*, in *American Journal of Political Science*, vol. 46, issue 3, 2002, pp. 670 ss.
- RODDEN J.A., ESKELAND G.S., LITVACK J. (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, 2003
- RODRIGUEZ ALVAREZ J.L., GONZÀLEZ ALONSO A., *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 215 ss.



- RÖHL A., *Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung: Zu Grundlagen, Inhalten und Entwicklungen des Konnexitätsprinzips*, Frankfurt, 2006.
- ROMANELLI R., *Riforma federale e sussidiarietà riempiono il vuoto lasciato dallo Stato*, in *Amministrazione civile*, fasc. 4-5, 2008, pp. 22 ss.
- ROMANO M., *Amministrazione finanziaria*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 265 ss.
- ROMBOLI R., *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, pp. 185 ss.
- ROMBOLI R., *In tema di fondi a destinazione vincolata*, in *Il Foro italiano*, fasc. 10, pt. 1, 2008, pp. 2755 ss.
- ROMEO G., *Il contenimento della spesa nei servizi sanitari regionali: la razionalizzazione del sistema degli acquisti*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2009, pp. 545 ss.
- ROTELLI E., *Regionalismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (cur.), *Dizionario di politica*, Torino, 2004, pp. 912 ss.
- ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970
- RUIZ-HUERTA CARBONELL J., GARCÍA DÍAZ M.Á., *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, vol. 15, 2012, pp. 124 ss.
- RUIZ-RICO RUIZ G., *La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2013, pp. 229 ss.
- RUPPE H.G., *Das Abgabenfindungsrecht der österreichischen Bundesländer*, in *FS-Wilburg*, Graz, 1975, pp. 323 ss.

- RUSSO P., *Finanza regionale e questione fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 9, 1994, pp. 885 ss.
- RUSSO V., *Finanza locale senza autonomia né sostenibilità*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 4, 2010, pp. 369 ss.
- RUSSO V., *Prospettive per la perequazione ed il federalismo*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 2, 2005, pp. 143 ss.
- SABBADINI A., STRUSI A., *Quale approccio al costo standard per l'avvio della riforma federalista?*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 1-2, 2010, pp. 45 ss.
- SAITTO F., *La Corte conferma la “regola dell’eccezione” in materia di fondi vincolati tra inattuazione dell’art. 119 Cost. e “imperiose necessità sociali”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2013, pp. 4400 ss.
- SAITTO F., *La legge delega sul “federalismo fiscale”: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell’eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2010, pp. 2817 ss.
- SAJÓ A., *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, New York, 1999
- SALAZAR C., *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sentenza 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del “federalismo fiscale a Costituzione inattuata”*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2007, pp. 604 ss.
- SALERNO G.M., *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *federalismi.it*, fasc. 23, 2008
- SALERNO G.M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2012, pp. 563 ss.
- SALERNO M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2012, pp. 563 ss.

- SALERNO M., *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.
- SALMON P., *Horizontal Competition among Governments*, in E. AHMAD, G. BROSIO (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, 2006, pp. 61 ss.
- SANDRI A., *Genesi e sovranità. Le teorie dello Stato federale nell'epoca bismarckiana*, Napoli, 2010
- SANDULLI A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998
- SANDULLI A.M., *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 1979, pp. 33 ss.
- SANTANIELLO R., *Dall'avvio della Conferenza intergovernativa al "patto di stabilità" di Dublino*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 1996, pp. 95 ss.
- SANTISO C., *World Bank and Good Governance. Good Governance and Aid Effectiveness: the World Bank and Conditionality*, in *The Georgetown Public Policy Review*, n. 7, 2001, pp. 1 ss.
- SANTORO A., *La legge-delega 42/2009: primi elementi di analisi economica*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2009, pp. 11 ss.
- SAUNDERS C.A., *Government Borrowing in Australia*, in *Publius*, vol. 20, issue 4, 1990, pp. 35 ss. (già in *Melbourne University Law Review*, vol. 17, 1989, pp. 187 ss.)
- SAVINO M., *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, 2007, pp. 433 ss.
- SAVOJE D.J., *Federal-Provincial collaboration: the Canada-New Brunswick General Development Agreement*, Montreal-London-Ithaca, 1981
- SBRESCIA V.M., *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2011, pp. 161 ss.

- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2012
- SCACCIA G., *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BverfG 11 novembre 1999)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2000, pp. 3586 ss.
- SCAGLIARINI S., *Il decreto “blocca-spese” e la garanzia costituzionale dell’obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2002, pp. 3477 ss.
- SCALINCI C., *Riserva di legge e primato della fonte statale nel “sistema” delle autonomie fiscali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 4, pt. 2, 2004, pp. 233 ss.
- SCIASCIA M., *Diritto delle gestioni pubbliche*, Milano, 2007
- SCIASCIA M., SCIASCIA M., *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997
- SCOCA F.G., *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. PARISIO (cur.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, pp. 107 ss.
- SCOGNAMIGLIO R., *Aspettativa di diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, pp. 226 ss.
- SCOTT F.R., *The Constitutional Background of Taxation Agreements*, in *McGill Law Journal*, vol. 2, issue 1, 1955, pp. 1 ss.
- SCHLIESKY U., *Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, n. 17, 2001, pp. 714 ss.
- SCHOLZ J.T., DAN WOOD B., *Efficiency, Equity, and Politics: Democratic Controls over the Tax Collector*, in *American Journal of Political Science*, vol. 43, issue 4, 1999, pp. 1166 ss.
- SELMER P., HUMMEL L., *Das “föderative Gleichbehandlungsgebot” in der bundesstaatlichen Finanz-und Haushaltsverfassung*, in M. JUNKERHEINRICH, S. KORIOETH, T. LENK, H. SCHELLER, M. WOISIN

- (eds.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012*, Berlin, 2012, pp. 385 ss.
- SENIOR M.L., *The English Standard Spending Assessment system: an assessment of the methodology*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. 12, issue 1, 1994, pp. 23 ss.
- SEPE O., *Spese dello Stato e degli enti pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 404 ss.
- SERRANÒ M.V., *I limiti dei tributi regionali e l'articolo 23 della Costituzione*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 4, pt. 1, 2014, pp. 729 ss.
- SERRENTINO R., *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli, 2008
- SIGNORINI P., BUSILLO F., *Il riequilibrio economico-sociale nel Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2, 2002, pp. 588 ss.
- SIMON ACOSTA E., *Fuentes de ingresos en los regimenes forales*, in J. LASARTE (ed.), *Haciendas autonómica general y foral*, Granada, 1998, pp. 113 ss.
- SIMONATO A., *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2013
- SIRAGUSA S., *L'attività di controllo della Corte dei conti sulla copertura delle leggi di spesa*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 12, 2007, pp. 3553 ss.
- SKIDMORE M., *Tax and Expenditure Limitations and the Fiscal Relationships between State and Local Governments*, in *Public Choice*, vol. 99, issue1-2, 1999, pp. 77 ss.
- SMILEY D.V., *Conditional grants and Canadian federalism: a study in constitutional adaptation*, Canadian Tax Foundation, n. 32, 1963

- SMILEY D.V., *The Rowell-Sirois Report, Provincial Autonomy, and Post-War Canadian Federalism*, in *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 28, issue 1, 1962, pp. 54 ss.
- SNELLAARS M., *Non-Discrimination and Tax Law Structure and Comparison of the Various Non-Discrimination Clauses*, in *EC Tax Review*, vol. 10, issue 1, 2001, pp. 13 ss.
- SORACE D., *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1995, pp. 499 ss.
- SORACE D., *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2000, pp. 823 ss.
- SORICELLI G., *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.
- SORRENTINO F., *Coordinamento e principi costituzionali*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 6, 2010, pp. 1568 ss.
- SPAGNUOLO F., *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 3-4, 2010, pp. 845 ss.
- SPANTIGATI F., *Il rapporto tra le funzioni*, in *Politica del diritto*, fasc. 2, 2002, pp. 331 ss.
- STADERINI A., VADALÀ E., *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle Regioni italiane*, in L. CANNARI (cur.), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, 2009, pp. 597 ss.
- STEFANI G., *Decentramento finanziario e formule per i trasferimenti agli enti locali*, in *Economia pubblica*, fasc. 4-5, 1978, pp. 145 ss.
- STEFANI G., *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *La Finanza Locale*, fasc. 3, 2003, pp. 358 ss.

- STEPHENS G.R., WIKSTROM N., *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Polity*, New York, 2007
- STERPA A., *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni*, in *federalismi.it*, fasc. 16, 2011
- STÖGER K., *Art. 51 B-VG*, in *Rill/Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien, 2010
- STOLLEIS M., *Storia del diritto pubblico in Germania*, vol. 1, *Pubblicistica dell'Impero e scienza di polizia 1600-1800*, Milano, 2008
- STRADINI F., *Profili attuali delle partecipazioni delle Regioni e degli enti locali ai tributi statali*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 1, 2012, pp. 183 ss.
- STRUSI A., *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 535 ss.
- STUDENSKI P., KROOSS H.E., *Financial History of the United States*, Washington, 2003
- SUPER D.A., *Rethinking Fiscal Federalism*, in *Harvard Law Review*, vol. 118, 2005, pp. 8 ss.
- SWENDEN W., *Asymetric Federalism and Coalition-Making in Belgium*, in *Publius*, vol. 32, issue 3, 2002, pp. 67 ss.
- SWENDEN W., JANS M.T., *"Will it stay or will it go?" Federalism and the sustainability of Belgium*, in *West European Politics*, vol. 29, issue 5, 2006, pp. 877 ss.
- TABET G., *Quale addizionale per l'ICIAP?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 1991, pp. 1125 ss.
- TAPPE H., *Die neue "Schuldenbremse" im Grundgesetz - Defizite (in der Föderalismusreform II)*, in *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, vol. 62, n. 21, 2009, pp. 881 ss.
- TAPPE H., *Haushaltsrechtliche Umsetzung der Artikel 109 und Artikel 115 GG n.F. in Bund und Ländern*, in C. KASTROP, G. MEISTER--

- SCHEUFELN, M. SUDHOF (eds.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Berlin, 2010, pp. 432 ss.
- TARASCO A.L., *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Padova, 2012
- TASSONE A.R., *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 2007, pp. 63 ss.
- TATAROWICZ P.M., MIMS-VELARDE R.F., *An Analytical Approach to State Tax Discrimination under the Commerce Clause*, in *Vanderbilt Law Review*, vol. 39, issue 4, 1986, pp. 879 ss.
- TER-MINASSIAN T. (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, 1997
- TER-MINASSIAN T., CRAIG J., *Control of Subnational Government Borrowing*, in T. TER-MINASSIAN (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, 1997, pp. 156 ss.
- TESAURO F., *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *La finanza locale*, fasc. 9, 2005, pp. 13 ss.
- THÖNI E., GARBISLANDER S., HAAS D.J., *Local Budgeting and Local Borrowing in Austria*, in B. DAFFLON (ed.), *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham/Northampton, 2002, pp. 45 ss.
- TONIATTI R., *La circolazione del diritto costituzionale: note sul metodo comparato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, fasc. 2, 2012, pp. 115 ss.
- TONOLETTI B., *L'accertamento amministrativo*, Padova, 2001
- TOSATO G.L., *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2014, pp. 5 ss.
- TROISI A., *La copertura finanziaria delle leggi di spesa poliennale*, in *Rivista trimestrale di scienza politica e della amministrazione*, fasc. 4, 1968, pp. 38 ss.



- TRUINI A., *Federalismo e regionalismo. In Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, I, *Principi e modelli*, Padova, 2003
- TUBERTINI C., *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8-9, 2014, pp. 794 ss.
- TUCCIARELLI C., *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 1, pt. 1, 2010, pp. 61 ss.
- TUCCIARELLI C., *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2012, pp. 799 ss.
- TWIGGER R., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 98/8, 1998
- UCKMAR V., *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 215 ss.
- USAI S., *La legge finanziaria 2007, il nuovo patto di stabilità e la necessità di una modifica legislativa*, in *La Finanza Locale*, fasc. 4, 2007, pp. 64 ss.
- VALDESALICI A., *L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, pp. 95 ss.
- VALENTINI S., *Autonomia di bilancio e finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1963, pp. 642 ss.
- VAN DER STICHELE G., VERDONCK M., *Les modifications de la loi spéciale de financement du Lambermont*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 28, 2001, pp. 5 ss.
- VAN ROMPUY P., *La coordination des politiques budgétaires en Belgique: 15 ans d'expérience du Conseil supérieur des Finances*, in M. MIGNOLET (ed.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, 2005, pp. 377 ss.
- VANDELLI L., *Le società pubbliche locali tra autonomia organizzativa regionale e locale, ordinamento civile e principi di coordinamento*

- della finanza pubblica, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2013, pp. 3398 ss.
- VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2012, pp. 845 ss., cfr. anche in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità* (Atti del LVIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2013, pp. 561 ss.
- VARRIALE G., *Profili del controllo strategico nella p.a.*, in *La Finanza Locale*, fasc. 6, 2003, pp. 877 ss.
- VARRIALE G., *Profili della funzione di coordinamento amministrativo nell'azione della pubblica amministrazione*, in *La Finanza Locale*, fasc. 12, 2005, pp. 67 ss.
- VEGAS G., *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, 2010
- VENTRE T., *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in B. CARAVITA DI TORITTO (cur.), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, pp. 434 ss.
- VERDONCK M., DESCHOUWER K., *Patterns and principles of fiscal federalism in Belgium*, in *Regional and Federal Studies*, vol. 13, issue 4, 2003, pp. 91 ss.
- VICENTE-ARCHE COLOMA P., *Algunas reflexiones sobre los impuestos propios de las Comunidades Autónomas*, in *Revista valenciana de hacienda publica*, vol. 23, 1994, pp. 5 ss.
- VIGATO E., *Come cambia il sistema dei piccoli Comuni e delle Province in Italia?*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 2, 2011
- VIGATO E., *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *federalismi.it*, fasc. 11, 2011
- VILLA A., *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 9, 2011, pp. 938 ss.

- VILLA A., *La “Manovra di luglio” contenuta nel d.l. n. 98 del 2011. La correzione dei conti passa dalla spesa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2011, pp. 1160 ss.
- VILLA A., *La “Manovra di luglio” contenuta nel d.l. n. 98 del 2011. Il nuovo patto di stabilità (virtuoso) non fa i conti con il federalismo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2011, pp. 1163 ss.
- VILLA A., *La legge di stabilità per il 2011. Le Regioni e il patto interno di stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2011, pp. 394 ss.
- VILLA A., *La triennialità della manovra, l’articolazione del bilancio, la contabilità economica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 2010, pp. 674 ss.
- VILLANI A., *L’esperienza finanziaria delle Regioni a Statuto speciale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, fasc. 1, 1966, pp. 68 ss.
- VILLATA R., RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006
- VINCIGUERRA S., *La riforma tributaria e i suoi riflessi sulla finanza locale*, in *Attualità amministrativa*, fasc. 3, 1971, pp. 129 ss.
- VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle Regioni: due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989
- VIOLINI L., COMI S., *Note alla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in A. BENAZZO (cur.), *Federalismi a confronto*, Padova, 2010, pp. 300 ss.
- VIPIANA P.M., *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993
- VITALETTI G., *Per un federalismo fiscale nel segno dei principi di correlazione, trasparenza, efficienza*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 5, 2004, pp. 647 ss.
- VOGEL K., WALDHOFF C., *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts: Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbe-merkungen zu Art. 104a bis 115 GG)*, Heidelberg, 1999

- VOLPE D., *Il patto di stabilità e crescita: l'esperienza europea, italiana e trentina*, Torriana, 2007
- VOLPI M., *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 1995, pp. 367 ss.
- VON HAGEN J., *Stabilität und Wachstum in Euroland: Plädoyer für einen Stabilitätsrat*, in *Wirtschaftsdienst*, vol. 84, issue 1, pp. 11 ss.
- VON SZCZEPANSKI E., *Die verfassungswidrige Einseitigkeit der Verfahrensbeteiligung im abstrakten Normenkontrollverfahren*, in *JuristenZeitung*, 2000, pp. 486 ss.
- WADE W., FORSYTH C., *Administrative Law*, Oxford, 2009
- WAGNER C., RECHENBACH D., *Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz!*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2003, pp. 308 ss.
- WAISANEN B., *State Tax and Expenditure Limits 2008*, Washington, 2008
- WALDHOFF C., *Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2000, pp. 193 ss.
- WALSH C., *L'esperienza del federalismo fiscale australiano*, in *Amministrare*, fasc. 3, 1999, pp. 367 ss.
- WALLIS J.J., *The Birth of the Old Federalism: Financing the New Deal, 1932-1940*, in *The Journal of Economic History*, vol. 44, issue 1, 1984, pp. 139 ss.
- WARREN N., *Reform of the Commonwealth Grants Commission: It's All in the Detail*, in *UNSW Law Journal*, vol. 31, 2008, pp. 530 ss.
- WATTS R.L., *The Spending Power in Federal Systems. A Comparative Study*, Kingston, 1999
- WEBB D., *The Barnett Formula*, House of Commons research paper 07/91, 2007
- WEBBER C., WILDAVSKY A.B., *A History of Taxation and Expenditure in the Western world*, New York, 1986

- WENDT R., *Finanzhoheit und Finanzausgleich*, in J. VON ISENSEE, P. KIRCHHOF (eds.), *Handbuch des Staatsrechts*, IV, *Finanzverfassung – Bundestaatliche Ordnung*, Heidelberg, 1999, pp. 1021 ss.
- WHITE F., HOLLINGSWORTH K., *Audit, Accountability and Government*, Oxford, 1999
- WIELAND J., *Problemi del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2000, pp. 389 ss.
- WIENAND M., *Konnexität: Von der Realisierung eines Prinzips*, in *Der Städtetag*, n. 2, 2008, pp. 5 ss.
- WIGNY P., *La troisième revision de la constitution*, Bruxelles, 1972
- WILDASIN D.E., *Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition*, in *Journal of Public Economics*, vol. 35, issue 2, 1988, pp. 229 ss.
- WILSON J.D., *A Theory of Interregional Tax Competition*, in *Journal of Urban Economics*, vol. 19, issue 3, 1986, pp. 296 ss.
- WILSON J.D., *Theories of Tax Competition*, in *National Tax Journal*, vol. 52, issue 2, 1999, pp. 269 ss.
- WILLIAMS J.C., *The Constitutional Vulnerability of American Local Government: The Politics of City Status in American Law*, in *Wisconsin Law Review*, issue 1, 1986, pp. 83 ss.
- WINER S.L., MASLOVE A.M., *Fiscal Federalism in Australia and Canada: A Brief Comparison of Constitutional Frameworks, Structural Features of Existing Fiscal Systems and Fiscal Institutions*, in P. BOOTHE (ed.), *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition: A Canada-Australia Comparison*, Edmonton, 1996, pp. 45 ss.
- WOELK J. (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010
- WOELK J., *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 187 ss.

- WOELK J., *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 3, 2000, pp. 933 ss.
- WOOLF H., *De Smith's Judicial review*, London, 2007
- WOUTERS J., *The Principle of Non-Discrimination in European Community Law*, in *EC Tax Review*, vol. 8, issue 2, 1999, pp. 98 ss.
- WRIGHT D.S., *Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons*, in *Public Administration Review*, vol. 50, issue 2, 1990, pp. 168 ss.
- YOUNG R.A., *The Political Economy of Secession: The Case of Québec*, in *Constitutional Political Economy*, vol. 5, issue 2, 1994, pp. 221 ss.
- ZANARDI A. (cur.), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006
- ZANARDI A., *La perequazione fiscale tra le Regioni dopo la manovra finanziaria 1999*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 609 ss.
- ZANETTE M., *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.
- ZAVAGNIN F., *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali. Prime riflessioni*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 7-8, 1995, pp. 1072 ss.
- ZELINSKY E.A., *Restoring Politics to the Commerce Clause: The Case for Abandoning the Dormant Commerce Clause Prohibition of Discriminatory Taxation*, in *Ohio Northern University Law Review*, 2002, pp. 29 ss.
- ZIBLATT D.F., *Recasting German Federalism? The Politics of Fiscal Decentralization in Post-Unification Germany*, in *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 43, n. 4, 2002, pp. 624 ss.

BIBLIOGRAFIA

- ZILLER J., *The Delocalisation Issue in France and in a European Union Perspective*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2008, pp. 25 ss.
- ZIMMERMAN J.F., *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*, in *Publius*, vol. 31, issue 2, 2001, pp. 15 ss.
- ZIZZO G., *Perequazione e sistema tributario*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, pp. 315 ss.
- ZORNOZA PEREZ J., *Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas*, in *Documentación administrativa (Instituto Nacional de Administración Pública)*, n. 232-233, 1993, pp. 477 ss.
- ZORZI GIUSTINIANI A., *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 1999, pp. 31 ss.





**COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *Il GEIE «italiano» tra impresa e società* - ALESSIO BARTOLACELLI (2014)

2. *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale* - FLAVIO GUELLA (2014)

