

L'evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana: redistribuzione delle risorse o delle competenze?

Sommario: 1. Le prospettive di riforma delle disposizioni costituzionali sulla finanza regionale e i modelli di redistribuzione territoriale delle risorse. - 2. La redistribuzione nel dettato costituzionale originario: la mancanza di riferimenti diretti alla perequazione e la discrezionalità legislativa nell'attuazione del principio di connessione. - 2.1. La prima attuazione del primo dettato costituzionale (anni '70): la pervasività dell'effetto redistributivo sotteso all'ampio uso dei trasferimenti erariali. - 2.2. La seconda attuazione del primo dettato costituzionale (anni '90): legare la finanza territoriale alla capacità di gettito, con conseguente necessità di perequazione "correttiva". - 3. La redistribuzione dopo la revisione del titolo V: la menzione esplicita della perequazione al co. 3 dell'art. 119 e il suo ruolo sinergico rispetto alle previsioni dei commi 2 e 4. - 3.1. L'attuazione del nuovo dettato costituzionale: l'evoluzione verso il c.d. federalismo fiscale, con perequazione parziale e fondata su standardizzazione di fabbisogni e costi. - 3.2. Attuare la perequazione standardizzata, tra "oggettività" della tecnica contabile e recupero di discrezionalità politica nel definire quali funzioni sono "essenziali". - 4. L'impatto della crisi finanziaria sulle logiche redistributive: modelli alternativi al trasferimento erariale, per perequare riallocando non risorse, ma spazi di spesa o competenze. - 4.1. La "perequazione" dei concorsi al risanamento: convergenza ed equilibrio di bilancio come occasioni di redistribuzione incidenti sulla spesa anziché sul trasferimento di entrate. - 4.2. La crisi e la richiesta di "concorsi" alle Regioni speciali: la partecipazione negoziata alla redistribuzione, mediante assunzione di nuove funzioni con salvezza dell'erario. - 5. Prospettive dalla nuova revisione costituzionale: redistribuire le competenze anziché le risorse, per garantire al contempo eguaglianza dei cittadini e premialità dell'efficienza?

1. Le prospettive di riforma delle disposizioni costituzionali sulla finanza regionale e i modelli di redistribuzione territoriale delle risorse

La redistribuzione delle risorse tra territori costituisce una delle questioni fondamentali nella definizione dei modelli di Stato composto, e anche la disciplina italiana sulla finanza regionale – costituzionale e ordinaria – non si è esentata dal confronto con tale esigenza. L'ordinamento italiano ha anzi conosciuto una pluralità di modelli perequativi succedutisi nel corso degli anni, dalla prima attuazione con finanza derivata (*infra*, par 2.1) alla riforma degli anni '90, con primo modello a finanza autonoma (par. 2.2.), fino all'attuazione della revisione costituzionale del 2001 nelle forme del c.d. federalismo fiscale (par. 3); inoltre, ulteriori prospettive di evoluzione sembrano essere aperte non solo e non tanto dal nuovo dettato costituzionale, in corso di approvazione, ma piuttosto dalla sperimentazione – negli anni della crisi finanziaria – di esperienze redistributive eterogenee rispetto al modello del trasferimento erariale, che sono già state implementate per le Regioni speciali (par. 4.2) e con la più recente normativa di contrasto alla crisi (par. 4.1).

Il disegno di legge di revisione costituzionale approvato il 12 aprile 2016 e sottoposto a referendum confermativo tocca infatti in minima parte il tema della finanza territoriale, il cui assetto è invece frutto di un lungo susseguirsi di riforme. In particolare, della Costituzione finanziaria territoriale come emergente dalle riforme del 2001 e del 2012, è oggi la sola clausola di connessione tra risorse e funzioni – di cui all'art 119, co. 4 – ad essere in corso di ulteriore revisione, venendo toccata peraltro marginalmente nell'ambito della più ampia riforma del Senato e delle Regioni. Tale riforma costituzionale, infatti, non incide testualmente sulla componente perequativa del modello di finanza

regionale italiano consolidato in precedenza ma, nondimeno, interviene indirettamente a condizionarne il funzionamento mediante un'integrazione del co. 4 che esplicita quali "competenze" – e livelli di esercizio delle stesse – risultino effettivamente garantiti sul piano quantitativo (e quindi, quindi, siano perequabili)¹.

Se già la riforma del 2001 non aveva peraltro mutato radicalmente il modello di tutela quantitativa della finanza territoriale², recependo tendenze consolidate nelle riforme operate con legge ordinaria negli anni '90, allo stesso modo oggi la nuova riformulazione del co. 4 sembra codificare alcune delle tendenze più recenti riguardanti la razionalizzazione della spesa pubblica. Il nuovo testo del co. 4 sarebbe infatti integrato mediante la precisazione che le risorse assegnate assicurano sì la copertura integrale delle funzioni, ma in base ad indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno finalizzati a promuovere condizioni di efficienza.

Si costituzionalizzerebbero così le due direttrici di attuazione dell'art. 119 già seguite negli ultimi anni, in quanto da un lato con l'indicizzazione della tutela quantitativa si opterebbe definitivamente per la necessità (anche) costituzionale dell'abbandono del criterio della spesa storica nel perequare, per passare invece ad una standardizzazione della spesa la cui aspettativa sia "garantibile"³, mentre d'altro lato con il riconoscimento costituzionale della finalità di promozione di condizioni di efficienza nell'impiego dei mezzi finanziari si consoliderebbe l'approccio di revisione qualitativa della spesa, il livello della perequazione potendo venire a dipendere – in tale logica – anche dal ritorno atteso (in termini di efficienza) delle risorse redistribuite.

Questa riforma si colloca quindi in un sistema di redistribuzione territoriale delle risorse che, come quello italiano, ha conosciuto l'applicazione di diversi modelli, e di tali diversi modelli costituisce un consolidamento. L'evoluzione normativa degli strumenti perequativi, peraltro, può essere unitariamente letta alla luce di una costante esigenza di regolare la discrezionalità nella redistribuzione, garantendo – in misure diverse – la proporzionalità nel trasferimento delle risorse tra territori.

L'esperienza di perequazione nel regionalismo ordinario italiano, per quanto si sia evoluta in forme anche significativamente diverse per rispondere nel tempo ad esigenze e orientamenti politico/amministrativi anche divergenti, è infatti comunque accomunata dall'impiego del "trasferimento" dall'erario come strumento redistributivo principale. La modalità di riallocazione delle risorse più immediata è stata così sempre considerata quella per diretto spostamento di risorse (orizzontale o verticale), che in tutte le sue forme lascia comunque un ampio margine di discrezionalità nello scegliere come e quanto livellare la distribuzione della ricchezza esistente di fatto, prima dell'intervento perequativo.

Il trasferimento erariale – per quanto si tenti di connetterlo ad indicatori oggettivi – rimane infatti uno strumento per sua natura fortemente politico/discrezionale, orientato dalla volontà redistributiva esercitata nell'ambito della funzione di governo prima che da qualunque considerazione tecnica sull'efficienza e le conseguenze socio-economiche della riallocazione, che solo con grande difficoltà in alcuni ordinamenti a federalismo maturo sono recuperate nelle forme o di una richiesta di consenso dei soggetti perequati (con negozialità a presidio di un sacrificio non eccessivo dei

¹ Cfr. l'art. 33 di A.S. 1429-D (e A.C. 2613-D).

² Sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, per una trattazione più ampia del tema del principio di connessione tra risorse e funzioni, oltre che per riferimenti bibliografici più completi anche relativi alle questioni di seguito trattate.

³ Sulla standardizzazione della spesa come fondamentale tendenza di attuazione dell'art. 119 Cost. (art. 2, co. 6, della legge 42/2009), cfr. *infra* i par. *sub* 3.

terrori datori di risorse)⁴, o di un sindacato giurisdizionale effettivo sulla ragionevolezza dell'entità della redistribuzione (con giudizio di proporzionalità sul principio di connessione risorse-funzioni, al fine di preservare un equilibrio tra esigenze di solidarietà e di competizione territoriale proprie del federalismo fiscale)⁵.

Peraltro, da un lato la redistribuzione non è realizzabile in modo esclusivo per mezzo di moduli di finanza derivata, ma anche la distribuzione degli spazi di spesa e delle competenze può presentare esiti perequativi. Per mezzo di tali modalità la perequazione può passare per canali alternativi alla redistribuzione diretta delle risorse, con almeno due rilevanti vantaggi: la tutela in modo più efficiente ed inderogabile dell'eguaglianza dei cittadini, che non soffrono di differenziali nelle prestazioni pubbliche dipendenti dall'efficienza e dalla dotazione finanziaria degli enti territoriali di appartenenza, e la garanzia di un adeguato livello di premialità dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche, evitando situazioni di finanziamento dell'inefficienza. E proprio tali strumenti alternativi al trasferimento delle risorse sembrano trovare nuovi spazi normativi di espansione in un'altra disposizione costituzionale in corso di revisione, l'art. 116, ult. co.; disposizione non direttamente espressiva del modello di finanza regionale, ma che – connettendo gli spazi per un regionalismo asimmetrico a nuove regole finanziarie – può sollecitare più strutturali mutamenti nella logica sottesa all'attuale modello perequativo italiano (*infra*, par. 5).

2. La redistribuzione nel dettato costituzionale originario: la mancanza di riferimenti diretti alla perequazione e la discrezionalità legislativa nell'attuazione del principio di connessione

Nella formulazione originaria della Costituzione mancava peraltro un'espressa menzione della perequazione⁶, assorbita – più che dalle disposizioni relative alla redistribuzione mediante interventi speciali⁷ – dalle previsioni in materia di garanzia quantitativa delle risorse regionali. L'ordinamento costituzionale italiano dedicava (e dedica) infatti – nel più ampio quadro del modello di autonomia finanziaria – una specifica attenzione al tema della quantità dei mezzi finanziari degli enti territoriali⁸.

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

⁴ Ad esempio, nel caso canadese con la prassi di negoziazione dei livelli di spesa ed entrata, anche con “affitto” delle imposte provinciali alla Federazione (cfr. in particolare il *Rental Agreement 1947* e il *Tax Collection Agreements* del 1962).

⁵ Ad esempio, nel caso tedesco con la giurisprudenza del Tribunale costituzionale relativa ai livelli di perequazione (cfr. BVerfGE 116, 327 - *Berliner Haushalt*; BVerfGE 72, 330 - *Finanzausgleich I*; BVerfGE 86, 148 - *Finanzausgleich II*; BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III*; BVerfGE 1, 117 - *Finanzausgleichsgesetz*).

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

⁷ Cfr. il co. 5 dell'art. 119 (e il vecchio co. 3, che parlava di “contributi speciali”); si tratta di interventi per loro natura non ordinari e a destinazione vincolata, che operano una redistribuzione *una tantum* non strutturale e fisiologica come si intende la redistribuzione nell'analisi seguente, identificata nella perequazione.

⁸ Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983, pp. 364 ss. sulla relazione tra poteri giuridico-formali di entrata ed acquisizione sostanziale dei mezzi indispensabili per il perseguimento delle finalità dell'ente.

cui individuazione era lasciata alla discrezionalità allocativa statale – al complesso delle spese.

La discrezionalità legislativa risultava pertanto testualmente vincolata nella definizione dei mezzi finanziari regionali, da un lato – qualitativamente – in quanto era stata prefissata la tipologia delle entrate ammissibili (il primo periodo del co. 2 individuando, tassativamente, tributi propri e compartecipazioni)⁹, e d’altro lato – quantitativamente – in ragione di un (pur generico) obbligo di tenere conto dei “bisogni” regionali. In questa prescrizione quantitativa e qualitativa, quindi, risultava essere implicita anche un’esigenza redistributiva, funzionale a che la disponibilità di spesa corrispondesse effettivamente al fabbisogno locale, nonostante le oggettive differenze nella capacità di gettito territoriale.

Già il primo quadro costituzionale si presentava quindi come precettivo anche rispetto ai profili quantitativi dell’autonomia finanziaria, ponendo regole potenzialmente conformative dei livelli di redistribuzione. Nondimeno, nell’implementazione legislativa del regionalismo finanziario – avallata anche dalla Corte costituzionale – si deve registrare una tendenza costante, seppur diversamente manifestatasi nelle diverse fasi storiche, verso il sottodimensionamento delle garanzie di tipo giuridico/costituzionale dirette a tutelare i volumi delle risorse regionali. Impiego recessivo delle garanzie giuridiche “quantitative” che deriva anche dalla forte esigenza – solitamente presente, invece, sul piano politico – di incidere sul regime legislativo attuativo dell’art. 119 proprio in momenti congiunturali di crisi, per rispondere alle carenze della finanza pubblica allargata riformando (spesso penalizzando, talvolta tentando di valorizzare e rilanciare) l’autonomia territoriale di entrata e di spesa.

Un’analisi delle riforme strutturali del finanziamento delle autonomie può quindi impiegare quale chiave di lettura il quanto i momenti di criticità per il sistema delle finanze pubbliche, verificatisi in passato, abbiano inciso sulla fondazione o sulla revisione della normativa di redistribuzione (con trasferimenti erariali generalizzati o con perequazione). Tendenzialmente, infatti, tutte le grandi riforme del modello di finanziamento delle autonomie hanno accompagnato situazioni di crisi della finanza pubblica; ciò fin dall’origine con la chiusura della fase di boom economico e la permanenza delle profonde difficoltà del Mezzogiorno, coincisa con l’istituzione delle Regioni ordinarie correlata alla centralizzazione del sistema tributario di inizio anni ‘70, per passare poi alla crisi degli anni ‘90 – tanto del sistema politico centrale, quanto della lira – che ha segnato per gli enti territoriali il passaggio da un modello a finanza derivata ad uno a finanza propria, finendo poi per attendere – nel dare attuazione alla riforma costituzionale del 2001 – ben otto anni, con la legge delega del 2009 sul c.d. federalismo fiscale che è stata approvata in esito alle prime sollecitazioni della crisi dei debiti sovrani iniziata nel 2007-‘08.

2.1. La prima attuazione del primo dettato costituzionale (anni ’70): la pervasività dell’effetto redistributivo sotteso all’ampio uso dei trasferimenti erariali

In quest’ottica, all’affermarsi del modello di finanziamento delle Regioni ordinarie si è accompagnata un’attenzione specifica per la fase congiunturale, caratterizzata dalla fine del boom economico e – nonostante i tassi di sviluppo degli anni precedenti – da una perdurante arretratezza di ampie parti del Sud del paese¹⁰. Proprio a fronte di questa realtà critica, le esigenze redistributive

⁹ Sulla tipologia di entrate previste all’originario art. 119, co. 2, primo periodo, cfr. U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1985, pp. 337 ss., e in particolare pp. 376 ss. dove si segnala come ampia parte della dottrina e i lavori preparatori evidenziassero l’esigenza di ancorare un’effettiva autonomia finanziaria regionale a voci di entrata propriamente tributarie. Invece, nel senso di limitare l’autonomia regionale impositiva alle sole prestazioni non autoritative, cfr. S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1963, pp. 323 ss. (in particolare p. 336).

¹⁰ Cfr., tra l’ampia letteratura in materia, E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello*

hanno condotto allo sviluppo di un modello di finanza territoriale fortemente derivata¹¹, nel quale la perequazione ha rappresentato la *ratio* di fondo dell'intera regolazione.

Le prime scelte attuative del regionalismo ordinario vedevano quindi da un lato una prescrizione costituzionale circa il modello da adottare, che orientava le scelte verso un sistema a finanza propria, e un'esperienza già realizzata, di regionalismo finanziario per le Regioni speciali (fondato su compartecipazioni in quota fissa), che confermava questa volontà del costituente¹². D'altro lato, tuttavia, esistevano forti pressioni politiche e sociali nel senso del contenimento della divaricazione tra le realtà territoriali, che consigliavano un'attuazione dell'autonomia sulle risorse entro spazi minimali¹³ (anche in coerenza con le più recenti riforme del sistema tributario¹⁴); ciò governando dal centro un'ampia redistribuzione territoriale dei mezzi finanziari che – oltre alle ripercussioni sul consenso, in un contesto politico bloccato – portava con sé anche l'esigenza di rispondere in modo particolarmente coordinato a un problema di ritardo asimmetrico nello sviluppo.

Con la legge 281/1970 veniva così introdotto per le Regioni ordinarie un sistema a prevalente finanza derivata, nel quale tributi propri e compartecipazioni divenivano del tutto recessivi nonostante l'art. 119 Cost. avesse individuato tali tipologie di entrate come tipiche e tassative¹⁵. La legge 281 aveva infatti previsto pochi tributi propri¹⁶ e una singola compartecipazione¹⁷, riservando invece un ruolo prevalente ai trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato. Infatti, la maggior parte delle quote di gettito erariale asservite alla spesa regionale (legate alle accise) venivano fatte confluire in un fondo comune, nel suo complesso quantificato approssimativamente sulla base dei fabbisogni ministeriali storici, per poi essere redistribuite secondo una formula che non teneva conto del luogo di prelievo (eliminando così ogni collegamento con l'ambito geografico di produzione della ricchezza)¹⁸.

L'intento redistributivo dell'intero provvedimento era quindi evidente ed emerge in modo chiaro anche dalla formula di quantificazione dei fondi (a garanzia della dimensione della finanza

sviluppo in Italia, Bologna, 2007 e C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, 1992.

¹¹ Per una descrizione delle scelte degli anni '70, fondate su trasferimento erariale, cfr. M.F. AMBROSANIO, P. GIARDA, *Il finanziamento delle spese delle Regioni e degli enti locali: l'evoluzione legislativa dal 1977 al 1979*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, fasc. 4, 1979, pp. 477 ss. e M. CARLI, *La finanza regionale dopo il d.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in questa *Rivista*, fasc. 1, 1979, pp. 39 ss.

¹² Cfr. A. VILLANI, *L'esperienza finanziaria delle Regioni a Statuto speciale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, fasc. 1, 1966, pp. 68 ss.

¹³ Cfr. ancora S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, cit., pp. 323 ss.

¹⁴ Cfr. la legge delega 825/1971 (da considerare anche in connessione con la – di poco antecedente – legge 964/1969 sulle provvidenze in favore degli enti locali). Sul pregiudizio per l'autonomia finanziaria territoriale cfr. S. VINCIGUERRA, *La riforma tributaria e i suoi riflessi sulla finanza locale*, in *Attualità amministrativa*, fasc. 3, 1971, pp. 129 ss.

¹⁵ La legge era titolata "provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario", ma i riferimenti alla tipologia di voci di entrata regionali codificata in Costituzione risultavano recessivi; cfr. ancora U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, cit., in particolare pp. 419 ss. per il carattere tassativo. Sulla recessività della potestà tributaria regionale nella legge 281/1970 cfr. A. BUSCEMA, *I tributi propri delle Regioni*, in *Stato e Regione*, fasc. 6, 1979, pp. 113 ss.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

regionale complessiva) e di distribuzione dei fondi stessi (a garanzia della dimensione – invece – della finanza della singola realtà territoriale).

Infatti, i criteri rilevanti per la formula di redistribuzione del fondo presso le singole Regioni ordinarie non preservavano la 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)¹⁹. In questa terza componente la capacità fiscale era peraltro sì presa in considerazione, ma a fini perequativi; il gettito pro capite non era cioè fattore di distribuzione, utile per ancorare in modo premiale quanto prodotto al relativo territorio, ma – al contrario – veniva assunto a fattore di redistribuzione, indicando quanto prelevare dalle aree maggiormente produttive per trasferirlo a quelle con minor capacità fiscale.

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

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

La prima stagione di trasferimenti alle Regioni ordinarie – con i decreti del 1972 e del 1977 – rendeva evidente tale potenziale problema quantitativo complessivo, posto maggiormente in risalto a fronte di un più elevato numero di competenze affidate al livello regionale, e quindi gravanti sui relativi bilanci²⁰. L'uso di un'ampia discrezionalità statale – riconosciuta nel fissare il livello delle risorse da connettere *ex art.* 119, co. 2 alle nuove funzioni – faceva emergere una tendenza al sottodimensionamento di tali mezzi finanziari che (parallelamente all'attribuzione delle nuove competenze) dovevano essere trasferiti per incrementare il fondo destinato alle Regioni. L'indirizzo generale rimaneva infatti legato a interventi di incremento della componente di finanza derivata, senza significativi casi di istituzione di nuovi tributi propri²¹ e con singoli interventi di potenziamento dei gettiti destinati, invece, a ri-trasferimento. Così in particolare la legge 356/1976 aveva introdotto sì nuove compartecipazioni regionali ad ulteriori tributi statali, ma ancora mediante

¹⁹ 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.

²⁰ Per l'analisi delle competenze trasferite e dell'impatto finanziario, cfr. E. BUGLIONE, I. PIERANTONI, *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni dai Decreti Delegati del 1972 al d.P.R. 616/1977*, Milano, 1980. Per una critica dell'insufficienza del finanziamento delle nuove funzioni, che avrebbe impedito alla Regione di porsi come centro autonomo di programmazione (subordinando i criteri e i mezzi di finanziamento alle decisioni della burocrazia statale), cfr. A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, *Finanza regionale e programmazione*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 4, 1973, pp. 75 ss., dove si proponeva di valorizzare l'autonomia finanziaria, come opzione funzionale invece alla razionalizzazione e al controllo politico dei processi di decisione di spesa. Cfr. anche M.F. AMBROSANO, P. GIARDA, *Il finanziamento delle spese delle Regioni e degli enti locali: l'evoluzione legislativa dal 1977 al 1979*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, fasc. 4, 1979, pp. 477 ss. e M. CARLI, *La finanza regionale dopo il d.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in questa *Rivista*, fasc. 1, 1979, pp. 39 ss.

²¹ 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.

un'attribuzione del complesso delle stesse al fondo comune regionale e non alle singole Regioni²².

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

La portata di tale garanzia per il sistema complessivo delle autonomie regionali (più che epr la singola Regione) era però menomata dall'assenza di un sindacato pervasivo della Corte costituzionale, che precludeva un'efficace contestabilità delle scelte di quantificazione; la giurisprudenza costituzionale ha infatti seguito uno standard deferente verso la discrezionalità statale nell'individuazione delle modalità e dei livelli di finanziamento della spesa regionale, affermando che quella individuata dalla legislazione degli anni '70 integra una delle possibilità attuative del testo originario dell'art. 119, co. 2 primo periodo. Infatti, l'ancoraggio dei fondi trasferiti a quote di gettito compartecipate, quali entrate tipiche e tassative (assieme ai tributi propri) elencate in Costituzione, realizzerebbe in modo soddisfacente – sebbene mediato – il modello di autonomia finanziaria di cui all'art. 119. La connessione delle risorse regionali a una base tributaria verrebbe cioè “collettivizzata”, ma non sarebbe insussistente: i trasferimenti da un fondo alimentato con quote di gettito erariale garantiscono comunque il sistema regionale complessivo, le cui risorse derivano – sebbene in modo non individualizzato, ma globale – da una compartecipazione²³.

Il modello nasceva quindi con tratti marcatamente collettivistici e solidaristici²⁴, evitando l'implementazione di quelle soluzioni allocative – proprie di un modello a vera finanza autonoma – che implicano una certa “responsabilizzazione” delle singole realtà territoriali. La stessa *ratio* che aveva portato il legislatore ad una particolare prudenza nell'attuare l'istituto regionale, per evitare che le Regioni meno sviluppate divenissero elemento di instabilità con l'affermarsi di una potenziale pluralità di indirizzi politici, aveva infatti consigliato anche l'adozione di un modello finanziario fortemente etero-diretto, derivato dal livello centrale di governo.

2.2. La seconda attuazione del primo dettato costituzionale (anni '90): legare la finanza territoriale alla capacità di gettito, con conseguente necessità di perequazione “correttiva”

Con gli anni '90 la percezione degli elementi di crisi del sistema muta sensibilmente, in quanto alle esigenze di sostegno delle parti del territorio particolarmente disagiate (comunque perduranti) si vanno accostando anche più generali considerazioni di crisi della politica (emersa anche nella c.d. questione settentrionale) e della finanza pubblica nel suo complesso (fino all'uscita della lira dallo SME). In questo nuovo contesto il livello centrale di governo non sembra più poter rappresentare un'efficace risposta alle problematiche diffuse (in un clima di generale sfiducia per la politica nazionale e di critica dello spreco delle risorse redistribute con finalità di sussidio), e – nella nuova

²² Per una critica al perdurare della logica da trasferimento erariale sottesa a questo nuovo provvedimento legislativo (che senza voci di entrata propriamente autonome non avrebbe permesso tra l'altro il pieno esplicarsi della nuova autonomia contabile regionale fondata sulla legge 335/1976, di poco precedente), cfr. G. CARBONE, *Finanza regionale ancora “derivata” e “concessa”*, in questa *Rivista*, fasc. 5-6, 1976, pp. 946 ss.

²³ 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).

²⁴ Il dibattito nella prima fase istitutiva del regionalismo era peraltro molto attento ai profili di solidarietà sociale, e la tendenza fortemente perequativa condizionava anche l'estensione delle competenze regionali; così, Corte cost. 829/1988 aveva riconosciuto che il principio di territorialità poteva subire relativizzazioni o deroghe proprio quando la singola Regione intendeva operare interventi solidaristici oltre i propri confini. Su questi profili, cfr. G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in questa *Rivista*, fasc. 5, 1989, pp. 1534 ss.

fase storica – proprio la valorizzazione degli enti territoriali e della loro maggiore vicinanza ai cittadini sembrava poter costituire un’alternativa efficiente tanto sul piano della gestione responsabile delle finanze, quanto su quello del controllo democratico delle decisioni.

A questa nuova e diversa modalità “autonomista” di affrontare la crisi (della politica, delle istituzioni e della finanza) corrisponde, di conseguenza, un profondo mutamento del modello di finanza territoriale, e di redistribuzione e perequazione in particolare. Nel corso degli anni ‘90 – in preparazione e ad accompagnamento di una più generale riforma dell’assetto amministrativo (anche) delle autonomie, operata a Costituzione invariata²⁵ – la disciplina della spesa e delle entrate territoriali è stata così profondamente revisionata, riportando le modalità del finanziamento verso schemi di finanza propria (o meglio, mista, che con addizionali e compartecipazioni rendono i singoli territori beneficiari di risorse tendenzialmente legate al gettito prodotto localmente).

Mutava così il paradigma di trasferimento delle competenze sostanziali, non più operato per cessione di parti dell’amministrazione statale ma secondo sussidiarietà, e – parallelamente – doveva pertanto mutare anche il paradigma del finanziamento²⁶. A fronte di una nuova valorizzazione del principio di sussidiarietà non si potevano infatti più legare le risorse a un trasferimento erariale che tendenzialmente perpetrava la spesa storica connessa alle strutture amministrative trasferite (solo aggiornata e ripartita con formule orientate ai bisogni), e si poneva invece l’esigenza di collegare la spesa per le competenze territoriali ad una quota di gettito davvero dedicata alle relative funzioni “normali” (come disposto *ex art.* 119, co. 2). Mentre quindi l’introduzione di una logica di sussidiarietà rappresentava – a Costituzione invariata – una parziale rottura sul piano delle attribuzioni sostanziali (*ex art.* 118 Cost.)²⁷, al contrario il legare il finanziamento delle funzioni a un modello di finanza autonoma costituiva tanto la naturale traduzione del nuovo modello sussidiario sul piano delle entrate, quanto una corretta attuazione dell’originario art. 119 Cost.

Nel contesto di crisi dell’intera finanza pubblica nazionale, e non più di singoli settori geografici, una delle ragioni principali della nuova tendenza verso una finanza propria è stata rappresentata proprio dalla volontà di responsabilizzazione della spesa pubblica, da conseguire mediante maggiore autonomia (una volta riscontrati gli effetti deresponsabilizzanti dei trasferimenti erariali, con una redistribuzione delle risorse che non tiene conto di fattori “di merito” oltre che di bisogno). Tuttavia, nel nuovo approccio, proprio l’opzione per un potenziamento delle entrate proprie regionali fa riemergere l’esigenza di una perequazione specificamente intesa, per correggere un sistema che diventa maggiormente “competitivo” (e non fisiologicamente redistributivo, come in precedenza). Mentre la perequazione era implicita nel sistema dei trasferimenti erariali, approdare a una finanza regionale propria impone una nuova disciplina della redistribuzione che non è più totale, ma parziale, e che aspira a coniugare solidarietà ed efficienza.

Se la legge delega 158/1990 aveva in quest’ottica avviato il processo di revisione del sistema mediante il primo riordino del finanziamento regionale, tale processo di riforma si è poi protratto per tutti gli anni ‘90 con vari provvedimenti²⁸, ed ha trovato coronamento con la legge delega

²⁵ Cfr. i profili di riforma dell’assetto amministrativo emergenti dalle leggi Bassanini, e relativi decreti attuativi; legge 59/1997, legge 127/1997, legge 191/1998 e legge 50/1999.

²⁶ Sul ruolo del principio di sussidiarietà nel delineare l’assetto della questione finanziaria territoriale, cfr. G. STEFANI, *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *La Finanza Locale*, fasc. 3, 2003, pp. 358 ss., successivo alla riforma del Titolo V ma comunque orientato fondamentalmente all’analisi dell’impianto derivante dalla riforma Bassanini. Sui punti principali della riforma Bassanini, rilevanti in tema finanziario, cfr. in G. FALCON (cur.), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, i commenti all’art. 3 (G. MOR, pp. 24 ss.), all’art. 7 (F. PIZZETTI, pp. 40 ss.) e all’art. 8 (A. DI PIETRO, pp. 53 ss.).

²⁷ Per l’impostazione originaria cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, il cap. III sull’autonomia amministrativa in connessione con il cap. IV sull’autonomia finanziaria.

²⁸ Cfr. legge delega 421/1992, legge 549/1995, legge 662/1996.

Già con la legge delega del 1990 la tendenza generale a finanziare la spesa storica veniva per la prima volta corretta mediante l'inserimento di una parte variabile della dotazione di risorse, definita per il triennio in legge finanziaria e lasciata alla discrezionalità politica anziché a formule allocative che di fatto avevano assicurato l'attribuzione di risorse almeno identiche di esercizio in esercizio²⁹. L'effettiva necessità di gestione delle funzioni diventava infatti l'unico parametro di quantificazione della parte variabile, slegata dalle logiche di un trasferimento oggettivamente parametrato al gettito fiscale (comunque in crescita) e orientata a valorizzare le valutazioni tecniche relative a quanto necessario per gestire le funzioni (eventualmente anche in ammontare inferiore a quanto impiegato negli esercizi precedenti)³⁰.

Emergeva così anche il principio di invarianza, per cui a fronte della riduzione delle componenti di finanziamento da trasferimento erariale (progressivamente affermatasi a partire da fine anni '80)³¹, o del conferimento di nuove funzioni, le risorse territoriali dovevano essere reintegrate mediante voci di entrata connesse al sistema tributario (e non a trasferimenti erariali che assicurassero i livelli di spesa storica), sfruttando così in modo crescente tributi propri e partecipazioni (oltre che le addizionali), come prescritto dall'art. 119 Cost.³².

Se il superamento della spesa storica e l'invarianza delle risorse si ponevano come nuovi valori già nell'ambito di revisioni non organiche della finanza regionale italiana, l'idea più strutturata di una perequazione correttiva della distribuzione fiscale delle risorse e funzionale alla tutela di livelli essenziali di servizi, operata senza alterare l'ordine delle capacità di gettito proprie dei territori, emergeva culturalmente invece solo alla fine degli anni '90, coerentemente con una logica di attribuzione alle Regioni di *chance* di entrata (quali voci di gettito dipendenti dall'andamento dell'economia) e non di assicurazione dell'aspettativa alle risorse concrete (perequando i livelli finali di spesa anziché le difficoltà originarie di prelievo adeguato).

La riforma avviata dalla legge delega 133/1999 certificava da un lato il cambio di paradigma, razionalizzando le scelte operate nella direzione del modello a finanza regionale propria³³,

²⁹ Si prevedeva infatti una quota fissa, definita discrezionalmente dal Governo (nel rispetto di oneri procedurali di leale collaborazione), che rimaneva assicurata di anno in anno, e che era stata fissata tenendo conto della spesa storica. A questa veniva affiancata una quota variabile, che assicurasse variazioni tendenzialmente corrispondenti alle dinamiche inflattive (e quindi solo in direzione di un accrescimento delle risorse). Cfr. per tale meccanismo l'art. 2, co. 2, e l'art. 3, co. 1-5, della legge 158/1990.

³⁰ Si codificava infatti, al co. 6 dell'art. 3, una vera e propria clausola di connessione/invarianza.

³¹ Cfr. C. PINELLI, *Un'altra legge finanziaria alla Consulta: i nuovi orientamenti della Corte in tema di rapporti Stato-Regioni e di finanza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 8, 1987, pp. 2332 ss. per l'inquadramento generale del sistema di finanziamento derivato (in particolare, dei trasporti, del servizio sanitario e del settore dell'agricoltura), e i relativi indirizzi della giustizia costituzionale – su funzioni di pianificazione, di coordinamento e fondi vincolati – derivanti da tali questioni come emergenti a fine anni '80 ed assunti poi quali ragioni delle riforme del decennio successivo.

³² 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 questa *Rivista*, fasc. 6, 1990, pp. 1705 ss.

³³ Cfr. in generale, a commento della riforma del 1999-2000, ad esempio: E. BUGLIONE, *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 585 ss.; N. D'AMATI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni: dalla negazione al federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 1, pt. 1, 1999, pp. 3 ss.; A. STRUSI, *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 1999, pp. 535 ss.; F. BATTISTON, A. STRUSI, *Decentramento e risorse finanziarie*, in *La Finanza locale*, fasc. 2, 1999, pp. 169 ss.; G. ARACHI, A. ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle Regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, fasc. 1, 2000, pp. 5 ss.; P. GIARDA, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia pubblica*, fasc. 5, 2000, pp. 5 ss.

affidando alle Regioni ordinarie risorse derivanti essenzialmente dalla sola addizionale IRPEF e dalla compartecipazione alle accise e all’IVA³⁴. D’altro lato, inoltre, si completava il sistema maturato con le riforme del decennio precedente approdando ad un completo abbandono (per come la riforma era stata progettata, una volta a regime) della tutela del volume storico delle risorse territoriali. I trasferimenti erariali ancora ammessi venivano infatti resi non solo nominalmente, ma anche sostanzialmente perequativi: la redistribuzione si sarebbe infatti realizzata – nelle intenzioni del legislatore – attraverso una formula di definizione del fabbisogno reale, senza tenere conto di aspettative di invarianza delle risorse.

Tale logica era peraltro già sottesa alla legge 59/1997, che disponeva per un’attribuzione delle nuove competenze con parallela dotazione dell’ammontare di risorse non tanto storicamente correlato a quelle funzioni, ma individuato *ex novo* sulla base dei bisogni e – in ottica di efficienza – evitando le duplicazioni³⁵. In questa stessa ottica, con la legge 133/1999, e il successivo d.lgs. 56/2000, solo in via transitoria si prevedeva la distribuzione del fondo perequativo secondo un criterio di riparto fondato sulla spesa storica³⁶, disponendo invece – a regime – una formula di distribuzione orientata ai bisogni effettivi di finanziamento delle funzioni. Inoltre, la formula redistributiva non era finalizzata ad un completo livellamento delle capacità finanziarie, ma a una perequazione solo parziale, in quanto gli elementi di riparto del fondo erano costituiti dalla popolazione, dalle dimensioni geografiche (e dispersione della popolazione sul territorio) e dalla capacità fiscale pro-capite, fattori – i tre così individuati – tutti perequati tendenzialmente al 90%, mentre solo un quarto elemento, rappresentato dal fabbisogno sanitario pro-capite, veniva considerato come fattore di bisogno che implicava un integrale ripianamento della diversità di capacità fiscale. Infine, per quanto riguardava le modalità di alimentazione del fondo perequativo, la sua consistenza veniva fatta dipendere dall’assegnazione di parte del gettito IVA compartecipato, così che i trasferimenti perequativi – attingendo da quote altrimenti comunque spettanti al comparto regionale – assumevano la fisionomia di una redistribuzione più chiaramente tracciabile come orizzontale³⁷.

La portata correttiva dei trasferimenti erariali veniva quindi differenziata, e si affermava l’idea di una perequazione diretta non ad eliminare solidaristicamente tutte le diversità di gettito tra territori, sopprimendo i profili competitivi del modello a finanza propria (con perequazione “neutrale”³⁸), 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). La *ratio* del modello della tutela quantitativa veniva così legata all’interesse alle prestazioni proprio dei consociati, e non all’aspettativa dell’ente territoriale alle risorse (che costituisce solo una posizione interposta, la dotazione di risorse essendo finalizzata alla tutela effettiva dell’utenza).

3. La redistribuzione dopo la revisione del titolo V: la menzione esplicita della perequazione al

³⁴ 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.

³⁵ Cfr. l’art. 7 della legge 59/1997.

³⁶ Cfr. l’art. 7, co. 3 e 4, del d.lgs. 56/2000.

³⁷ 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.

³⁸ Tipica dell’esperienza australiana, dove il sistema perequativo australiano interviene a totale ripianamento delle differenze di fatto, se non “colpevoli”; cfr. F. ANGELINI, *Le relazioni finanziarie intergovernative nell’esperienza australiana. Centralismo federale e perequazione neutrale: due elementi connotativi di un sistema di federalismo fiscale particolare*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 323 ss.

co. 3 dell'art. 119 e il suo ruolo sinergico rispetto alle previsioni dei commi 2 e 4

Nella riformulazione dell'art. 119 operata dalla revisione del titolo V, il nuovo co. 3 menziona espressamente la perequazione – operata mediante un fondo senza vincoli di destinazione, devoluto ai territori con minore capacità fiscale per abitante – quale ulteriore voce di entrata non propria ma da trasferimento erariale. Questa nuova entrata derivata è stata più in particolare disegnata come “accessoria” al disposto del novellato co. 2 (relativo alle entrate “normali”, di derivazione tributaria e legate al gettito del territorio: compartecipazioni e tributi propri)³⁹, evidenziando così la funzione correttiva degli interventi perequativi, incidenti sull'impianto ordinario dell'allocazione delle risorse finanziarie (escludendo invece una funzione di garanzia quantitativa di aspettative storiche, quale si era affermata nelle precedenti esperienze).

È stato quindi esplicitato in Costituzione il rapporto esistente tra entrate “normali”, responsabilizzanti per il loro carattere di diretta dipendenza dalla situazione economica territoriale, e perequazione, quale istituto “integrativo” delle risorse proprie (prodotte dal territorio); istituto la cui funzione di garanzia quantitativa si riaggancia peraltro anche al successivo co. 4, in cui è stato trasfuso il principio di connessione risorse-funzioni.

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

Il co. 4 viene pertanto a normare le modalità di implementazione legislativa di tutti i principi dell'art. 119 Cost. (autonomia finanziaria e perequazione), ed opera come rafforzamento della riserva di legge prevista per l'intera attuazione dell'art. 119 originario⁴⁰ e, dopo il 2001, contemplata testualmente invece per la sola perequazione⁴¹. La nuova formulazione dell'art. 119 mantiene quindi la centralità del principio di connessione tra risorse e funzioni, come guida (anche) per le scelte redistributive, così che la riforma del 2001 ha finito per abbandonare gli indirizzi precedentemente delineati in materia dalla Commissione bicamerale. Nel progetto approvato in quella sede, infatti, si introduceva l'idea di tutela quantitativa non come principio a sé, ma come “correzione” a un compendio di norme allocative ordinarie, e quindi non sarebbe più esistito uno specifico comma dedicato alla tutela quantitativa (come era stato il co. 2), la garanzia di volumi adeguati di risorse venendo invece inglobata nell'allocazione costituzionale delle voci tributarie e in

³⁹ Sul nuovo tema delle entrate perequative, e loro carattere integrativo nella riformulazione dell'art. 119, cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria: funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, pp. 95 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2005, pp. 127 ss.; F. PICA, S. STAMMATI, *La finanza delle Regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2002, pp. 9 ss.; P. SIGNORINI, F. BUSILLO, *Il riequilibrio economico-sociale nel Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2, 2002, pp. 588 ss.

⁴⁰ Cfr. il co. 1 della prima formulazione dell'art. 119 Cost.

⁴¹ Una riserva di legge relativa continua ad operare anche per i profili fondamentali del sistema fiscale territoriale, fondata sulla previsione generale dell'art. 23 Cost, nel combinato disposto con gli artt. 53, 117 e 119 Cost.; sul tema cfr. A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 1, pt. 1, 2005, pp. 3 ss.

una prima proposta di costituzionalizzazione della disposizione sulla perequazione⁴².

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

Nel quadro della riforma del 2001, proprio il nuovo concetto di “finanziamento integrale” è quindi determinante per definire la portata redistributiva della perequazione, fondando la garanzia quantitativa su un criterio generale più esplicito di quello previgente⁴³. Mentre infatti la prima formulazione legava l'attribuzione delle risorse a funzioni normali presupposte, il nuovo testo del co. 4 sottolinea invece come le risorse (anche perequative) siano una conseguenza dell'attribuzione delle funzioni.

3.1. L'attuazione del nuovo dettato costituzionale: l'evoluzione verso il c.d. federalismo fiscale, con perequazione parziale e fondata su standardizzazione di fabbisogni e costi

Le tendenze di fine anni '90, verso la responsabilizzazione dei territori e una redistribuzione perequativa che fosse di complemento a una forte autonomia finanziaria, confluiscono quindi nel nuovo art. 119 Cost. che, con la revisione del 2001, vede riformulata la clausola di tutela quantitativa e riconosciuta espressamente la perequazione come voce di entrata⁴⁴.

La nuova disposizione costituzionale, tuttavia, così come le linee della riforma del 1999 tendenti al superamento delle logiche di spesa storica, restavano ampiamente inattuato, con un ruolo di supplenza della Corte costituzionale possibile solo per il profilo dei limiti alla libertà di spesa (col superamento dei vincoli di destinazione)⁴⁵, mentre in assenza di interposizione del legislatore rimaneva bloccata ogni innovazione sul fronte delle entrate. In particolare, in un contesto dove le entrate tributarie non potevano essere integrate dalle Regioni ordinarie con scelte impositive proprie (in assenza di una legge statale di armonizzazione)⁴⁶, il sistema di finanziamento ordinario rimaneva legato all'assetto di fine anni '90 e – conseguentemente – anche la perequazione continuava ad essere operata secondo le logiche correttive descritte.

⁴² 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).

⁴³ Ciò in particolare perché la nuova formulazione sarebbe tributaria dell'evoluzione normativa precedente, e consoliderebbe quindi prassi già affermatesi (in particolare legandosi ancora alla base amministrativa in cui si era sviluppato il tema del finanziamento del fabbisogno normale); in questo senso cfr. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 7-8, pt. 5, 2001, p. 212, per il quale la clausola di “finanziamento integrale” delle funzioni sarebbe particolarmente rilevante in quanto costituzionalizza il principio della legge 59/97 di trasferimento delle funzioni in parallelo alle risorse. Cfr. però anche P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in questa *Rivista*, fasc. 6, 2001, p. 1441 s., che evidenzia come la nuova formulazione ancora non esplicita se il “consentono” si riferisca ad ogni singola Regione o al complesso dell'autonomia regionale.

⁴⁴ Cfr. ancora G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, cit., pp. 127 ss., ma anche C. COSSIGA, *Federalismo fiscale e perequazione finanziaria*, in *La Finanza Locale*, fasc. 7-8, 2007, pp. 145 ss. e V. RUSSO, *Prospettive per la perequazione ed il federalismo*, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 2, 2005, pp. 143 ss.;

⁴⁵ Cfr. a partire da Corte cost. 370/2003.

⁴⁶ Cfr. a partire da Corte cost. 37/2004.

Lo spirito della riforma dell'art. 119 prometteva peraltro molto in termini di efficienza, e pareva a taluno aver posto le premesse per soluzioni attuative che tenessero conto – nell'equilibrio tra solidarietà e competizione territoriale – di meno “egualitarismo” nell'allocazione e di più ampi spazi per valorizzare il “merito”⁴⁷. Il modello costituzionale poteva infatti ora essere più chiaramente orientato non solo alla finanza propria ma anche alla perequazione di livelli essenziali delle prestazioni, e l'interpretazione di tali polarità della disciplina conduceva a una possibile concezione dell'eguaglianza “per punti di partenza”, più che “per risultato”; concezione che non tutela in modo assoluto l'aspettativa alla spesa finale (posta a copertura delle funzioni a prescindere dall'efficienza di esercizio finale) ma l'autonomia come diritto ad eguali *chance* di reperimento delle risorse (poi però in concreto lasciate alla responsabilità del livello territoriale)⁴⁸.

Peraltro, dopo una lunga attesa solo nel 2009 veniva concretamente avviata la riforma del c.d. federalismo fiscale italiano⁴⁹, sollecitata anche perché nel profilarsi della crisi si percepiva l'urgenza di attuare la riforma costituzionale nella direzione declamatamente efficientista citata.

L'attuazione dell'art. 119 ha quindi affiancato alla sistemazione delle soluzioni precedenti (a finanza autonoma e a perequazione non integrale) anche nuovi istituti per il superamento del criterio della spesa storica nella redistribuzione⁵⁰. In questo senso, la legge delega 42/2009 ha confermato il modello a finanza autonoma (peraltro prevalentemente da compartecipazione, ribadendo la recessività dei tributi propri), ma con parallela perequazione operata mediante meccanismi di standardizzazione alternativi alla spesa storica; la garanzia quantitativa delle risorse territoriali per i territori con minor capacità di gettito si sviluppa infatti in connessione con il sistema dei LEP (fondato sulla competenza esclusiva statale), la legge delega orientando così la redistribuzione verso una copertura non sempre integrale dei bisogni, differenziata a seconda dei diritti cui la spesa è strumentale⁵¹.

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

⁴⁷ Cfr. L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale: dalla democrazia della spesa alla democrazia delle virtù*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, 2012, pp. 169 ss.

⁴⁸ Per una lettura generale del federalismo fiscale nella prospettiva della tensione tra principio di eguaglianza ed autonomia, anche in ottica comparata, cfr. S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, fasc. 1, 2009, pp. 3 ss.

⁴⁹ Per commenti sistematici sul ruolo della perequazione nel nuovo sistema implementato dal 2009, cfr. in particolare G. PITRUZZELLA, *Federalismo fiscale e perequazione*, cit., pp. 341 ss.; M. BORDIGNON, *La perequazione*, cit., pp. 273 ss.; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, cit., pp. 731 ss.; S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 1, 2011, pp. 53 ss.

⁵⁰ Per un inquadramento generale cfr. C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 2013, pp. 51 ss.

⁵¹ Per i riferimenti ai LEP nella legge delega 42/2009 cfr. a partire dall'art. 2, co. 2, lett f). Sul tema cfr. F. SAITTO, *La legge delega sul “federalismo fiscale”: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2010, pp. 2817 ss., che mette in correlazione la classificazione delle funzioni (cui applicare un principio di congruità-sufficienza fondato sui costi standard) con una suddivisione delle stesse in funzioni che fondano o spese “essenziali” o spese “libere” (artt. 7 e 8 della legge 42/2009, e rispetto alle prime spese citate i LEP si porrebbero come “misura economica dell'eguaglianza”, i correttivi alla diseguaglianza essendo fondati su una perequazione dipendente dai LEP).

L'adeguatezza delle risorse così redistribuite è stata peraltro differenziata ulteriormente – ai fini di confermare anche la distinzione tra una perequazione parziale e totale – a seconda che le spese cui è strumentale la perequazione investano diritti considerabili o meno come fondamentali. I settori della sanità, assistenza, istruzione e quelli inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali, in particolare, godono di una garanzia di integrale copertura dei fabbisogni finanziari standardizzati⁵²; le tipologie di spesa non strumentali invece a tali settori protetti sono affidate prioritariamente al finanziamento con autonomia fiscale, inducendo così – posta l'assenza di redistribuzione, che obbliga alternativamente o a una riduzione dei servizi o ad un maggior prelievo – più ampie differenziazioni tra i territori⁵³.

La perequazione è stata pertanto differenziata quantitativamente al fine di coprire integralmente il solo fabbisogno connesso ai livelli essenziali delle prestazioni considerate più sensibili⁵⁴. È quindi lo Stato che definisce i LEP che sono assicurati su tutto il territorio nazionale, ma in concreto prestati ai cittadini solo se amministrati in condizioni di efficienza; ad essi sono infatti associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni “essenziali”, e la perequazione totale delle stesse si realizza redistribuendo volumi di risorse corrispondenti al costo standard della gestione. Per tutte le altre funzioni il finanziamento redistributivo opera invece con una perequazione delle capacità fiscali (quindi “dei punti di partenza”)⁵⁵, che si concretizza in un avvicinamento solo tendenziale delle risorse disponibili per i diversi territori, senza alterare l'ordine delle rispettive capacità di gettito⁵⁶.

3.2. Attuare la perequazione standardizzata, tra “oggettività” della tecnica contabile e recupero di discrezionalità politica nel definire quali funzioni sono “essenziali”

Il modello finanziario della legge delega 42/2009 è quindi corretto in senso solidaristico dalla presenza di un sistema di perequazione, orientato però non alla spesa storica ma alla garanzia di un livello quantitativo di risorse considerabile come standard⁵⁷. L'istituto dei costi e dei fabbisogni

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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”.

⁵⁷ Il nuovo c.d. federalismo fiscale si caratterizzerebbe proprio per il passaggio da un criterio di finanziamento delle funzioni basato sulla spesa storica ad un criterio basato sulla ragionevolezza della spesa; così ad esempio in G. FALCON, *Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in questa *Rivista*, fasc. 4-5, 2008, pp. 765 ss., dove si sottolinea il problema dell'identificazione degli standard di dotazioni che devono essere assicurati a ciascuna comunità locale; problema dal quale è inevitabile attendersi che la finanza territoriale rimarrà comunque una finanza

standard rappresenta così lo strumento per conciliare un certo grado di “concorrenza” tra territori (premiando la dimensione propria delle finanze, secondo la distribuzione naturale del gettito) con un’adeguata solidarietà (sostenendo le aree bisognose mediante redistribuzione)⁵⁸.

La perequazione non assicura più, quindi, l’aspettativa a risultati di servizio pubblico finanziati anche se resi mediante un impiego subottimale delle risorse, e si pone pertanto l’esigenza di verificare la compatibilità del meccanismo redistributivo con le esigenze di coesione sociale⁵⁹. Le cattive scelte amministrative locali, in un modello a perequazione su basi standard, si ripercuotono infatti sulla comunità residente, senza possibilità di procedere ad un’integrazione delle risorse oltre un livello definito come “normale”.

Una corretta fissazione di costi e fabbisogni standard diventa così lo snodo fondamentale per accertare l’effettiva sostenibilità sociale del nuovo modello, ponendosi come parametro da cui discenderà in concreto l’entità del finanziamento perequativo; entità da cui dipende il livello dei servizi garantito solidalmente, così che per la tutela delle eguali opportunità dei consociati è determinante l’equità assicurata da meccanismi oggettivi per la fissazione dei livelli standardizzati⁶⁰.

L’attuazione della delega operata dal d.lgs. 68/2011 ha quindi definito con maggior precisione il ruolo della standardizzazione del fabbisogno per le Regioni ordinarie, come indicatore per la valutazione dell’azione pubblica anche legando il finanziamento delle relative spese a criteri oggettivi e premianti delle migliori performance, nell’ottica del “misurare per migliorare”⁶¹. Il fabbisogno standard è così funzionale ad una “perequazione della capacità fiscale” intesa a correggere la capacità di generare risorse proprie (le entrate) e non invece ad incidere sul momento delle uscite (la cui entità potrebbe essere stata in concreto dilatata da una pregressa inefficiente gestione della spesa). Nell’ottica della riforma, prendere a parametro – come oggetto di perequazione – la “necessità fiscale” anziché la “capacità fiscale” avrebbe infatti determinato il

limitata, soggetta agli indirizzi statali (il tutto coerentemente con l’art. 119 Cost., che presuppone un ruolo forte dello Stato).

⁵⁸ La centralità del fabbisogno e del costo standard nell’ambito del nuovo sistema è sottolineata ad esempio da A. SABBADINI, A. STRUSI, *Quale approccio al costo standard per l’avvio della riforma federalista?*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 1-2, 2010, pp. 45 ss., che individuano in questi elementi l’obiettivo di oggettività a cui il sistema lega l’assetto di finanziamento e perequazione delle funzioni essenziali delle Regioni. Si sottolineano in particolare le differenti finalità del fabbisogno standard, che mira a coniugare l’integrale finanziamento per gli enti territoriali con il controllo finanziario da parte del livello centrale di governo (il tutto rafforzando la responsabilizzazione dei decisori locali, non essendo più ammesso il soccorso statale in caso di cattiva gestione).

⁵⁹ Sulla possibilità che le inefficienze amministrative locali ricadano sulla relativa comunità, senza lederne i diritti, cfr. – per un contributo che evidenzia la tensione tra solidarietà sostanziale ed omogeneità nelle erogazioni delle prestazioni pubbliche, da un lato, e responsabilità politico-amministrativa e contenimento degli sprechi, dall’altro – ad esempio V. UCKMAR, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2, pt. 1, 2009, pp. 215 ss. Sul tema, cfr. anche G. LEONE, *Per un federalismo competitivo e solidale*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2009, pp. 533 ss. e C. BUZZACCHI, *Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del federalismo fiscale*, in questa *Rivista*, 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).

⁶⁰ Per la disciplina attuativa cfr. il d.lgs. 68/2011, art. 13 (livelli essenziali delle prestazioni e obiettivi di servizio), art. 15 (fase a regime e fondo perequativo), oltre all’intero capo IV sui costi standard nel settore sanitario (artt. 25 ss.).

⁶¹ Per considerazioni generali sulla misurazione delle performance della PA, cfr. E. D’ALTERIO, *La misurazione delle attività amministrative: un sistema senza qualità?*, in *Munus*, fasc. 2, 2012, pp. 381 ss. Per prime analisi invece specificamente incentrate sui decreti attuativi, cfr. E. JORIO, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2011; G. RIVOSECCHI, *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. 938 ss.

rischio di continuare a finanziare inefficienze amministrative, la standardizzazione ponendosi quindi come strumento per operare una redistribuzione guardando alle sole entrate – e non alle concrete spese – del potenziale beneficiario⁶².

Il modello accetta quindi il rischio dell'incapacità in concreto, del singolo ente, di prestare servizi anche essenziali ai livelli di costo standard perequati; rischio a cui in questo assetto unicamente un intervento sostitutivo dello Stato potrebbe dare soluzione, sempre sul presupposto che lo Stato sia in grado di operare a livelli di costo più efficienti, con una gestione che si attesti sullo standard della media delle altre Regioni non perequate⁶³. A fronte di questa criticità riguardo le Regioni più fragili, l'elemento di forza del modello sarebbe invece costituito dalla impossibilità per gli enti non virtuosi di lucrare sulla propria inefficienza e dalla possibilità che gli enti virtuosi, ancorché operanti per un territorio a bassa capacità di gettito, possano trarre beneficio – invece – dalla propria capacità gestionale; ciò in quanto – una volta rispettati gli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni – la differenza positiva fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva eventualmente realizzata dalla singola Regione perequata, ancorché frutto di redistribuzione, sarà comunque acquisita dal bilancio dell'ente beneficiario, libera da vincoli di scopo (come caratteristico della redistribuzione perequativa, diversamente dagli interventi speciali)⁶⁴.

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”⁶⁵. Il modello di finanziamento incentiverebbe così il buon andamento della PA, alle migliori performance di impiego di risorse – rispetto al benchmark standardizzato per fabbisogno e costi – corrispondendo più ampie possibilità di spesa.

Il momento più delicato del sistema diviene quindi la selezione degli elementi sulla cui base operare tale standardizzazione⁶⁶, considerata la non neutralità delle relative scelte tecniche. A fronte della oggettività dell'allocatione operata una volta standardizzati i parametri, intesa ad indirizzare in modo obiettivo l'amministrazione verso performances “ottimali”, il sistema recupera comunque una forte politicità nelle modalità tecniche di quantificazione delle grandezze di partenza; ciò sia nella contabilizzazione dei livelli di costo da considerare standard (scegliendo le modalità di rilevazione), sia nella individuazione come essenziale o fondamentale – *ex lett. m) o p)*⁶⁷ – di un dato livello di

⁶² Sulla distinzione tra fabbisogno standard (per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali) e perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni), cfr. i nn. 1) e 2), della lett. m), dell'art. 2, co. 2, della legge 42/2009. Si tratta in particolare di modalità alternative – la prima orientata alla perequazione delle “necessità fiscali” di spesa, la seconda alla perequazione delle capacità fiscali di entrata – accomunate dalla strumentalità a rifondare il sistema su criteri comunque non più legati all'idea di finanziamento della spesa storica.

⁶³ 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.

⁶⁴ Cioè, l'ente percettore di perequazione beneficerà di un surplus di risorse ogni qual volta il costo reale – a cui la propria efficienza amministrativa permette di prestare le funzioni – è inferiore al costo standard, sulla cui base è operato il trasferimento erariale.

⁶⁵ Cfr. l'art. 2, co. 2, lett. f) della legge 42/2009.

⁶⁶ Per un primo quadro delle modalità tecniche di quantificazione di fabbisogno e costo standard, e relative diverse opzioni di selezione e calcolo, oltre che sulle funzioni di costo relative, cfr. S. PARLATO, *Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nei Comuni*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 1, 2013, pp. 117 ss.

⁶⁷ L'implementazione della riforma del c.d. federalismo fiscale ha posto in evidenza la centralità non solo dei LEP, ma anche della “materia” delle funzioni fondamentali degli enti locali: dopo un lungo periodo transitorio (in cui però l'art. 2 della legge 131/2003 aveva già prospettato la codificazione delle funzioni fondamentali), proprio la legge 42/2009 ha definito le funzioni fondamentali degli enti locali, sebbene solo in via provvisoria ed esclusivamente ai fini del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard (cfr. l'art. 21, co. 3). Tali funzioni sono poi state disciplinate in modo stabile e generale solo nell'ambito dei successivi provvedimenti per la razionalizzazione della spesa (cfr. l'art. 14, co. 27, del d.l. 78/2010, per rinvio recettizio alla disposizione del citato art. 21, co. 3, nell'ambito della disciplina sulle gestioni associate obbligatorie, e successivamente il co. 1 dell'art. 19 del d.l. 95/2012).

funzioni (includendo, operando una scelta di merito, alcuni profili e non altri).

Determinando i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, infatti, si conferisce un contenuto concreto al volume di risorse sotteso al co. 4 dell'art. 119⁶⁸ e, quindi, anche all'intervento perequativo che il co. 3 lega a tale garanzia quantitativa più complessiva di finanziamento "integrale" delle funzioni. L'interpretazione dell'art. 119 novellato operata nella logica della legge 42/2009 è stata quindi nel senso di leggere nel sistema costituzionale un rinvio alla potestà del legislatore statale sostanziale (principalmente, connessa al titolo competenziale attinente ai LEP⁶⁹), la quale può legittimamente fissare la misura standardizzata delle funzioni da coprire finanziariamente. Interpretazione possibile, ma di cui dovrebbero essere temperati gli effetti negativi connessi ad un'evidente ricorsività: affidare allo Stato il potere di quantificare i livelli funzionali non permette di considerare oggettivo un sistema di redistribuzione che – comunque – ha così delegato a strumenti tecnici i soli processi di quantificazione di costi che sono già fortemente condizionati dalle scelte politiche sulle funzioni "essenziali".

La tutela del livello delle risorse regionali è quindi costituzionalizzata (in forma di principio di connessione), mentre la tutela del livello delle funzioni è affidata alla legge (in forma di competenza esclusiva a definire cosa sia essenziale o fondamentale), ed è quindi il legislatore statale che – in modo uniforme per tutto il sistema nazionale – fissa le premesse della concreta redistribuzione tra territori⁷⁰, affidando alla politica nazionale il bilanciamento tra i valori dell'eguaglianza dei cittadini (senza egualitarismo) e dell'autonomia (con solidarietà)⁷¹.

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

A tal fine sono stati definiti – con i decreti attuativi – una serie di elementi da utilizzare per parametrare i fabbisogni, ricondotti in particolare all'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, all'analisi dei costi finalizzata all'individuazione delle spese più significative e alla determinazione degli intervalli di normalità, all'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività e alla definizione di un sistema di

⁶⁸ Cfr. C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3, 2002, pp. 881 ss., in particolare pp. 899 ss. sulla determinazione dei livelli essenziali e i criteri e modalità di finanziamento delle relative prestazioni.

⁶⁹ Cfr. già C. PINELLI, *Prime impressioni sul rapporto fra livelli minimi di prestazione pubblica e finanza delle autonomie territoriali secondo il progetto di revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 3, 2000, pp. 947 ss. sull'accedere dei LEP, quali materia trasversale, ad altre competenze sostanziali delle quali delimitano la portata, in particolare nel rapporto con la disciplina della finanza territoriale.

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

⁷¹ Cfr. C. CITTADINO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 5, 2005, pp. 63 ss., S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, cit., pp. 3 ss. e F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2011, pp. 249 ss. sui LEP come strumento di garanzia dell'eguaglianza anche in un sistema a federalismo fiscale, e quindi sulla fisiologica gestione al centro della definizione dei livelli.

indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti di migliorarli⁷². La procedura di elaborazione statistica dei costi standard, inoltre, è stata affidata a un ente tecnico come la Sose s.p.a. che, con la partecipazione degli stessi enti destinatari, ha il compito di definire i contenuti dei diversi provvedimenti ulteriormente attuativi (regolamenti e decreti) previsti nei decreti legislativi per la standardizzazione dei fabbisogni⁷³; ciò operando secondo metodologie sviluppate dalla stessa Sose, ma sottoposte a valutazione ed approvazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze, il che sottolinea come anche le scelte tecniche che determinano la riallocazione dei mezzi finanziari – data la loro pluralità⁷⁴ e posto il loro diverso impatto sui volumi di risorse redistribuiti – rimangono scelte sostanzialmente politiche.

Carattere politico delle scelte che rende peraltro particolarmente delicato il processo attuativo, con riguardo al quale vanno segnalate evidenti difficoltà nell'entrata a regime del modello così disegnato. Le operazioni di elaborazione degli indicatori standard della Sose s.p.a. si sono infatti avviate con la sistematica raccolta dei dati mediante questionari somministrati agli enti territoriali, in particolare per le Regioni provvedendo nel 2014, ma il legislatore ha poi progressivamente posticipato l'istituzione del fondo che si sarebbe dovuto ripartire sulla base degli indicatori elaborati a partire da tali dati. In particolare, l'art. 15 (fase a regime e fondo perequativo) del D.Lgs 68/2011 oggi dispone per la piena operatività della perequazione standardizzata solo a partire dal 2017⁷⁵, mentre medio tempore è vigente un sistema di risulta, frutto delle innovazioni dei decreti attuativi già applicabili, come innestate sul precedente modello di trasferimenti⁷⁶.

4. L'impatto della crisi finanziaria sulle logiche redistributive: modelli alternativi al trasferimento erariale, per perequare riallocando non risorse, ma spazi di spesa o competenze

Le conseguenze pratiche dei diversi modelli sperimentati in Italia presentano note criticità sul piano tanto della tenuta della finanza pubblica (e quindi della prevenzione e risoluzione delle crisi dei conti pubblici), quanto sull'effettività dell'eguaglianza dei singoli e dell'inclusione sociale (essendo mancato lo sviluppo delle aree svantaggiate, nonostante le massicce redistribuzioni). Infatti, optando per la finanza derivata in risposta alle esigenze redistributive si è esercitata una forte discrezionalità riallocativa guidata dal centro, cui ha però corrisposto anche una deresponsabilizzazione della spesa territoriale (*supra*, par. 2.1); al contrario, con una finanza autonoma corretta da perequazione dei fabbisogni standardizzati sono sorti non meno gravi pericoli nel senso di una differenziazione non colmabile nei livelli dei servizi garantiti ai cittadini (par. 3.1 e 3.2), mentre con perequazione delle sole capacità fiscali, ancora, sarebbe perdurato il rischio di finanziare le inefficienze amministrative dei territori percettori (par. 2.2).

Redistribuire risorse già prodotte dai territori a più elevata capacità fiscale verso quelli con minor

⁷² Cfr. l'art. 4 del d.lgs. 216/2010.

⁷³ Cfr. gli artt. 5 e 6 del d.lgs. 216/2010.

⁷⁴ Cfr. P. RICCI, *Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche. Teoria e prassi*, Milano, 2006 per uno studio della pluralità di modelli impiegabili dalle scienze aziendali per l'abbattimento e la razionale gestione dei costi amministrativi.

⁷⁵ Cfr. le modifiche ai co. 1 e 5 del citato articolo 15 del d.lgs 68/2011, come apportate in questo senso dall'art. 9, co. 9, lett. d), d.l. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla legge 125/2015.

⁷⁶ Tra i quali è particolarmente rilevante il fondo sanitario nazionale, che peraltro era già orientato ad una perequazione fondata sulla standardizzazione dei fabbisogni, mediante LEA. È infatti la legge statale che determina annualmente il fabbisogno sanitario nazionale standard, quale livello complessivo di risorse del Servizio sanitario nazionale cui concorre anche lo Stato; ciò sebbene il finanziamento del SSN sia stato rifondato già dal d.lgs 56/2000 sulla capacità fiscale regionale (IRAP, addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione all'accisa sulle benzine e compartecipazione all'IVA), solo corretta da misure perequative calibrate su livelli standardizzati (cfr. fin dai d.lgs. 502/1992 e 229/1999).

gettito può infatti per sua natura presentare effetti disincentivanti della produzione (nella parte onerata) e dell'efficienza della spesa (nella parte beneficiata)⁷⁷.

I modelli alternativi al trasferimento redistributivo di risorse già prodotte (identificabili nella riallocazione – invece – delle competenze e degli spazi di spesa) possono anch'essi presentare criticità, ma contestualmente si segnalano per la capacità di ovviare ai problemi già manifestatisi in passato nel regionalismo ordinario italiano. Infatti, sia la distribuzione asimmetrica dei concorsi al risanamento (*infra*, par. 4.1), sia la distribuzione asimmetrica delle competenze (par. 4.2. e 5), operano in una logica di redistribuzione “a monte”; logica che non neutralizza i pericoli di inadeguatezza della dotazione finanziaria (pregiudizievole per l'eguaglianza dei cittadini, quale rischio però comune anche ai modelli di perequazione con trasferimenti standardizzati), ma che sana invece i problemi di incentivazione all'efficienza ed ingenera così dinamiche di “redistribuzione competitiva” potenzialmente più virtuose di quelle sperimentate sulla base di un modello a finanza autonoma corretto da trasferimenti perequativi verticali e – di fatto – principalmente orizzontali.

Un'idea di “redistribuzione competitiva” – dove i livelli di governo possano ottenere risorse e spazi di spesa aggiuntivi non su basi di mero bisogno, ma di efficienza di impiego – si porrebbe così come idonea a determinare spontaneamente comportamenti di spesa territoriale funzionali a prevenire le crisi economico/finanziarie, sul piano dell'efficienza, e a limitare l'impatto delle crisi di coesione sociale, sul piano dell'eguaglianza. Ed esperienze di redistribuzione competitiva sono già state implementate nell'ordinamento italiano per riassegnare non direttamente le risorse, ma – a monte delle stesse – le competenze funzionali (per le Regioni speciali) e gli spazi finanziari del patto di stabilità interno (nelle disposizioni sui meccanismi premiali dello stesso⁷⁸).

In un contesto di crisi, infatti, non solo anche la funzione redistributiva tende ad essere maggiormente centralizzata (con rafforzarsi della competenza trasversale di coordinamento della finanza pubblica) ma – a differenza del passato – la connessa gestione discrezionale della riallocazione da parte dello Stato viene a passare non solo per la decisione sulla quantificazione dei trasferimenti erariali bensì, principalmente, per la diversa allocazione dei sacrifici finanziari (in forma di concorsi al risanamento, tipicamente imposto per mezzo del patto di stabilità interno); allocazione differenziata dei contenimenti della spesa nella quale è sempre lo Stato a coordinare i contributi dei territori, tenendo conto delle esigenze di solidarietà nazionale e di garanzia dei LEP, anche secondo una nuova logica (non però chiaramente attuata) di patto di convergenza⁷⁹ o concordando negoziabilmente con le Regioni speciali gli specifici “concorsi”.

4.1. La “perequazione” dei concorsi al risanamento: convergenza ed equilibrio di bilancio come occasioni di redistribuzione incidenti sulla spesa anziché sul trasferimento di entrate

Anche la distribuzione degli sforzi di contenimento della spesa pubblica ha quindi una portata redistributiva, in quanto l'incidenza differenziata sul livello delle risorse può abbattere la capacità di

⁷⁷ Cfr. il c.d. principio di equivalenza, consistente nella richiesta di corrispondenza tra “giurisdizione” politica e “giurisdizione” economica, con possibilità di finanziare le funzioni proprie mediante entrate di cui l'ente abbia la piena responsabilità, pena la tendenza verso risultati di gestione subottimali. La formulazione di tale principio di necessaria responsabilità locale per spesa e entrata è riconducibile M. OLSON, *Strategic Theory and Its Applications. The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, vol. 59, issue 2, 1969, pp. 479 ss.

⁷⁸ Sia consentito rinviare su tale specifico tema 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.

⁷⁹ Cfr. l'art. 8 della legge 42/2009.

spesa dei territori con più elevata capacità fiscale (o ad insoddisfacente performance), preservando la copertura delle necessità dei territori ritenuti meritevoli di più ampi spazi (anche premiando le amministrazioni che si rivelano più efficienti, e sanzionando quelle non rispettose delle norme statali di coordinamento). Questa modalità di intervento, sviluppata specie a partire dall'esercizio finanziario 1999 nelle forme del patto di stabilità interno, proprio per la sua capacità di porsi come strumento complementare alla redistribuzione della ricchezza è stata progressivamente coordinata con gli interventi di perequazione, in particolare – nella prospettazione della legge delega 42/2009 – anche con l'inquadramento unitario delle diverse manovre sui livelli territoriali in un c.d. patto di convergenza⁸⁰.

Controllo della spesa e perequazione, in questa prospettiva, devono essere coordinati al fine di far operare coerentemente costi e fabbisogni standard (nel redistribuire le risorse) e obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni (da assicurare senza introdurre obblighi di miglioramento dei saldi tali da bloccare le spese irrinunciabili)⁸¹. La redistribuzione è così vista come funzione non solo della riallocazione delle entrate, ma anche della riassegnazione asimmetrica (e sensibile ai bisogni e alle performance) degli obiettivi di riduzione delle uscite, quale elemento ulteriore del meccanismo *lato sensu* perequativo il cui funzionamento è stato peraltro fortemente condizionato anche dalla nuova costituzionalizzazione del principio di c.d. equilibrio di bilancio⁸².

Tali recenti riforme dei principi di finanza pubblica condizionano certamente in modo pesante l'autonomia regionale italiana⁸³, in quanto – accanto alle disposizioni già pervasive sul coordinamento della finanza pubblica e sulla copertura delle leggi di spesa – la legge di revisione costituzionale 1/2012 ha posto non solo regole dirette al bilancio dello Stato ma pure disposizioni specifiche per il contenimento della spesa territoriale⁸⁴. La proceduralizzazione della solidarietà nazionale si intreccia così con quanto già disciplinato nell'ambito del c.d. federalismo fiscale, e nel nuovo contesto normativo – in cui il limite sui saldi è già fissato in Costituzione, nei termini rigidi dell'equilibrio – si manifesta in forme di redistribuzione parallele e complementari alla perequazione. Porre l'obiettivo finale di un saldo zero, in modo indifferenziato per tutti gli enti, richiede infatti regole di coordinamento derogatorie per scongiurare applicazioni acritiche a danno di enti in situazione di (eccezionale) sofferenza, che non possono sostenere – in equilibrio di bilancio – la fornitura di prestazioni essenziali.

Il nuovo quadro costituzionale ha così imposto procedure di garanzia, mediante le quali lo Stato può intervenire a fini equitativi a sostegno degli enti svantaggiati, ma rendendo eccezionale (e trasparente) tale tipologia di redistribuzione verticale. In questo senso, l'asimmetria nei concorsi al risanamento deve ora porsi come mezzo eccezionale, posto che la regola è quella dell'equilibrio per ogni singolo ente, mentre solo in via derogatoria l'art. 11 della legge 243/2012 ha disciplinato – per

⁸⁰ Cfr. M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2011, pp. 341 ss. e F. ANCILOTTI, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8, 2009, pp. 827 ss..

⁸¹ Cfr. l'art. 18 della legge delega 42/2009, che prescrive un "confronto e valutazione congiunta" in Conferenza unificata.

⁸² Sia consentito rinviare, anche per più ampi riferimenti, a F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2013, pp. 585 ss.

⁸³ Cfr. G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in questa *Rivista*, fasc. 1-2, 2012, pp. 9 ss. Afferma la non consequenzialità tra riduzione della spesa regionale e riduzione dell'autonomia, nell'ambito della crisi, G. GARDINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa. Un'introduzione*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2013.

⁸⁴ Per commenti alla disciplina della finanza regionale nel nuovo contesto della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, attenti anche agli esiti redistributivi, cfr. G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2014; C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio "versus" autonomie e "Stato sociale"*, in *Amministrare*, fasc. 1, 2014, pp. 49 ss.; M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2014, pp. 81 ss.

le fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali⁸⁵ – il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali; ciò al fine di assicurare che nessun ente – anche se non in grado di soddisfare contemporaneamente gli obiettivi di equilibrio e quelli di servizio pubblico essenziale – si trovi a dover scegliere tra amministrazione in deficit (lesiva dell’equilibrio di bilancio) o mancata prestazione dei diritti (lesiva dell’eguaglianza dei cittadini).

A tal fine, un apposito Fondo straordinario viene ora alimentato da una quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all’indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato, e viene poi ripartito – con dPCM, ma adottato secondo procedure partecipate – tra gli enti territoriali più bisognosi⁸⁶. Si instaura pertanto un rapporto di complementarità tra il nuovo Fondo e l’intervento perequativo, con cui la disciplina di equilibrio di bilancio astrattamente entra in contraddizione, posto che già la logica del federalismo fiscale dovrebbe contemplare l’azzeramento delle situazioni critiche (ma solo in astratto, a costo e fabbisogno standard, mentre il meccanismo della legge 243/2012 opera appunto in concreto, sui deficit)⁸⁷.

L’attuazione della riforma dell’art. 81 introduce quindi strumenti fondamentalmente anticongiunturali, che vogliono presentarsi come eccezionali (e tipici quindi di un coordinamento solo dinamico); strumenti che si pongono a fianco – invece – di un quadro normativo sulla perequazione connotato dalla sua stabilità e dall’operare redistribuzioni di risorse fisiologiche (e non eccezionali), in un’ottica di coordinamento statico⁸⁸, così che è proprio al carattere ordinario o straordinario della redistribuzione che va ricondotta la diversa *ratio* degli interventi di trasferimento erariale operati nel quadro della legge 42/2009 o della legge 243/2012.

La perequazione standardizzata aveva infatti tentato di conferire stabilità ai rapporti finanziari, in attuazione del precetto del finanziamento integrale delle funzioni ordinarie di cui al co. 4 dell’art. 119; e ciò tramite una redistribuzione volta ad integrare i livelli delle risorse nelle realtà territoriali che – per loro difficoltà strutturali – non riescono in condizioni di “normalità” a raggiungere un finanziamento proprio che sia adeguato⁸⁹. A ciò è invece complementare il Fondo straordinario ex art. 11 della legge 243/2012, orientato ad intervenire nelle distinte situazioni di eccezionalità, che possono verificarsi quando il deficit di bilancio si è generato (e richiede quindi una redistribuzione per ristabilire l’equilibrio) nonostante l’intervento perequativo – già precedentemente operato – a costo e fabbisogno standard (rivelatosi pertanto non sufficiente, a fronte di situazioni oggettivamente non fisiologiche – come le fasi avverse del ciclo, o il verificarsi di eventi eccezionali tipizzati – che giustificano un trasferimento erariale ulteriore).

4.2. La crisi e la richiesta di “concorsi” alle Regioni speciali: la partecipazione negoziata alla redistribuzione, mediante assunzione di nuove funzioni con salvezza dell’erario

Anche per le finanze delle Regioni speciali le logiche redistributive sono state profondamente

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Cfr. il co. 3 dell’art. 11 legge 243/2012.

⁸⁷ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2012, p. 811.

⁸⁸ Sulla distinzione tra coordinamento statico e dinamico, cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2011, pp. 451 ss.

⁸⁹ “Normalità” delle coperture che sottolinea le aspirazioni della legge delega 42/2009 di chiusura di un sistema che operi “fisiologicamente”, e di conseguente responsabilizzazione degli enti al di fuori di eventi eccezionali; cfr. L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale: dalla democrazia della spesa alla democrazia delle virtù*, cit., pp. 169 ss.

innovate dalle esigenze poste dalla crisi. Il modello del finanziamento delle autonomie differenziate, fondato sulla devoluzione in quota fissa di parte del gettito tributario statale prelevato sul territorio regionale, era infatti in origine per sua natura carente di elementi redistributivi, e solo progressivamente si è proceduto ad integrare il regime finanziario delle Regioni speciali a maggiore capacità fiscale con strumenti di c.d. concorso alle esigenze di solidarietà e risanamento della finanza pubblica allargata. In particolare, già a partire dalle crisi degli anni '90 le Regioni speciali caratterizzate da maggior capacità fiscale hanno avviato diverse esperienze (spesso negoziate, in leale collaborazione con lo Stato) di concorso alla solidarietà nazionale: sia rinunciando a voci da trasferimento erariale in precedenza acquisite oltre quanto previsto dagli Statuti originari, sia assumendo nuove funzioni con salvezza dell'erario (cioè gravandosi della relativa spesa, non coperta dal trasferimento dei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato che – di conseguenza – risulta migliorato nei suoi saldi)⁹⁰.

Il mutamento di ruolo delle Regioni speciali nelle logiche di solidarietà nazionale è stato in seguito consolidato in occasione della c.d. riforma del federalismo fiscale. L'art. 27 della legge delega 42/2009 ha infatti espressamente previsto il concorso delle Regioni a Statuto speciale al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento dell'Unione europea specie per quanto concerne il patto di stabilità e crescita⁹¹.

L'attuazione dell'art. 27 ha quindi costituito un'occasione per le Regioni speciali stesse di aggiornare il proprio modello finanziario, negoziando con lo Stato un nuovo assetto rispettoso dell'autonomia (con ritorno a logiche di finanza esclusivamente propria) ma non insensibile alle esigenze redistributive (declinate però in forme qualitativamente più raffinate di un diretto trasferimento di risorse). Già la legge delega presupponeva infatti che gli obiettivi di perequazione e solidarietà potessero essere perseguiti secondo modalità – meno invasive per l'autonomia – diverse rispetto ai saldi, limiti e tetti di spesa già sperimentati nel patto di stabilità interno⁹²; in particolare, si ammetteva il concorso alla convergenza finanziaria mediante trasferimento o delega di ulteriori funzioni statali con sgravio di spesa per il bilancio statale⁹³, o assunzione a carico del bilancio regionale di spese di competenza statale o – infine – con altre modalità idonee ad ingenerare risparmi a favore dello Stato⁹⁴.

Le Regioni speciali a più elevata capacità fiscale hanno quindi negoziato una revisione semplificata degli Statuti⁹⁵, o apposite normative di attuazione⁹⁶, riformando direttamente il modello di

⁹⁰ Cfr. G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Sudtirolo: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, in questa Rivista, fasc. 5, 2011, pp. 937 ss.

⁹¹ Sul tema, e per più ampi riferimenti, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del "federalismo fiscale". Art. 27 l. 42/2009 e modelli di coordinamento della specialità, tra autonomia e principio di unità*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 627 ss.

⁹² Sia consentito rinviare sul punto a F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, cit., pp. 585 ss.

⁹³ Ai sensi del co. 4 dell'art. 27 della legge 42/2009 i trasferimenti o le deleghe da realizzare fuori del disposto dell'art. 27 – con imputazione a concorso agli obblighi di solidarietà e perequazione – esigono invece il rispetto della garanzia ad un parallelo trasferimento delle risorse ex art. 119, co. 4, Cost.

⁹⁴ Cfr. il co. 3 dell'art. 27 della legge 42/2009.

⁹⁵ A partire dalla Finanziaria per il 2010 (in particolare, art. 2, co. 106-126 della legge 191/2009), il legislatore statale – mediante procedura aggravata dal previo accordo con la Regione speciale e le Province autonome – ha proceduto a modificare il titolo VI dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol; ciò quindi per mezzo di una legge ordinaria rinforzata dal metodo negoziale, anziché con legge costituzionale, come consentito per le disposizioni finanziarie sulla base dell'art. 104 dello Statuto stesso. Tali modifiche sono poi state riprese e completate dalla Legge di Stabilità per il 2014 (in particolare, art. 1, co. 518 della legge 147/2013) e infine dal co. 407 della legge 190/2014. Per lo Statuto Friuli-Venezia Giulia si è seguito un analogo metodo semplificato di revisione, confluito nelle Legge di Stabilità 2011 (art. 1, co. 151-159) e 2014 (art. 1, co. 513).

finanziamento per mezzo di una pluralità di interventi di razionalizzazione; interventi volti a rendere le finanze speciali partecipi delle esigenze di solidarietà nazionale, ma mediante strumenti alternativi alla diretta redistribuzione della ricchezza. Ciò sebbene, sulla base degli accordi raggiunti, il primo ordine di modifiche normative sia stato diretto proprio al riordino delle entrate regionali, che sono tornate ad essere individuate unicamente nelle compartecipazioni in quota fissa (eliminando i trasferimenti erariali con cui le finanze speciali erano state arricchite – mediante voci di entrata derivata non originariamente previste – a partire dagli anni ‘70).

In secondo luogo, tuttavia, le revisioni statutarie hanno introdotto nuove e ulteriori occasioni di partecipazione a solidarietà e perequazione principalmente mediante assunzione di nuove competenze, con salvezza dell'erario⁹⁷, rinunciando per una nuova serie di deleghe al principio di connessione tra risorse e funzioni; ciò al fine di ripristinare, invece, una piena e più generale congruenza dei decimi riservati dagli Statuti con il compendio delle competenze affidate alle Regioni speciali, riapplicando tale logica di connessione all'insieme di tutte le risorse e di tutte le funzioni.

In terzo luogo, infine, con successive riforme statutarie anche il concorso quantitativo più diretto – posto in forma di norme derivate dal patto di stabilità interno e di impegno a non utilizzare in concreto parte dei decimi compartecipati (da asservire al miglioramento dei saldi richiesti dall'Unione europea) – è stato definito in modo più preciso, rendendolo stabile e prevedibile in particolare per alcune autonomie speciali⁹⁸. La redistribuzione verticale si è così manifestata in un obbligo statutariamente previsto (a garanzia sia della dimensione unitaria della finanza statale, sia del rispetto dell'autodeterminazione dell'autonomia di spesa) di asservimento di una precisa quota del gettito compartecipato – non unilateralmente rideterminabile – al risanamento dei conti pubblici, fissando il concorso agli obiettivi di convergenza e liberando di conseguenza spazi di spesa nei saldi del bilancio dello Stato.

Nell'esperienza del regionalismo speciale la (re)distribuzione delle competenze e la (ri)assegnazione dei limiti di spesa, quindi, sono diventati essi stessi mezzi strutturali (e statutariamente previsti) di redistribuzione, che integrano – in un contesto di crisi – le esigenze di perequazione e solidarietà nazionale secondo modalità alternative a quelle del diretto trasferimento di ricchezza tra territori.

5. Prospettive dalla nuova revisione costituzionale: redistribuire le competenze anziché le risorse, per garantire al contempo eguaglianza dei cittadini e premialità dell'efficienza?

Accanto alla distribuzione degli spazi di spesa, un secondo modello di redistribuzione alternativo al trasferimento di risorse è quindi costituito dall'allocazione differenziata delle competenze. Redistribuire mediante rafforzamento selettivo delle autonomie, infatti, costituisce un'alternativa radicale ai processi di coordinamento dal centro degli spazi di spesa e dei trasferimenti, quali modalità classiche di riallocazione negli ordinamenti composti; redistribuire le competenze rafforzando alcune soltanto delle autonomie implica invece una logica di “specialità diffusa”, da attribuire su basi meritocratiche per ingenerare una concorrenza effettiva nell'esercizio delle funzioni.

La redistribuzione delle risorse deve infatti trovare un punto di equilibrio ottimale tra solidarietà ed

⁹⁶ Per la Valle d'Aosta cfr. la legge di stabilità 2011, all'art. 1, co. 160-164.

⁹⁷ Cfr. i co. 122-126 della legge 191/2009.

⁹⁸ Sia consentito rinviare per un'analisi più dettagliata a F. GUELLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *federalismi.it*, fasc. 8, 2015.

efficienza e, a tal fine, solo uno strumento normativo che incentivi una riallocazione a favore del livello di governo nel quale l'utilità marginale del loro impiego è più elevata può rivelarsi ottimale.

Ciò specie considerando che i territori non competono tra loro come imprese private o come Stati sovrani, ma la concorrenza è tra livelli di governo (statale e territoriali): se una Regione è male amministrata, il suo territorio è meno "competitivo" esclusivamente nel senso che esso si porrà come meno attrattivo per gli operatori privati, ma nessun vantaggio di finanza pubblica può sussistere per le aree geografiche più efficienti come conseguenza di un basso livello di sviluppo di altre realtà territoriali (posto che la redistribuzione perequativa, per sua natura, non può essere operata in ottica di ottimo paretiano). La vera competizione territoriale si instaura invece in un'ottica di sussidiarietà, se lo Stato può gestire a costo minore una data funzione rispetto ad alcune Regioni, mentre altre realtà territoriali la gestiscono a costo più competitivo di quello statale; in tali ipotesi va appunto valutato se sia ragionevole un sistema istituzionale non di riallocazione delle risorse, ma di allocazione asimmetrica delle competenze, nel quale lo Stato amministra direttamente per i territori meno efficienti (che non garantiscono l'esercizio delle funzioni a costi standardizzati), mentre i territori più efficienti continuano ad amministrare in proprio funzioni altrimenti statali, profittando del differenziale positivo nei costi di gestione a livello territoriale (e così determinando – incidentalmente – anche un risparmio per la finanza pubblica allargata).

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

Nella prospettiva descritta, l'autonomia finanziaria si presenta come coerente – in ottica di sussidiarietà – solo quando le funzioni possono essere esercitate territorialmente a costi inferiori rispetto a quelli riscontrabili a fronte di una loro alternativa gestione a livello statale. Una distribuzione asimmetrica delle funzioni, assegnate alle sole amministrazioni autonome che garantiscano performance più competitive di quelle statali, non rischierebbe quindi di porsi come privilegio (in quanto "specialità solo finanziaria"), portando invece a declinare l'allocazione dei mezzi finanziari come "strumentale" alla più efficiente riallocazione delle competenze.

Un simile modello di asimmetria diffusa, che postula una redistribuzione differenziata delle funzioni tra centro e singole autonomie regionali (e conseguente accessorio trasferimento delle risorse dal bilancio statale a quello delle sole Regioni interessate), non è peraltro del tutto estraneo al nostro testo costituzionale. In particolare, l'art. 116 ultimo comma ammette l'attribuzione anche alle Regioni ordinarie di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", e il disegno di legge di revisione costituzionale approvato il 12 aprile 2016 sottolinea la stretta connessione con il contesto finanziario che caratterizza in termini efficientistici tale possibilità di assegnazione asimmetrica delle funzioni; ciò prescrivendo che l'attribuzione debba avvenire "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119" e "purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio".

La redistribuzione asimmetrica delle competenze presenta quindi un potenziale di incentivo all'impiego ottimale delle risorse, ponendo sostanzialmente in concorrenza la gestione territoriale

delle funzioni (e connesse risorse) con quella statale (delle medesime funzioni e risorse): tale logica redistributiva è ragionevole se la competenza è allocata alla Regione piuttosto che allo Stato in quanto – in sussidiarietà – essa viene gestita a un costo comparativamente inferiore.

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

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

In questo contesto non si ha redistribuzione delle risorse verso amministrazioni non idonee in concreto alla loro gestione; inconveniente che invece non è eliminato dai trasferimenti perequativi in ammontare standardizzato, che rischiano poi comunque di essere impiegati in modo subottimale se l'ente destinatario non garantisce adeguate performance (con esiti pregiudizievoli per i cittadini residenti). Al contrario, in una logica di prioritaria redistribuzione delle funzioni le risorse transitano, assieme alla responsabilità di spesa affidata (anche con eventuali asimmetrie sul territorio nazionale), all'ente che in concreto – per maggiore efficienza – garantisce un risparmio per la finanza pubblica complessiva. In tale prospettiva, quindi, le Regioni che assumono le funzioni e le gestiscono a costo inferiore a quello dello Stato tanto aumentano la propria autonomia, quanto – al contempo – liberano risorse pubbliche (altrimenti impiegate per prestare le stesse funzioni, a favore della stessa comunità, ma a costo maggiore).

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