

**IL FEDERALISMO FISCALE: UNA RIFORMA DIMEZZATA?
STATO DELLA LEGISLAZIONE, PROBLEMI APERTI E PROSPETTIVE***

di

Pasquale Lo Duca

*(Laureato in Scienze delle Pubbliche amministrazioni
Università della Calabria)*

9 luglio 2014

Sommario: **1.** Introduzione; **2.** La legge n. 42/09 e i suoi decreti attuativi: autonomia finanziaria e *accountability*, costi e fabbisogni *standard*; **3.** I (molti) punti problematici, e alcuni profili di incostituzionalità, caratterizzanti la legge n. 42/09 e i suoi decreti attuativi; **4.** Il *Fiscal compact*, la Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ed il federalismo fiscale; **5.** ...*Qualche considerazione conclusiva*...

1. Introduzione.

Dopo quasi due lustri di vuoto normativo che hanno caratterizzato il novellato art. 119 Cost., nel 2009, dopo diversi tentativi falliti¹ di dare attuazione alla richiamata disposizione costituzionale, è stata adottata la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tra i tentativi di dare attuazione al novellato art. 119 Cost. tra il 2001 – anno della riforma del Titolo V, Parte II, Cost. – e il 2009 – anno dell’adozione della l. 42/09 – è possibile annoverare: *a*) il disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007 (Governo Prodi), conosciuto anche come *Giarda-bis*; *b*) il disegno di legge di iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia rubricato al Senato della Repubblica come AS n. 316. In comune i due ddl hanno il fatto che non hanno avuto alcun seguito dal punto di vista legislativo. Per una essenziale bibliografia sul punto si veda: AA.VV., *L’attuazione dell’art. 119 della Costituzione (c.d. legge sul federalismo fiscale)*, Seminario organizzato dall’associazione Astrid, 24 luglio 2007, in www.astrid-online.it; A. BRANCASI, *La scarsa conformità alla Costituzione del progetto lombardo di attuazione del “federalismo fiscale”*, n. 73, 2008, in www.astrid-online.it; D. PENNETTA, *Il federalismo*, Padova, CEDAM, 2010, pp. 111 ss.; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del “federalismo fiscale”*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, pp. 53 ss.; E. JORIO, *L’attività preparatoria per l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009, pp. 60 ss.

Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”². L'approvazione della legge è stata salutata dalla gran parte della dottrina costituzionale con grande favore. Tuttavia, se, da una parte, alla legge delega n. 42/09 deve essere tributato il merito di aver colmato un vuoto normativo che si è protratto fin troppo nel tempo, dall'altra, essa ha presentato non pochi elementi di criticità con riguardo al suo contenuto normativo, elementi di criticità che, tra l'altro, non sono stati affatto rimossi nemmeno in seguito all'adozione dei numerosi decreti delegati che si sono proposti di darvi attuazione³.

Di conseguenza, gli obiettivi principali della presente analisi – la quale, ovviamente, non pretende, in alcun modo, di avere un carattere esaustivo, attesa la complessità e l'estensione dell'oggetto in esame – saranno quelli, in primo luogo, di evidenziare i principali elementi caratterizzanti il nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali disciplinato dalla l. 42/09 e dai suoi decreti attuativi. Si pensi, ad esempio, all'obiettivo dichiarato di voler superare definitivamente il criterio della spesa storica in favore della metodologia dei costi/fabbisogni *standard* come nuovo criterio di finanziamento degli enti territoriali, o anche all'obiettivo di conseguire una maggiore *accountability* delle autonomie territoriali attraverso la valorizzazione della loro autonomia impositiva e in tal modo superare, anche, il carattere derivato della finanza degli enti territoriali a favore di una finanza maggiormente autonoma. Rispetto agli obiettivi richiamati si cercherà, soprattutto, di cogliere il grado di congruità tra le premesse riformatrici, sottese all'introduzione del c.d. federalismo fiscale⁴ in Italia, e quella che è stata, invece, la sua concreta traduzione sul piano normativo; in secondo luogo, si cercherà di porre un accento sui principali aspetti problematici che sono presenti all'interno della stessa legge delega, cercando soprattutto di evidenziare gli stessi vizi di legittimità costituzionale ivi presenti in quanto lesivi della clausola di autosufficienza *ex art.* 119, co. 4,

² Numerosi sono i contributi offerti dalla dottrina costituzionale nei quali si è proceduto ad un commento, articolo per articolo, dell'intero articolato riguardante la legge del 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, si cfr. almeno E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009; A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010; M. CARABBA, A. CLARONI (a cura di), *Piccolo codice del federalismo fiscale*, in *Quaderni SVIMEZ*, n. 33, Roma, 2012; S. SCOZZESE, F. PIZZETTI, V. NICOTRA, *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli editore, 2009.

³ I decreti delegati adottati dal Governo nazionale in attuazione della l. 42/09 sono dieci. Essi sono: 1) il d.lgs. n. 85 del 2010: il c.d. “federalismo demaniale”; 2) i d.lgs. nn. 156 del 2010, 61 del 2012 e 51 del 2013 che dettano disposizioni in materia di Roma Capitale; 3) il d.lgs. n. 216 del 2010 in materia di costi e fabbisogni *standard* per gli ee.ll.; 4) il d.lgs. n. 23 del 2011: il c.d. “fisco municipale”; 5) il d.lgs. n. 68 del 2011 in materia di fisco delle regioni, delle province e di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario; 6) il d.lgs. n. 88 del 2011 sulla rimozione degli squilibri economici e sociali; 7) il d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di “armonizzazione dei bilanci”; 8) il d.lgs. n. 149 del 2011 che reca la disciplina circa i meccanismi “sanzionatori e premiali”.

⁴ Per un'analisi critica sui concetti di federalismo e di federalismo fiscale si veda B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 9, 2011; ID., *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, in www.federalismi.it, n. 5, 2005; ID., *Federalismo, federalismi e Stato federale*, in www.federalismi.it, n. 21, 2005.

Cost. e di quanto disciplinato in materia di perequazione dalla stessa Carta fondamentale (artt. 117, co. 2, lett. e) e 119, co. 3). A mo' di esempio si pensi al combinato disposto degli artt. 8 e 11, e 9 e 13 della l. n. 42/09 che disciplinano rispettivamente il sistema di finanziamento e il meccanismo perequativo per regioni ed ee.ll. che con tutta probabilità non consentirà di garantire ai cittadini di esigere in condizioni di uguaglianza i diritti di cittadinanza (soprattutto per quei diritti non rientranti nei Lep o nelle funzioni fondamentali). Infine, lo sforzo della nostra analisi sarà rivolto al tentativo di mettere in relazione il c.d. federalismo fiscale, così come disciplinato dalla l. n. 42/09 e dai suoi decreti attuativi, con il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria”, meglio conosciuto come *Fiscal compact*, e con la riforma costituzionale operata con Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”, e ciò nell’intento di rispondere all’interrogativo se vi sia in atto una provvisoria sospensione, ovvero un ripensamento di fondo circa l’attuazione del c.d. federalismo fiscale in Italia.

2. La legge n. 42/09 e i suoi decreti attuativi: autonomia finanziaria e *accountability*, costi e fabbisogni *standard*.

Già a partire dalla fase embrionale⁵ della l. n. 42 del 2009 i principali obiettivi dichiarati, che il legislatore nazionale intendeva perseguire al fine di segnare un punto di rottura con il previgente sistema di finanziamento degli enti territoriali, possono essere individuati, oltre che nella volontà di dare una compiuta attuazione al novellato art. 119 Cost., nella volontà di conseguire una maggiore *accountability*⁶ (o responsabilizzazione) degli amministratori degli enti decentrati nei confronti dei loro cittadini-elettori-contribuenti e a questo fine di superare definitivamente il criterio della spesa storica – ovvero sia il criterio utilizzato sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001 per determinare l’ammontare delle risorse finanziarie da destinare a favore degli enti territoriali – a favore della metodologia dei costi/fabbisogni *standard*, chiamata, quest’ultima, a costituire la pietra angolare del nuovo sistema di finanziamento di comuni, province, città metropolitane e regioni⁷.

⁵ Con fase embrionale ci si riferisce al ddl delega A.S. n. 1117 del 2008 (“Bozza Calderoli”).

⁶ B. CARAVITA, ult. op. cit., 2011.

⁷ Su quanto affermato si cfr. quanto riportato nella “Relazione illustrativa” al Disegno di legge delega A.S. n. 1117, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”.

Comunque sia, ciò che più rileva ai fini della presente analisi sono gli ultimi due obiettivi appena richiamati: a) il tema della responsabilizzazione; b) la metodologia dei costi/fabbisogni *standard*.

Per quanto riguarda l'obiettivo relativo al conseguimento di una maggiore *accountability*⁸ degli amministratori decentrati, il legislatore nazionale ha inteso perseguirlo, soprattutto, mediante il binomio autonomia-responsabilità⁹. In altre parole, esso ha ritenuto che a fronte di un rafforzamento dell'autonomia impositiva degli enti territoriali – e al contestuale venir meno di un sistema di finanza (quasi) interamente derivata ossia prevalentemente fondata sui trasferimenti erariali – dovrebbe conseguire una maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali – *rectius*: dei loro amministratori – nei confronti dei cittadini-elettori residenti nei loro territori. E questo perché l'esercizio diretto della potestà impositiva da parte degli amministratori territoriali mette nelle condizioni il cittadino-elettore di capire se l'aumento della pressione fiscale sul proprio territorio di residenza è riconducibile, o meno, a sbagliate scelte di *policy* poste in essere dalla propria amministrazione. Inoltre, occorre osservare come un rafforzamento dell'autonomia finanziaria di entrata a favore degli enti *ex art. 114, co. 1, Cost.* rispondesse altresì all'esigenza di correggere la situazione di *fiscal gap*¹⁰ generata dalla perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Richiamata brevemente una delle due importante finalità – quella della responsabilizzazione – che il legislatore nazionale si è proposto di conseguire attraverso il c.d. federalismo fiscale, è necessario, ora, verificare se tale finalità, alla luce della l. 42/09 e dei suoi decreti attuativi, sia stata o meno effettivamente conseguita e, se lo è stata, in quale misura. Per poter rispondere agli interrogativi che ci si è appena posti è necessario compiere un'operazione preliminare, ovverosia bisogna capire se gli enti territoriali – comuni, province e regioni –, in seguito all'entrata in vigore della l. n. 42/09 e dei d.lgs. nn. 23 del 2011 e 68 del 2011 – che

⁸ Per un approfondimento sul tema della responsabilizzazione si cfr. E. BUGLIONE, *Riforma del federalismo fiscale in Italia e promozione dell'accountability: il caso delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in europa*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 155 ss.; ID., *Alcune osservazioni costruttive sul ddl in materia di federalismo fiscale in merito al finanziamento delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, marzo 2009; ID., *Il federalismo fiscale in Italia: stato attuale e prospettive*, in AA.VV., *Le parole-chiave del federalismo fiscale*, in www.issirfa.it, 2009; ID., *Un federalismo fiscale per l'accountability: cosa si può riprendere dal ddl del 2007*, in www.ISSIRFA.it, 2008; M. SAVINO, *I problemi istituzionali del federalismo fiscale: le riforme necessarie*, in www.astrid-online.it, n. 114, 2010;

⁹ G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche*, in www.federalismi.it, n. 18, 2008. L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in www.federalismi.it, n. 16, 2008.

¹⁰ Per *fiscal gap* si intende la situazione in base alla quale a fronte di un'elevata autonomia di spesa esercitabile da parte degli enti territoriali *ex art. 114 Cost.*, agli stessi enti veniva riconosciuta una scarsa autonomia di entrata, con la conseguente deresponsabilizzazione (o di scarsa *accountability*) finanziaria di comuni, province, regioni in quanto questi erano legittimati a spendere, in relativa autonomia, risorse finanziarie alla cui acquisizione provvedeva lo Stato attraverso l'esercizio della sua potestà impositiva.

disciplinano rispettivamente il fisco dei comuni e il fisco di regioni e province –, dispongono o meno di una reale e più estesa potestà impositiva, atteso che alla base del conseguimento di una maggiore *accountability* il legislatore ha posto proprio il principio del rafforzamento dell'autonomia finanziaria di entrata dei predetti enti. Inoltre, rispetto al profilo da ultimo richiamato – il rafforzamento dell'autonomia tributaria –, è bene osservare che da un'attenta lettura degli atti legislativi da ultimo richiamati la posizione di regioni ed ee.ll. deve essere trattata separatamente, e ciò per la semplice ragione attinente al fatto che nel mentre le regioni, disponendo di potestà legislativa, possono assicurare l'osservanza del principio di legalità posto dall'art. 23 Cost.¹¹, gli ee.ll. disponendo della sola potestà regolamentare non possono assicurare l'osservanza del medesimo principio, da cui discende, altresì, per quest'ultimi enti, l'impossibilità di poter istituire, a differenza delle regioni, nuovi tributi. Per cui, partendo dagli ee.ll., in considerazione di quanto appena detto, è possibile osservare che, sebbene sia il legislatore di delega che il legislatore delegato si sono posti come ambizioso obiettivo il passaggio – per i predetti enti – da una finanza derivata ad una finanza maggiormente autonoma¹², la fiscalità di tali enti conserva ancora oggi il carattere di un sistema, nel complesso e *de facto*, derivato¹³, nel quale la struttura del tributo (vale a dire il presupposto, i soggetti passivi e i criteri direttivi di determinazione dell'imponibile e dell'aliquota) è delineata da atti legislativi¹⁴. In altre parole, la massima manifestazione dell'autonomia tributaria degli ee.ll. (*ex art. 12, co. 1, l. n. 42/09*) si concretizza attraverso la previsione secondo cui “gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote *dei tributi propri, attribuiti loro con legge statale o regionale, e dei tributi di scopo* e introdurre agevolazioni” (*art. 12, co. 1, lett. h), l. n. 42/09*).

¹¹ L'art. 23 Cost. sancisce che: “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

¹² Cfr. SSPA, *Guida alla lettura del d.lgs. 23/2011*, in federalismo.sspa.it.

¹³ Analizzando il d.lgs. 23 del 2011 (fisco municipale) e il Capo II, artt. 16-22, del d.lgs. 68 del 2011 (fisco provinciale) è possibile cogliere diversi elementi che ci fanno propendere nel considerare la finanza degli ee.ll. come una finanza (*de facto*) tuttora derivata. Alcuni di questi aspetti sono: **a)** il peso che le compartecipazioni hanno sul totale delle fonti di entrata a disposizione degli enti locali è di gran lunga superiore al peso che avranno i tributi propri derivati; **b)** le compartecipazioni non sono altro che trasferimenti finanziari dello Stato a favore degli ee.ll, che si differenziano da quelli del previgente sistema per il fatto che su di essi non grava alcun vincolo di destinazione; **c)** i tributi propri derivati, che dovrebbero imprimere il carattere autonomo alla finanza degli enti locali, in realtà sono caratterizzati da un'intrinseca debolezza – debolezza che è legata al fatto che lo Stato, rispetto a tali tributi, mantiene un ampio potere discrezionale di vita e di morte, ne sono un esempio le vicende dell'IMU e dell'ICI – e non sembrano in grado dare un carattere autonomo alla finanza degli enti in discussione. In buona sostanza.

¹⁴ Cfr. C. FAVA, *L'autonomia tributaria degli enti locali alla luce del federalismo fiscale*, in A. CERRI, G. GALEOTTI, P. STANCATI (a cura di), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia: scenari e prospettive*, Collana *Nova juris interpretatio in hodierna gentium comunione*, Roma, Arcare, 2009, p. 245 ss.; E. DELLA VALLE, *Il c.d. federalismo fiscale nell'ottica del tributarista: nihil sub sole novi*, in www.costituzionalismo.it, maggio 2010.

In conclusione, per chiudere il discorso sul binomio autonomia-responsabilità riguardante gli ee.ll., non rimane altro da osservare che il legislatore nazionale (sia di delega che quello delegato), oltre a non aver compiuto alcuna rivoluzione copernicana¹⁵ in materia di autonomia tributaria locale – il potere tributario locale si presenta, infatti, come potere temperato¹⁶ e fortemente dipendente dal livello normativo statale – non sembra, di conseguenza, aver raggiunto in modo convincente neppure l’obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali che doveva scaturire dal un rafforzamento dell’autonomia impositiva¹⁷.

Se, invece, spostiamo l’analisi dagli ee.ll. alle regioni, e in particolare sul binomio autonomia-responsabilità che le riguardano, le cose si complicano e non poco. E le cose si complicano per la semplice ragione che tra le fonti di entrata regionali possono essere annoverati, oltre che le compartecipazioni, le addizionali e i tributi propri derivati¹⁸, anche i tributi propri *stricto sensu*: ovverosia tributi istituiti e disciplinati interamente con legge regionale¹⁹. La principale difficoltà, in particolare, concerne il tentativo di capire quali dei tributi tra compartecipazioni e tributi propri *stricto sensu* assume il peso maggiore sul totale delle entrate regionali. Un’operazione che, anche se difficile, è fondamentale compiere per il semplice fatto che il reale grado di autonomia impositiva di cui dispongono le regioni dipende strettamente dalla maggiore incidenza dell’una, o dell’altra, entrata da ultimo richiamate²⁰.

Da una attenta osservazione del quadro normativo di riferimento delle entrate tributarie regionali – art. 7 della l. 42/09 e Capo I, artt. 1-12, d.lgs. 68/2011 – è possibile desumere che

¹⁵ In tal senso si è espresso E. DELLA VALLE, *ult. op. cit.*, in www.costituzionalismo.it, maggio 2010.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Comunque sia, non è possibile parlare di una *debacle* assoluta del legislatore nazionale rispetto al conseguimento di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, in quanto, come si avrà modo di osservare *funditus* più avanti, tale risultato potrebbe derivare dall’attivazione degli strumenti previsti nel d.lgs. 149 del 2011 (decreto “premi e sanzioni”).

¹⁸ I riferimenti normativi circa il nuovo sistema di finanziamento delle regioni sono l’art. 7 della l. n. 42/09 e il Capo I (artt. 1-12) del d.lgs. 68 del 2011. Tra le fonti di entrata regionale elencate è stato volutamente ommesso il fondo perequativo, in quanto, quest’ultimo, non rientra nell’ambito del potere impositivo delle regioni ma costituisce, piuttosto, come vedremo *infra*, uno strumento nelle mani dello Stato. In dottrina sul nuovo sistema di finanziamento cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell’ordinamento interno e diritto dell’UE*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 143-149; M. FOGLIA, *L’approccio standard nell’ambito dell’attuazione del c.d. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, in www.gruppodipisa.it, giugno 2012. Si consiglia anche di consultare SSPA, *Guida alla lettura del d.lgs. 68/2011*, in federalismo.sspa.it.

¹⁹ L’unico limite che viene frapposto a tale potere è il divieto della doppia imposizione (art. 2, co. 2, lett. o), l. 42/09), ovverosia le regioni non possono imporre tributi su una situazione già assoggettata ad imposizione erariale.

²⁰ E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali*, in www.federalismi.it, n. 10, 2010; E. DELLA VALLE, *ult. op. cit.*, maggio 2010; M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?*, in www.costituzionalismo.it, settembre 2009; M. MAURO, *Il sistema impositivo delle Regioni nella legge delega sul “federalismo fiscale”*, in A. CERRI, G. GALEOTTI, P. STANCATI (a cura di), *Federalismo fiscale ...*, Arcare, 2009; R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8, 2009; ID., *L’autonomia finanziaria delle regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2011.

l'autonomia tributaria di cui dispongono le regioni si configura come un'autonomia "debole"²¹, e diverse sono le ragioni che ci fanno propendere per la tesi di un'autonomia impositiva "debole". La prima di queste ragioni ha a che fare con il peso preponderante che, sul totale delle entrate a disposizione delle regioni, assumeranno le risorse finanziarie derivanti, da una parte, dalla compartecipazione all'Iva, e, dall'altra parte, dall'addizionale regionale Irpef²². È *communis opinio*, infatti, all'interno della dottrina giuspubblicistica, che le compartecipazioni rappresentano le fonti di entrata meno adatte a valorizzare l'autonomia tributaria delle regioni. Ciò perché, le stesse, *de facto*, si configurano come veri e propri trasferimenti finanziari, con l'unica differenza, rispetto ai "vecchi" trasferimenti finanziari disposti dallo Stato in loro favore, che su di essi non grava alcun vincolo di destinazione²³.

La seconda ragione riguarda il fatto che i tributi propri derivati di regionale hanno ben poco²⁴. Tra l'altro, a supporto di quanto appena affermato intervengono almeno due elementi: 1) la disciplina sostanziale dei tributi derivati, anche se il gettito di questi ultimi viene integralmente attribuito alle regioni, rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali (*ex art. 117, co. 2, lett. e), Cost.*) il quale, oltre che provvedere alla disciplina dei tributi in parola anche attraverso l'adozione di norme di dettaglio, dispone di un potere di "vita" e di "morte" sugli stessi²⁵; 2) il potere che le regioni dispongono rispetto ai tributi derivati è assai circoscritto perché è alla legge statale che spetta dettare i criteri e gli spazi entro cui le regioni possono esercitare il potere in discussione, potere che si risolve per lo più nella possibilità di manovrare le aliquote entro un *range min/max* fissato dalla legge statale, e nella possibilità di disporre deduzioni, detrazioni ed esenzioni sugli stessi tributi. In sintesi, l'intervento che le regioni possono porre in essere rispetto ai tributi derivati – ma un analogo discorso può essere fatto anche per le addizionali – è di tipo quantitativo, mentre lo Stato mantiene la loro disciplina sostanziale degli stessi.

La terza, e ultima, ragione è strettamente connessa ai tributi propri *stricto sensu* delle regioni e all'incidenza che questi potranno avere – alla luce dello *status quo* normativo – sul totale delle entrate tributarie a disposizione degli enti territoriali in discussione. Nello specifico, i

²¹ M. DI SIENA, *op. ult. cit.*, settembre 2009; R. PEREZ, *I tributi ...*, *op. cit.*, 2009, p. 809.

²² Si vedano gli artt. 4 e 6 del d.lgs. 68 del 2011 che disciplinano rispettivamente compartecipazione all'Iva e addizionale regionale Irpef.

²³ Su quanto appena detto si veda E. BUGLIONE, *La nuova autonomia*, *op. cit.*, in www.federalismi.it, n. 10, 2010; M. DI SIENA, *op. ult. cit.*, settembre 2009; R. PEREZ, *I tributi ...*, *op. cit.*, 2009, p. 811.

²⁴ Un'autorevole dottrina ha sottolineato, altresì, come il legislatore nazionale sia incappato in una evidente contraddizione in termini nel considerare i tributi propri derivati come tributi propri delle regioni. In tal senso si veda R. PEREZ, *I tributi ...*, *op. cit.*, 2009, p. 811.

²⁵ A conferma di quanto appena detto è possibile confrontare un consolidato orientamento giurisprudenziale del Giudice delle leggi. Si veda *ex multis* Corte cost., sentt. nn. 296/2003; 241, 381 e 431 del 2004; 397/2005; 155/2006; 193/2007, 451/2007.

principali dubbi, che gravano sulla reale e concreta possibilità per le regioni di poter istituire e disciplinare con propria legge “nuovi” tributi, riguardano l’effettivo ambito di operatività delle forme di imposizione adottabili dalle regioni.

Tale ambito, infatti, si presenta come fortemente limitato per una semplice ragione – che rende oggettivamente, ed estremamente, difficoltosa la possibilità per le regioni di introdurre nuove fattispecie impositive –: ad oggi, la maggior parte dei presupposti impositivi sono già alla base dei principali tributi erariali, per cui, in assenza di un’autolimitazione dello Stato – nel senso che quest’ultimo deve cedere alcune basi imponibili, ad esso attualmente riconosciute, a favore delle regioni²⁶ – per le regioni non sarà facile esercitare la propria potestà impositiva perché, per loro, sarà molto difficile individuare, per differenza – o per via residuale –, quei presupposti non ancora assoggettati ad imposizione erariale²⁷.

Rispetto a quanto fin qui detto – in merito al tema dell’autonomia finanziaria di entrata delle regioni – non rimane che rispondere all’interrogativo se le regioni, alla luce della disciplina adottata dal legislatore nazionale in materia di federalismo fiscale, dispongono o non dispongono, rispetto al passato, di una più estesa e reale autonomia tributaria. La risposta al quesito appena posto non può che essere positiva, non fosse altro per la circostanza che le regioni, rispetto al precedente modello di finanziamento (quasi) interamente derivato, nel nuovo modello di finanziamento disciplinato dalla l. 42/09 e dal d.lgs. 68/2011 hanno la possibilità, almeno in teoria, di istituire e disciplinare con propria legge tributi propri *stricto sensu*. Non si tratta certo di una rivoluzione copernicana, ma è comunque un passo in avanti rispetto al passato.

Ciò detto sull’autonomia tributaria regionale, è ora possibile rispondere anche alla questione posta in precedenza: ovverosia se il legislatore nazionale sia riuscito, o meno, a conseguire una maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali derivante dal rafforzamento della potestà impositiva dell’ente regionale. Anche in questo caso la risposta può essere affermativa grazie alla previsione (almeno in teoria) in capo alle regioni dei tributi propri *stricto sensu*. Tuttavia è di fondamentale importanza sottolineare che è possibile registrare

²⁶ In sostanza si tratterebbe di adottare una legge di coordinamento del sistema tributario (art. 117, co. 3, Cost.), che vada ad individuare e a ripartire le aree di prelievo tra lo Stato e le regioni. Sulla necessità di un coordinamento del sistema tributario si cfr. A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003; ID., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2007; G. SCACCIA, *L’ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2014.

²⁷ In tal senso cfr. E. BUGLIONE, *La nuova autonomia*, op. cit., in www.federalismi.it, n. 10, 2010; M. DI SIENA, *op. ult. cit.*, settembre 2009; M. MAURO, *Il sistema impositivo ...*, op. cit., Arcare, 2009, p. 263; M. SAVINO, *op. ult. cit.*, in www.astrid-online.it, n. 114, 2010; R. PEREZ, *I tributi ...*, op. cit., 2009, p. 801.

una evidente mancanza di corrispondenza tra l'enfaticizzazione che si è fatto del principio della responsabilizzazione agli artt. 1 e 2 della l. 42/09 e quanto previsto, invece, dalla stessa legge, all'art. 7, e dal d.lgs. 68/2011, al Capo I, in materia di autonomia tributaria regionale. Infatti, il maggior peso assegnato ai tributi propri derivati, alle addizionali e alle compartecipazioni rispetto ai tributi propri *stricto sensu*, sul totale delle entrate regionali, attenua notevolmente la portata innovativa che, invece, avrebbe potuto avere il principio della responsabilizzazione nel caso di una maggiore valorizzazione dei tributi propri regionali²⁸.

In merito al principio della responsabilizzazione e al suo conseguimento è importante sottolineare altresì come il legislatore nazionale ha cercato di conseguire tale obiettivo non soltanto attraverso il rafforzamento dell'autonomia impositiva, ma anche attraverso la previsione sia dell'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali (d.lgs. n. 118 del 2011 che dovrebbe porre fine al c.d. "federalismo contabile"²⁹) e sia di una serie di meccanismi premiali e sanzionatori disposti con il d.lgs. 149 del 2011, meglio noto come decreto "premi e sanzioni"³⁰ per regioni ed enti locali³¹. Tuttavia, sull'atto avente forza di legge da ultimo richiamato è necessario sottolineare come le uniche misure sanzionatorie che, ad oggi, rimangono in vigore sono quelle poste a carico degli amministratori degli ee.ll.³², in quanto a seguito della pronuncia del Giudice delle leggi (Corte cost., sent. n. 219 del 2013³³) le misure

²⁸ Sul punto, occorre precisare che importanti benefici per il principio di responsabilizzazione potrebbero derivare dai d.lgs. adottati dal Governo nazionale nell'ambito della legge delega adottata dal Parlamento titolata "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" (L. 11 marzo 2014, n. 23 pubblicata in *G.U.* n. 59, serie generale, del 12 marzo 2014), la quale all'art. 1, co. 2, pone come specifico obiettivo "[...] l'esigenza di assicurare la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, integrando o modificando la disciplina dei tributi in modo che sia definito e chiaramente individuabile, per ciascun tributo, il livello di governo che beneficia delle relative entrate [...]".

²⁹ L. ANTONINI, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in www.astrid-online.it, n. 22, 2013.

³⁰ In modo particolare, le misure sanzionatorie poste a carico degli amministratori degli enti territoriali sono contenuti nel Capo I (artt. 1-7) del d.lgs. 149/2011; le misure premiali sono invece disciplinate dal Capo II (artt. 8-12) del d.lgs. 149/2011.

³¹ Per un approfondimento del d.lgs. 149/2011, si cfr. E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in www.astrid-online.it, n. 142, 2011; G. PERNICIARO, *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2011; SSPA, *Premi e sanzioni*, in federalismo.sspa.it.

³² Le misure sanzionatorie poste a carico degli ee.ll sono contenute negli artt. 4, 4-bis, 5, 6 e 7 del d.lgs. 149/2011 recanti rispettivamente "Relazione di fine mandato provinciale e comunale", "Relazione di inizio mandato provinciale e comunale", "Regolarità della gestione amministrativa-contabile", "Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco", "Mancato rispetto del Patto di stabilità interno".

³³ Per un commento critico sulla menzionata sent. del Giudice delle leggi si veda E. JORIO, *Cancellate dalla Corte costituzionale le sanzioni per i Presidenti delle Regioni e la relazione di fine legislatura*, in www.astrid-online.it, n. 15, 2013.

sanzionatorie previste a carico degli amministratori regionali sono state oggetto di una dichiarazione di incostituzionalità³⁴.

In definitiva, per chiudere il discorso sul tema della responsabilizzazione, si rendono necessarie due osservazioni. La prima osservazione da fare concerne il fatto che il legislatore nazionale, attraverso la previsione di misure sanzionatorie di cui al d.lgs. 149/2011, è comunque riuscito a recuperare, in parte, quel *deficit* di responsabilizzazione in capo agli amministratori degli enti locali che non era riuscito a conseguire attraverso il rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti in questione. La seconda osservazione riguarda invece il fatto che dalle previsioni normative contenute nel d.lgs. 149/2011 non potrà derivare alcun effetto positivo – o di accrescimento – per la responsabilizzazione degli amministratori regionali, in virtù del fatto che le misure sanzionatorie, che dovevano svolgere un effetto di deterrenza e quindi favorire la responsabilizzazione dei soggetti in questione, di fatto, in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale sono *tamquam non essent*.

Come accennato in apertura, un altro dei principali obiettivi che il legislatore nazionale si è proposto di realizzare attraverso la legge 42/09 e i suoi decreti attuativi è il graduale superamento del criterio della spesa storica³⁵, imputato come la causa principale delle inefficienze caratterizzanti il previgente sistema di finanziamento degli enti territoriali³⁶, a favore della metodologia dei costi/fabbisogni *standard*, quest'ultima elevata a pietra angolare del nuovo sistema di finanziamento di regioni ed enti locali³⁷. In modo particolare, la

³⁴ Le misure sanzionatorie che, originariamente, erano poste a carico degli amministratori locali poi espunte dall'ordinamento giuridico perché contrastanti con i precetti costituzionali – le principali motivazioni, che hanno portato ad una loro dichiarazione di incostituzionalità, sono state eccesso di delega (*ex art. 76 Cost.*) e violazione dell'art. 126 Cost. – erano disciplinate agli artt. 1, 2, 3 e 5 recanti rispettivamente “Relazione di fine legislatura regionale”, “Responsabilità politica del presidente della giunta regionale”, “Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti”, “Regolarità della gestione amministrativo-contabile”. Una precisazione va fatta in merito agli artt. 2 e 5. Dell'art. 2, infatti, è stata salvata la disciplina relativa all'identificazione della fattispecie del grave dissesto finanziario quale specificazione della grave violazione di legge *ex art. 126, co. 1, Cost.*; l'art. 5, invece, è stato dichiarato incostituzionale solo nella parte in cui prevedeva la diretta applicabilità alle regioni, ordinarie e speciali, e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

³⁵ Il criterio della spesa storica è il criterio utilizzato – sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001 – per determinare l'ammontare delle risorse finanziarie da destinare a favore degli enti territoriali in modo che questi ultimi potessero esercitare le funzioni ed erogare i Lep a favore dei propri cittadini, tale criterio si basava sul raffronto tra spese ammesse ed entrate complessive conseguite dell'ente in particolare dal totale delle spese complessive andava sottratto il totale delle entrate correnti previste in bilancio e la differenza doveva essere coperta da un trasferimento statale a pareggio.

³⁶ Si veda L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia, Marsilio, 2013, p. 140. Sul punto si cfr., anche, la Relazione illustrativa al Disegno di legge delega A.S. n. 1117, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”, presentata dal Ministro on. Calderoli, p. 5.

³⁷ Sull'importanza attribuita alla metodologia in questione si cfr. A. DE PETRIS, *Il federalismo fiscale in Italia: pericoli e potenzialità di una riforma ambiziosa*, in DE PRETIS A. (a cura di), *Federalismo fiscale “learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Padova, CEDAM, 2010, p. 97; A. PETRETTO, *Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, in *Osservatorio regionale sull'attuazione del federalismo fiscale*, novembre 2011; E. JORIO, *Il federalismo fiscale*,

metodologia dei costi/fabbisogni *standard* è stata individuata come la soluzione ottimale per evitare di incorporare livelli di inefficienza nella spesa degli enti territoriali riconducibile alla produzione dei servizi e all'esercizio delle funzioni – inefficienze che invece erano incorporate nel criterio della spesa storica –, e di conseguenza si è ritenuto che tale metodologia sia in grado di rendere più efficiente, efficace ed equo il processo di riallocazione delle risorse finanziarie fra ee.ll. e regioni³⁸. Tuttavia, ci pare altresì utile sottolineare che, nonostante la metodologia in questione, nel nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali, sia chiamata ad assumere un ruolo centrale nella determinazione del *quantum* delle risorse finanziarie necessarie agli enti territoriali per poter esercitare le loro funzioni riconducibili entro i Lep ovvero entro le funzioni fondamentali, notevole è stata – e lo è, in parte, anche tuttora – la difficoltà a pervenire ad una definizione concreta – e non puramente teorica o astratta³⁹ – di costo e fabbisogno *standard*. In altre parole, a causa dei continui rinvii operati, sia, dal legislatore di delega, prima – che ne ha rinviato la definizione del contenuto concreto ai decreti legislativi⁴⁰ –, e, sia, dal legislatore delegato, poi – il quale, con i d.lgs. nn. 216 del 2010 e 68 del 2011 recanti rispettivamente la disciplina dei costi/fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali degli ee.ll. e dei costi *standard* in materia sanitaria per le regioni, si è limitato a disciplinare solamente la procedura attraverso la quale pervenire alla determinazione degli stessi costi/fabbisogni *standard* e non a definirli⁴¹ –, non è stato possibile stabilire in concreto che cosa si dovesse intendere concretamente per costo *standard* e per fabbisogno *standard*.

Ciò doverosamente premesso circa le difficoltà a stabilire, una volta per tutte, che cosa debba intendersi per costo e fabbisogno *standard*, è ora possibile riportare che cosa si sia inteso per costo e fabbisogno *standard* all'interno della dottrina costituzionale almeno fino ad oggi. Il costo *standard* è stato definito come “l'esito quantitativo del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un

op. cit., 2012, pp. 117 ss.; G. RIVOCCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? Le ipotesi di attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e individuazione dei contenuti*, Torino, G. Giappichelli, 2011, pp. 153 ss.; L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, 2013, pp. 139 ss.

³⁸ A tal proposito si cfr. l'art. 2, co. 2, lett. f), primo periodo, l. n. 42/09.

³⁹ E. JORIO, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, in www.astrid-online.it, n. 115, 2010.

⁴⁰ A conferma di quanto detto si cfr. gli articoli della legge 42/09 che chiamano in causa i costi/fabbisogni *standard*, che sono: art. 1, co. 1; art. 2, co. 2, lett. f); art. 2, co. 2, lett. m); art. 2, co. 6; art. 8, co. 1, lett. b); art. 9, co. 1, lett. c); art. 11, co. 1, lett. b); art. 13, co. 1, lett. a); art. 20. In dottrina si cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, p. 118.

⁴¹ Su quanto affermato si veda E. JORIO, *L'attuazione del federalismo fiscale. Qualche incidente interpretativo e gli emendamenti della conferenza unificata*, in www.federalismi.it, n. 1, 2011.

bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità⁴². I fabbisogni *standard*, invece, in generale, rappresentano il livello ottimale di un servizio. In sostanza essi rappresentano la metodologia attraverso la quale, d'ora in avanti, si dovrebbe garantire il corretto esercizio delle funzioni fondamentali (*ex art. 117, co. 2, lett. p*), Cost.) degli enti locali⁴³.

Un altro aspetto importante su cui ci pare sia importante porre l'attenzione, se si parla di costi/fabbisogni *standard*, è quello relativo al fatto che sebbene esso si presenti (apparentemente) come un argomento strettamente tecnico, in realtà, essendo applicati alle funzioni Lep/fondamentali di regioni ed ee.ll., si tratta di un argomento che trascende il suo carattere meramente tecnico. Più precisamente, ciò che si vuole dire è che quando si parla di costi e fabbisogni *standard* nel nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali *ex art. 114 Cost.* bisogna tenere presente in modo chiaro che essi assumono un'importanza fondamentale rispetto alla reale e concreta possibilità di garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio di residenza, un'eguale esigibilità e godimento dei diritti di cittadinanza – e in modo particolare di quelli sociali che richiedono un *favor* da parte dello Stato –, e questo perché i costi/fabbisogni *standard* costituiscono il nuovo parametro attraverso cui verranno finanziati i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) che devono essere assicurati a tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza (*art. 117, co. 2, lett. m*), Cost.)⁴⁴.

In definitiva, l'introduzione a regime dei due criteri in questione produrrà, inevitabilmente, delle ricadute – positive ovvero negative, questo potrà essere stabilito con assoluta certezza

⁴² La definizione di costo *standard* appena riportata è di E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Giuffrè, 2012, p. 117. Un'analoga definizione è stata data anche da D. SCARPONE, *Il federalismo fiscale a quattro anni dalla legge delega: l'enigma dei costi standard*, in www.federalismi.it, n. 16, 2013; F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, in *Research Paper* Centro Studi sul federalismo (consultabile on-line), luglio 2012. Sul concetto di costo *standard* bisogna dire anche che esso ha origini economiche tanto è vero che attorno a tale concetto si è sviluppata una vera e propria teoria. Su quanto da ultimo detto si veda almeno A. PETRETTO, *op. ult. cit.*, novembre 2011; E. BORGONOVÌ, *Il contributo dei costi «standard» nel processo di miglioramento delle «performance» delle Amministrazioni Pubbliche*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2012, pp. 331 ss.; E. GUARINI, *Il finanziamento a costi «standard» come opportunità di responsabilizzazione economica delle Amministrazioni pubbliche*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2012, pp. 341 ss.; F. PICA, *I costi «standard» e il finanziamento delle prestazioni di assistenza sanitaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2012, pp. 31 ss.; S. VILLANI, L. D'ALESSIO, F. PICA, *La questioni dei costi standard ed i problemi del Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2008, pp. 631 ss.

⁴³ D. SCARPONE, *op. ult. cit.*, 2013; S. SCOZZESE (a cura di), *Federalismo fiscale. Fabbisogni standard*, in www.fondazioneifel.it nella sezione *Studi e ricerche IFEL*, ottobre 2010, pp. 8 ss.; S. VILLANI, L. D'ALESSIO, F. PICA, *op. ult. cit.*, 2012.

⁴⁴ A. DE PETRIS, *Il federalismo fiscale in Italia*, op. cit., CEDAM, 2010, p. 97; M. FOGLIA, *L'approccio standard*, op. cit., in www.gruppodipisa.it, giugno 2012.

solamente una volta che l'intera riforma sarà entrata a regime – sulle condizioni reali di vita dei cittadini⁴⁵.

Spostando l'attenzione sullo stato dell'arte circa l'attuazione normativa dei principi e dei criteri normativi posti dalla l. 42/09 in materia di costi/fabbisogni *standard*, ad oggi è possibile annoverare due decreti legislativi che si propongono tale obiettivo: a) il d.lgs. n. 216/2010, recante “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Città metropolitane e Province”; b) il d.lgs. n. 68/2011, recante “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario”.

Da una lettura delle disposizioni normative contenute nel d.lgs. 216/2010⁴⁶, emerge come esso, più che disciplinare in concreto i costi/fabbisogni *standard* per le funzioni degli ee.ll., si è limitato: i.) ad individuare (provvisoriamente), nelle more dell'adozione della Carta delle Autonomie ad opera del Parlamento nazionale che vada a dare una compiuta attuazione all'art. 117, co. 2, lett. p), Cost., le funzioni fondamentali rispetto alle quali verranno determinati i fabbisogni *standard* (art. 3); ii.) a fissare la tempistica e le modalità per la fase di transizione dalla spesa storica ai fabbisogni *standard* (art. 2, co. 5); iii.) a disciplinare la metodologia e la procedura – di tipo *bottom-up*⁴⁷ – attraverso le quali la Sose S.p.A, coadiuvata dall'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL), è chiamata a determinare in concreto i fabbisogni *standard* per i comuni e per le province (artt. 4, 5 e 6).

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento dei lavori circa l'adozione dei fabbisogni *standard* con dPCM (*ex art. 6*), bisogna registrare come, rispetto agli *steps* operativi annui stabiliti dall'art. 2, co. 5, d.lgs. n. 216/2010, il Governo nazionale è in netto ritardo

⁴⁵ E. JORIO, *Il finanziamento delle prestazioni sociali e sanitarie*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere a confronto. E spunti per il caso italiano*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 180-181.

⁴⁶ Per un approfondimento sul decreto delegato in questione, nell'ampia bibliografia, si cfr. A. PETRETTO, *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei Comuni: i rapporti tra Regioni e Enti locali*, in *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, marzo 2011; E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Giuffrè Editore, 2012, pp. 131-137; ID., *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in www.federalismi.it, n. 9, 2011; E. LONGOBARDI, A. ZANARDI, *La determinazione dei fabbisogni standard: stato dell'arte e prospettive*, in www.mef.gov.it, nella sezione dedicata alla Copaff si veda la voce Seminario tecnico *La determinazione dei fabbisogni standard: stato dell'arte e prospettive*, ottobre 2013; Si consiglia, altresì, di cfr. anche le note illustrative reperibili telematicamente presso l'indirizzo internet.federalismo.sspa.it, nella sezione *fabbisogni standard*.

⁴⁷ Si tratta di una procedura *bottom-up* perché si opera una ricostruzione, con rilevazioni dal basso, dell'ammontare complessivo dei fabbisogni finanziari da coprire a livello aggregato. Sul carattere *bottom-up* del procedimento cfr. A. PETRETTO, *I decreti attuativi*, op. cit., marzo 2011; D. SCARPONE, *Il federalismo fiscale*, op. cit., in www.federalismi.it, n. 16, 2013; G. ARACHI, A. ZANARDI, *Tutto ruota*, op. cit., novembre 2010; G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard*, op. cit., 2011, pp. 153 ss.

nell'adottare gli atti normativi di rango secondario di cui si è fatto cenno poc'anzi⁴⁸. Difatti, ad oggi, sebbene la tabella di marcia (art. 2, co. 5) preveda che dovevano essere stati già adottati tutti i dPCM contenenti le note metodologiche relative ai fabbisogni *standard* concernenti le funzioni fondamentali di comuni e province, è stato adottato solamente il dPCM del 21 dicembre 2012 pubblicato in *Gazzetta Ufficiale nel supplemento ordinario* n. 26/2013, recante “Adozione della nota metodologica e del fabbisogno *standard* per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni), e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico–servizi del mercato del lavoro (Province), ai sensi dell’art. 6 del decreto legislativo n. 216/2010”.

Altri aspetti problematici che toccano il decreto delegato in discussione sono individuabili sia nel carattere (assolutamente) provvisorio delle funzioni fondamentali di Comuni e Province (art. 3) rispetto ai quali devono essere determinati i fabbisogni *standard*⁴⁹, infatti in mancanza di una legge statale che dia una puntuale attuazione all’art. 117, co. 2, lett. p), Cost. – in altre parole la cosiddetta Carta delle autonomie – e che quindi provveda a definire con sufficiente certezza le funzioni spettanti agli enti locali, l’attuale carattere provvisorio di tale elenco costituisce un serio problema per la procedura di determinazione dei fabbisogni *standard*, in quanto tale elenco di funzioni, proprio perché provvisorio, è suscettibile di modificazioni e di conseguenza potrebbe vanificare tutte le attività tecniche poste in essere dalla Sose S.p.A. e

⁴⁸ In un recente seminario tenutosi presso il Ministero dell’economia e delle finanze, un membro della Sose S.p.A., nel proprio intervento, ha sottolineato come per quanto riguarda le altre cinque funzioni fondamentali delle Province – ovverosia “funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”, “funzione di istruzione pubblica”, “funzioni riguardanti la gestione del territorio”, “funzioni nel campo dei trasporti”, “funzioni nel campo della tutela ambientale” – la Sose S.p.A. ha ultimato la determinazione dei fabbisogni *standard*, gli stessi sono stati approvati dalla Copaff, per cui per completare l’*iter* procedurale di adozione di questi ultimi cinque fabbisogni *standard* manca solamente, a norma del combinato disposto artt. 5, co. 1, let. e), e art. 6, co. 1, d.lgs. 216/2010, l’adozione dello schema di dPCM da parte del Consiglio dei Ministri, l’invio dello schema di decreto in questione alla Camere per l’acquisizione dei pareri non vincolanti delle Commissioni competenti e l’approvazione definitiva del dPCM da parte del Consiglio dei ministri. Per quanto riguarda, invece, le altre cinque funzioni fondamentali dei Comuni – ovverosia “funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”, “funzioni di istruzione pubblica”, “funzioni nel settore sociale”, “funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti”, “funzioni riguardanti la gestione del territorio dell’ambiente” –, lo stesso membro della Sose S.p.A. ha evidenziato come la Sose S.p.A. ha ultimato la determinazione dei fabbisogni *standard*, e sono stati altresì approvati in sede Copaff, solamente per quanto riguarda le “funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”, mentre per le altre funzioni fondamentali la stessa Sose S.p.A. prevede di giungere alla determinazione dei relativi fabbisogni *standard* entro il mese di ottobre del 2013, e la relativa approvazione della Copaff dovrebbe avvenire entro il mese di dicembre del 2013. Il seminario in questione, tenutosi presso il Ministero dell’economia e delle finanze il 10 ottobre 2013, aveva come argomento principale “La determinazione di fabbisogni *standard*: stato dell’arte e prospettive”. I lucidi del seminario in questione sono liberamente consultabili per via telematica presso l’indirizzo *internet* del Mef, www.mef.gov.it, nella sezione dedicata alla Copaff.

⁴⁹ Cfr. D. SCARPONE, *op. ult. cit.*, 2013; E. JORIO, *Il caos nei fabbisogni standard dei comuni*, in www.astro-online.it, n. 164, 2012.; M. DE NES, *I fabbisogni standard nell’impianto del federalismo fiscale e nella c.d. spending review, anche in considerazione della revisione dell’IMU per il 2013*, in www.federalismi.it, n. 12, 2013.

dall'IFEL (a mente degli artt. 4 e 5 del d.lgs. 216/2010⁵⁰); e sia nel mancato rispetto da parte del legislatore delegato, nell'adottare il d.lgs. n. 216/2010, di quanto previsto dalla l. 42/09 (all'art. 2, co. 2, lett. f)) in base alla quale oltre i fabbisogni *standard* dovevano essere individuati anche i costi *standard*⁵¹.

Il capo IV (artt. 25-32) del d.lgs. n. 68/2011⁵² reca la disciplina normativa riguardante la determinazione dei costi/fabbisogni *standard* nel settore sanitario per le regioni a statuto ordinario. Esso assume una fondamentale importanza dal momento che dal suo contenuto dipende la possibilità di garantire un'eguale (art. 3 Cost.) esigibilità del diritto sociale alla salute (art. 32, co. 1, Cost.), e dei Lep (art. 117, co. 2, let. m), Cost.) ad esso connessi, a tutti i cittadini indipendentemente dal proprio luogo di residenza.

In modo specifico, con l'articolato in questione, il legislatore delegato ha inteso determinare, a decorrere dall'anno 2013, per il settore sanitario, una nuova metodologia di finanziamento⁵³, ovverosia i costi e fabbisogni *standard*, quest'ultimi, infatti, costituiscono il nuovo riferimento cui rapportare progressivamente il finanziamento integrale della spesa sanitaria, in ossequio della programmazione nazionale⁵⁴ e dei vincoli di finanza pubblica⁵⁵. Quanto al meccanismo di determinazione dei costi e fabbisogni *standard* predisposto dal d.lgs. 68/2011 per le spese connesse al settore sanitario per le regioni, si tratta di un meccanismo di

⁵⁰ A tal proposito il legislatore ordinario rendendosi conto del problema che stava per insorgere in occasione della modificazione dell'elenco delle funzioni fondamentali comunali con l'art. 19 della l. n. 135 del 2012 (*spending review*), è intervenuto normativamente al fine di evitare il rischio che si è fin qui descritto, andando ad aggiungere il comma 1-bis, all'art. 3, d.lgs. 216/2010, in base al quale "In ogni caso, ai fini della determinazione dei fabbisogni *standard* di cui al presente decreto, le modifiche nell'elenco delle funzioni fondamentali sono prese in considerazione dal primo anno successivo all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle suddette nuove elencazioni, tenuto conto anche degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio di cui al d.lgs. n. 218/2011".

⁵¹ E. JORIO, *Il caos*, op. cit., 2012; S. POZZOLI, *Un federalismo senza costi standard. Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard*, in *Azienditalia*, n. 3, 2011.

⁵² Per una lettura approfondita del capo IV si veda A. VILLA, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2011, pp. 938 ss.; E. CARUSO, N. DIRINDIN, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011*, in *Paper for the Espanet Conference: "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazioni in Italia e in Europa"*, reperibile on-line, ottobre 2011; E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Giuffrè, 2012, pp. 159-168; M. FOGLIA, *L'approccio standard*, op. cit., giugno 2012; M. SICLARI, *Il "federalismo sanitario"*, in www.astrid-online.it, giugno 2011.

⁵³ Per un *exkurs* sulle diverse forme di finanziamento che hanno caratterizzato il settore sanitario a partire dall'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) con la l. n. 833/1978 si consenta di rinviare a E. JORIO, *Diritto sanitario*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, pp. 187-224. Si cfr. anche E. CARUSO, N. DIRINDIN, *Costi e fabbisogni standard*, op. cit., ottobre 2011.

⁵⁴ Con riferimento alla programmazione nazionale occorre sottolineare come il legislatore delegato al comma 3, lettere a), b), c), dell'art. 27, d.lgs. 68/2011, ha fissato i livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria che costituiscono indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale. Più semplicemente d'ora in avanti nel predisporre la programmazione nazionale della salute si dovrà tener conto dei seguenti criteri: 1) che il 5% dei finanziamenti della spesa sanitaria dovranno essere destinati all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro (art. 27, co. 3, let. a), d.lgs. 68/2011); 2) che il 51% della spesa sanitaria dovrà essere destinato per l'assistenza distrettuale (art. 27, co. 3, let. b), d.lgs. 68/2011); 3) che il 44% della spesa sanitaria dovrà essere destinato all'assistenza ospedaliera (art. 27, co. 3, let. c), d.lgs. 68/2011).

⁵⁵ Art. 25, commi 1 e 3, d.lgs. 68/2011.

determinazione di tipo *top-down*⁵⁶. In modo particolare, per quanto riguarda la determinazione dei fabbisogni *standard* regionali è previsto il seguente meccanismo: *i.*) viene determinato il volume di fabbisogno sanitario nazionale *standard* – che costituisce l’ammontare di risorse finanziarie necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza (Lea) in condizioni di efficienza ed appropriatezza⁵⁷ – in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall’Italia in sede comunitaria⁵⁸; *ii.*) una volta fissato il volume di fabbisogno sanitario nazionale *standard*, quest’ultimo deve essere ripartito tra le singole regioni⁵⁹, e tale ripartizione deve avvenire sulla base “dei valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento”⁶⁰.

Il meccanismo di determinazione dei costi *standard* è, invece, disciplinato dal comma 6 dell’art. 27 del d.lgs. 68/2011, il quale stabilisce, in primo luogo, che i costi *standard* sono computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza. Di conseguenza si avrà un costo *standard* per il macrolivello dell’assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; un costo *standard* per l’assistenza distrettuale; un costo *standard* per l’assistenza ospedaliera. Inoltre, il valore di costo *standard* è dato, per ogni macrolivello di assistenza, dalla media pro-capite pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento. Infine il livello di spesa delle tre macroaree delle regioni *benchmark* dovrà essere: computato al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale; depurato dalla quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale; depurato dalla quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali; depurato dalle quote di ammortamento che trovano copertura ulteriore rispetto al finanziamento ordinario del Servizio sanitario nazionale; applicato, per ciascuna regione, alla relativa popolazione.

Sintetizzando quanto detto sin qui, si ha che, d’ora in avanti, il livello di spesa sanitaria standardizzata per ogni regione verrà così determinato: attraverso l’utilizzo dei costi standardizzati ricavati dalle regioni *benchmark* si procederà a ricostruire il fabbisogno *standard* regionale che, rapportato al fabbisogno *standard* nazionale, definirà la quota di

⁵⁶ Sspa, *I costi standard per le spese sanitarie*, in federalismo.sspa.it.

⁵⁷ Art. 25, co. 2, d.lgs. 68/2011.

⁵⁸ Art. 26, co. 1, d.lgs. 68/2011

⁵⁹ Si veda il combinato disposto degli artt. 26, co. 1, secondo periodo, e 27, co. 4, del d.lgs. 68/2011, in base ai quali in sede di determinazione deve essere individuata la quota spettante alle regioni e che la sommatoria dei fabbisogni sanitari regionali *standard* deve essere pari al fabbisogno sanitario nazionale *standard*.

⁶⁰ Art. 27, co. 4, d.lgs. 68/2011. Per l’anno 2013, le regioni di riferimento (o *benchmark*) scelte dalla Conferenza Stato-regioni, tra le cinque indicate dal Ministro della Salute (Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Umbria e Veneto), sono Emilia Romagna, Umbria e Veneto.

accesso al finanziamento della spesa sanitaria – il volume di spesa è determinato aprioristicamente – di ogni regione. Infine, non rimane da osservare che i costi e i fabbisogni regionali *standard* nel settore sanitario, determinati secondo la procedura che si è fin qui discussa, vengono adottati con cadenza annuale dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni⁶¹.

Analogamente a quanto già osservato per il d.lgs. 216/2010 sui fabbisogni *standard* degli ee.ll., anche il d.lgs. 68/2011 non è esente da profili problematici. Un primo profilo problematico concerne il fatto che il decreto in discussione si pone come se volesse determinare il superamento del criterio della spesa storica in un settore – quello sanitario – che, tuttavia, già da tempo ha abbandonato l'approccio da ultimo richiamato. Più precisamente, in dottrina, è stato – attentamente – osservato come “la riforma in atto disegna un finanziamento della sanità che è la quasi copia di quello di oggi, corretto nella determinazione di uno dei suoi fattori di calcolo, appunto il costo *standard*”⁶²; di conseguenza più che introdurre un sistema di finanziamento *ex novo*, si è semplicemente modificato quello preesistente. Un secondo profilo problematico riguarda il rischio che – a norma del combinato disposto dei commi 2 e 3, dell'art. 25, e del comma 1 dell'art. 26, del d.lgs. 68/2011 – il livello quali-quantitativo dei servizi sanitari erogati dalle regioni dipenda dalla quantificazione preventiva delle risorse finanziarie disponibili⁶³. Se il rischio appena evidenziato dovesse materializzarsi, ciò rappresenterebbe un serio problema, in quanto le previsioni normative del d.lgs. 68/2011 si porrebbero in forte contrasto con la ricostruzione operata sia dalla dottrina costituzionale e dalla giurisprudenza costituzionale in materia di Lep⁶⁴, e sia con i principi e criteri direttivi dettati dalla legge delega n. 42/09, la quale

⁶¹ Art. 27, co. 1, d.lgs. 68/2011.

⁶² E. JORIO, *Un primo esame del d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (... cinque dubbi di incostituzionalità)*, in www.federalismi.it, n. 12, 2011.

⁶³ Cfr. M. FOGLIA, *op. ult. cit.*, giugno 2012. In modo particolare è da notare come sia l'art. 25, co. 2, che l'art. 26, co. 1, del d.lgs. 68/2011 stabiliscono che il fabbisogno sanitario nazionale *standard* deve essere determinato coerentemente con il quadro macroeconomico complessivo, nel rispetto dei vincoli della finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria.

⁶⁴ È *communis opinio* che per livello essenziale deve intendersi “il livello di prestazione adeguato a obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre i piano strettamente finanziario”, ed ancora è essenziale la garanzia che assicura “un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni dirette a soddisfare interessi del singolo cittadino”. Il primo virgolettato è tratto da D. BUTTURINI, *I livelli essenziali delle prestazioni: problemi di definizione e di finanziamento*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere a confronto. E spunti per il caso italiano*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 239. Il secondo virgolettato è invece tratto da Corte cost., sent. n. 335/1993, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2796.

considera i Lep come presupposti all'individuazione delle risorse economiche e delle relative modalità di finanziamento⁶⁵.

Un terzo aspetto problematico è strettamente connesso alla metodologia utilizzata per l'individuazione delle tre regioni *benchmark* e alla tecnica utilizzata per la pesatura. In modo particolare, in dottrina, è stato osservato come è possibile rinvenire un equivoco di fondo “nell'associare il semplice rinvenimento dei costi *standard* calmierati un superiore tasso di efficienza. Infatti assumendo la pesatura per classi di età quale solo principio guida, il rischio è quello di considerare efficienti, regioni, per la mera circostanza che queste denotino una popolazione più giovane, ed un più ampio ricorso alle strutture private, aspetto, quest'ultimo, peraltro totalmente ignorato dalle metodologie evincibili dal decreto”⁶⁶. Di conseguenza, rispetto alle critiche fino ad ora avanzate nei confronti del meccanismo di determinazione dei costi/fabbisogni *standard* nel settore sanitario posto in essere dal d.lgs. 68/2011, è possibile sottolineare come la scelta del legislatore delegato di optare per un approccio *top-down* – o se lo si preferisce centralista – in merito alla determinazione dei costi/fabbisogni *standard* nel settore sanitario, è da ascrivere non tanto alla sua volontà di innalzare il livello di tutela, da un punto di vista quali-quantitativo, dei servizi erogati – o se lo si preferisce dei Lep –; piuttosto, tale scelta, ha come obiettivo principale il contenimento della spesa pubblica, invertendo in tal modo l'ordine di priorità tra tutela del diritto alla salute ed esigenze di efficienza e di equilibrio finanziario, con una prevalenza di queste ultime sulla prima priorità richiamata – la quale, a nostro avviso, invece, deve essere prevalente non fosse altro perché la Costituzione repubblicana all'art. 32, co. 1, individua la salute sia come fondamentale diritto del cittadino e sia come interesse della collettività stessa –.

Per tali ragioni, a nostro avviso, è necessario apportare delle modifiche⁶⁷ al d.lgs. 68/2011 che vadano ad eliminare i rischi che sono stati appena evidenziati al fine di poter garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dal proprio luogo di residenza, livelli qualitativi e quantitativi di servizi sanitari ad un livello – si badi bene – essenziale e non già minimo⁶⁸.

In conclusione, per chiudere anche il discorso relativo al tema dei costi/fabbisogni *standard* delle regioni, un ultimo aspetto problematico che viene in rilievo, e che in questa sede non può essere sottaciuto in alcun modo, attiene al fatto che il legislatore delegato si è preoccupato

⁶⁵ In tal senso si cfr. quanto osservato da G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard*, op. cit., 2011, pp. 153 ss.

⁶⁶ Così M. FOGLIA, *op. ult. cit.*, giugno 2012.

⁶⁷ E. JORIO, *Sette mosse per il federalismo fiscale e una per la sostenibilità della salute*, in www.astrid-online.it, n. 17, 2013.

⁶⁸ Sulla differenza intercorrente tra livello minimo ed essenziale si veda D. Butturini, *op. ult. cit.*, 2012, pp. 238-240.

di stabilire le metodologie di determinazione dei costi e fabbisogni *standard* regionali nel settore sanitario, ma, possiamo affermare a buon diritto, che si è “dimenticato” di dettare le disposizioni normative su come pervenire alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* per le altre materie – da esso stesso per altro indicate all’art. 14, co. 1, d.lgs. 68/2011 – ugualmente, al pari della sanità, riconducibili ai Lep⁶⁹: assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale. A tale dimenticanza deve aggiungersi altresì l’aggravante che i termini per l’esercizio della delega – così come modificati dall’art. 1, co. 1, let. a), l. n. 85 del 2011⁷⁰ – sono oramai spirati da tempo, per cui, affinché il legislatore delegato possa adottare la disciplina necessaria per pervenire alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* negli altri settori, è necessario che il legislatore di delega (Parlamento nazionale) intervenga per un’ulteriore proroga dei termini di esercizio della delega. In definitiva, i costi e fabbisogni *standard* costituiscono un apprezzabile strumento previsto dalla l. n. 42/09 al fine di razionalizzare il sistema di finanziamento degli enti territoriali ed eliminare, o quantomeno ridurre significativamente, le inefficienze riconducibili al sistema della spesa storica; tuttavia su di essi, tutt’oggi, gravano rilevanti elementi di incertezza e di perplessità, e ciò non costituisce affatto un aspetto positivo considerando che, come si è avuto modo di osservare in apertura, i costi e i fabbisogni *standard* costituiscono una delle (se non la) pietre angolari del nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali delineato dalla l. n. 42/09.

3. I (molti) punti problematici, e alcuni profili di incostituzionalità, caratterizzanti la legge n. 42 del 2009 e i suoi decreti attuativi.

Richiamati i principali aspetti caratterizzanti il nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali, è ora di fondamentale importanza concentrare l’attenzione sui principali aspetti problematici che affliggono il sistema di finanziamento in questione, e questo perché qualora i dubbi di incostituzionalità sollevati all’interno della dottrina costituzionale venissero confermati dal Giudice delle leggi in sede giurisprudenziale l’intera impalcatura del federalismo fiscale disegnata dalla l. n. 42/09 sarebbe seriamente a rischio, con la conseguente possibilità di una riscrittura, da parte della stessa Corte costituzionale, di quelle parti della

⁶⁹ Con riguardo alla determinazione dei Lep, con il d.lgs. 68/2011 deve registrarsi l’ennesimo rinvio ad una (tanto) sospirata legge statale. In tal senso si veda l’art. 13 del d.lgs. 68/2011.

⁷⁰ Legge 8 giugno 2011, n. 85, recante “Proroga dei termini per l’esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale”.

legge che maggiormente contrastano con le disposizioni costituzionali⁷¹ – Corte cost. sent. n. 219 del 2013 sul c.d. decreto premi e sanzioni *docet* –.

In modo particolare, le principali questioni problematiche possono essere identificate con (α) la tematica della segmentazione delle funzioni e delle relative forme di finanziamento; (β) la previsione normativa di un diverso funzionamento del meccanismo perequativo a seconda che le funzioni da perequare siano Lep/fondamentali o non; (γ) l'effettiva capacità della metodologia dei costi/fabbisogni *standard* di garantire la copertura finanziaria delle spese connesse ai Lep.

Il primo punto problematico – punto α) –, come già accennato *retro*, riguarda la “segmentazione”⁷² delle funzioni spettanti agli enti territoriali, laddove la l. 42/09 va a distinguere, con riguardo alle regioni, tra competenze legislative riconducibili entro i Lep e non⁷³, mentre, con riguardo agli enti locali, tra funzioni riconducibili entro quelle fondamentali – a norma dell’art. 117, co. 2, lett. p), Cost. – e quelle non fondamentali⁷⁴. Inoltre, è possibile osservare, altresì, come il distinguo soprarichiamato si manifesti sotto un duplice aspetto: in primo luogo si manifesta rispetto al criterio da utilizzare per la determinazione del costo delle funzioni⁷⁵; in secondo luogo si manifesta rispetto alle modalità di finanziamento delle spese. In questa sede ciò che maggiormente rileva è, però, l’ultimo aspetto menzionato, in quanto la differenziazione delle funzioni in Lep/fondamentali e non rispetto alle modalità di finanziamento⁷⁶, ed in modo particolare alla copertura finanziaria

⁷¹ E. JORIO, *Federalismo fiscale: limiti, rimedi e dubbi di incostituzionalità*, in www.astrid-online.it, n. 139, 2011; S. GAMBINO, *Il principio di eguaglianza come limite al federalismo fiscale*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009, p. 301.

⁷² L’espressione è stata tratta da G. RIVOSECCHI, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge delega per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, dicembre 2008..

⁷³ Art. 8, co. 1, lett. a), pp.tt. 1) e 2), l. n. 42/09.

⁷⁴ Art. 11, co. 1, lett. a), pp.tt. 1) e 2), l. n. 42/09.

⁷⁵ Molto brevemente, in questo caso la segmentazione è funzionale a stabilire quando deve essere utilizzato il criterio del costo e del fabbisogno *standard* e quando, invece, deve essere utilizzato il criterio della capacità fiscale per il superamento del criterio della spesa storica. Anche in questo caso, tra l’altro, siamo di fronte ad una scelta del tutto arbitraria del legislatore di delega in quanto il legislatore non ha dato alcuna spiegazione esaustiva sul perché di tale scelta se non quella, a dire il vero fin troppo sintetica e che non fuga in alcun modo il dubbio che per le “altre” funzioni non era possibile adottare il criterio dei costi standard. Si veda sulla motivazione addotta alla distinzione la “Relazione illustrativa” al Disegno di legge delega A.S. n. 1117, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”.

⁷⁶ F. PUZZO, *Prime considerazioni, Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in www.astrid-online.it, maggio 2009; G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in www.astrid-online.it, n. 94, 2009; ID., *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un’occasione mancata*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, maggio 2009.

integrale o meno delle spese ad esse connesse, pone una rilevante questione di legittimità costituzionale rispetto alla “clausola di autosufficienza”⁷⁷ (art. 119, co. 4, Cost.⁷⁸).

Infatti, gli artt. 8, co. 1, lettere a), d) ed e), e 11, co. 1, lettere a), b) e c), della l. n. 42/09 prevedono due specifiche forme di finanziamento a seconda del tipo di funzione la cui spesa deve essere finanziata: 1) la prima forma di finanziamento riguarda le spese che regioni ed ee.ll. sono chiamati a sostenere per le funzioni riconducibili entro i Lep (*ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*) – per le prime – o entro le funzioni fondamentali (*ex art. 117, co. 2, lett. p), Cost.*) – per i secondi –; 2) la seconda forma di finanziamento riguarda, invece, tutte le altre funzioni che non possono essere ricondotte entro i Lep ovvero entro le funzioni fondamentali. Inoltre, mentre la prima forma di finanziamento – di cui al numero 1), *retro* – prevede una copertura integrale delle spese riconducibili, appunto, entro i Lep o le funzioni fondamentali; la seconda forma di finanziamento – di cui al punto numero 2), *retro* – non assicura una copertura finanziaria integrale per le spese relative a tutte le “altre” funzioni non riconducibili entro i Lep o entro le funzioni fondamentali. Di conseguenza, alla luce di quanto sin qui messo in evidenza, è bene osservare come il criterio di distinzione delle spese ai fini della loro copertura integrale a seconda della natura delle funzioni non trova alcuna rispondenza né nell’art. 119 Cost. né in altre disposizioni costituzionali – piuttosto è frutto dell’arbitrio del legislatore di delega⁷⁹ –, ma anzi lo stesso si pone in netto contrasto con il comma 4 dell’art. 119 Cost., il quale stabilisce una clausola di autosufficienza in favore degli enti territoriali in virtù della quale “le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”⁸⁰.

Per tali ragioni, in questa sede, si ritiene che il sistema di finanziamento tracciato dalle disposizioni della legge *ex art. 76 Cost.* menzionate in precedenza pongono una seria questione di legittimità costituzionale⁸¹. Tra l’altro, il dubbio di legittimità costituzionale sino ad ora esposto finisce inevitabilmente per riflettersi anche sul d.lgs. n. 68 del 2011 per quella

⁷⁷ Il termine è preso da F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, n. 2, 2002.;

⁷⁸ S. GAMBINO, *Il principio di eguaglianza*, op. cit., Maggioli Editore, 2009, pp. 290-291; ID., *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali comparatistica*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in europa*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 46 ss.; ID., *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in www.federalismi.it, n. 7, 2009.

⁷⁹ F. PUZZO, *op. ult. cit.*, maggio 2009.

⁸⁰ Art. 119, co. 4, Cost.

⁸¹ Si cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, p. 172; ID., *Federalismo fiscale*, op. cit., in www.astrid-online.it, n. 139, 2011; F. PUZZO, *op. ult. cit.*, maggio 2009; G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria*, op. cit., 2009; ID., *La legge delega*, op. cit., maggio 2009; S. GAMBINO, *Il principio di eguaglianza*, op. cit., Maggioli Editore, 2009, pp. 290-291; ID., *Forma di Stato e federalismo fiscale*, op. cit., 2014, pp. 46 ss.; ID., *Federalismo fiscale*, op. cit., in www.federalismi.it, n. 7, 2009.

parte in cui, riprendendo quanto disciplinato dall'art. 8 della l. n. 42/09, opera anch'esso una differenziazione delle funzioni e delle relative modalità di finanziamento tra “funzioni di serie A e funzioni di serie B”⁸² (artt. 14 e 15, commi 1, 2, 3 e 4, d.lgs. 68/2011).

Infine, per chiudere il discorso su questo primo punto problematico, un'ultima riflessione va compiuta con riguardo al fatto che un problema così rilevante, vale a dire la scarsa conformità alla Costituzione del sistema di finanziamento delle funzioni di cui si è fin qui brevemente discusso, dopo le numerose critiche sollevate dalla dottrina nella fase di commento del d.d.l. delega A.S. n. 1117⁸³, in seguito all'approvazione della legge delega n. 42/09 il problema è divenuto *tamquam non esset*; infatti, solo una parte della dottrina costituzionale ha continuato a porre in evidenza l'esistenza della questione di legittimità costituzionale di cui si è discusso in questa analisi⁸⁴.

La seconda questione problematica – di cui al punto β, *retro* – riguarda invece l'incerto meccanismo perequativo che la legge 42/09 disciplina a favore di regioni ed ee.ll., e i numerosi dubbi che gravano sulla sua conformità alla Carta costituzionale. Più precisamente, i punti maggiormente problematici riguardano la compatibilità tra quanto disciplinato dagli artt. 9 e 13 della l. 42/09 – i quali disciplinano rispettivamente i principi e i criteri direttivi relativi al meccanismo perequativo delle regioni e degli ee.ll. – e quanto disciplinato dalla nostra Carta costituzionale in materia di perequazione – in modo particolare alla luce degli artt. 117, co. 2, lett. e), e 119, commi 3 e 4, Cost. –. Procedendo con una comparazione tra le disposizioni normative racchiuse nella l. 42/09 in materia di perequazione (artt. 9 e 13) e le disposizioni rinvenibili in Costituzione sempre in materia di perequazione (art. 117, co. 2, lett. e), e 119, commi 3 e 4, Cost.), è possibile rilevare almeno quattro questioni di legittimità costituzionale.

Una prima questione di legittimità costituzionale, di ordine generale, riguarderebbe l'istituzione, a norma del combinato disposto degli artt. 9, co. 1, lett. a), e 13, co. 1, lett. a), l.

⁸² Così si è espressa T. GROPPI, *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 22, 2008.

⁸³ Sul punto si veda quanto affermato da autorevoli studiosi in sede di audizione parlamentare, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale, presso le Commissioni riunite di Affari costituzionali, Bilancio e Finanze. Su tutti G.C. DE MARTIN, *Audizione alle commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze in merito dell'indagine conoscitiva sui d.d.l. di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*, Senato della Repubblica 12 novembre 2008; T. GROPPI, *op. ult. cit.*, 2008; V. CERULLI IRELLI, *Audizione alle commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze in merito dell'indagine conoscitiva sui d.d.l. di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*, Senato della Repubblica 12 novembre 2008.

⁸⁴ Cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, p. 172; ID., *Federalismo fiscale*, op. cit., in www.astrid-online.it, n. 139, 2011; F. PUZZO, *op. ult. cit.*, maggio 2009; S. GAMBINO, *Il principio di eguaglianza*, op. cit., Maggioli Editore, 2009, pp. 290-291; ID., *Forma di Stato e federalismo fiscale*, op. cit., 2014; ID., *Federalismo fiscale*, op. cit., in www.federalismi.it, n. 7, 2009.

n. 42/09, di una pluralità di fondi perequativi a fronte dell'unico Fondo perequativo senza vincolo di destinazione previsto dalla nostra Carta costituzionale al comma 3 dell'art. 119⁸⁵.

Un secondo dubbio di incostituzionalità insito nel meccanismo perequativo è ravvisabile ove viene previsto un doppio percorso perequativo⁸⁶, valido per tutti i livelli di Governo – ovverosia tanto per le regioni quanto per gli ee.ll. –, in base al quale, da una parte, si garantisce una copertura finanziaria integrale per le spese connesse a tutte quelle funzioni pubbliche riconducibili o entro il vincolo dei Lep (*ex* 117, co. 2, lett. m), Cost.), per le regioni, ovvero entro le funzioni fondamentali (*ex* art. 117, co. 2, lett. p), Cost.), per gli enti locali⁸⁷, dall'altra parte, per *contra*, per tutte le “altre” funzioni pubbliche non riconducibili entro i Lep ovvero entro le funzioni fondamentali non è assicurata un'integrale copertura finanziaria delle spese ad esse connesse, ma solamente una riduzione delle differenze delle capacità fiscali tra i diversi enti dello stesso livello di governo⁸⁸.

In modo particolare, è soprattutto il secondo “percorso” perequativo appena richiamato che pone una indubbia questione di legittimità costituzionale⁸⁹ – difficile, se non impossibile, da confutare – in quanto costituisce una chiara violazione della clausola di autosufficienza sancita dal comma 4 dell'art. 119 della Costituzione repubblicana, in virtù del quale le risorse finanziarie derivanti dalla sommatoria dei *tributi propri* (*stricto sensu* e *lato sensu*), delle *compartecipazioni al gettito dei tributi erariali* e del *fondo perequativo* istituito con legge dello Stato *devono consentire a tutti gli enti territoriali di finanziare integralmente* le funzioni pubbliche loro attribuite. Va da sé, dunque, che la previsione della mancata copertura delle

⁸⁵ E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, pp. 122, 170. In modo particolare, secondo l'A. si può arrivare a contare fino a quattro fondi perequativi se si considera che due sono quelli nazionali, uno destinato a finanziare le funzioni Lep ed *extra* Lep delle regioni (art. 9) e l'altro destinato ad alimentare gli altri due fondi (per così dire regionali) che le regioni devono iscrivere nel proprio bilancio in favore uno dei Comuni e l'altro delle Province e delle Città metropolitane. Dello stesso A. sul punto si cfr. anche E. JORIO, *Federalismo fiscale*, op. cit., 2011; ID., *L'attuazione del federalismo fiscale*, op. cit., in www.federalismi.it, n. 1, 2011. Per dovere di completezza in merito alla questione di legittimità costituzionale appena sollevata, occorre osservare come un'altra dottrina abbia sottolineato come la previsione di una pluralità di fondi perequativi non “presenta alcun rilievo sotto il profilo della legittimità costituzionale in quanto il fondo perequativo dello Stato, che finanzia i fondi istituiti nel bilancio delle regioni a favore degli enti locali, è alimentato dalla fiscalità generale”. Così E. CORALI, *Federalismo fiscale, Federalismo fiscale e costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 248.

⁸⁶ D. PENNETTA, *Il federalismo fiscale*, Padova, Cedam, 2010, p. 187; E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, p. 121.

⁸⁷ Si veda la lettura combinata degli artt. 9, co. 1, lettere c) e d), e 13, co. 1, lettere a) e c), l. n. 42/09.

⁸⁸ Si cfr. il combinato disposto degli artt. 9, co. 1, lett. g), e 13, co. 1, lett. f), l. n. 42/09.

⁸⁹ Sul punto cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, p. 172; ID., *Federalismo fiscale*, op. cit., in www.astrid-online.it, n. 139, 2011; G. RIVOSACCHI, *La legge delega in materia di federalismo fiscale*, op. cit., maggio 2009; S. GAMBINO, *Il principio di eguaglianza*, op. cit., Maggioli Editore, 2009, pp. 292-294; ID., *Forma di Stato e federalismo fiscale*, op. cit., 2014; ID., *Federalismo fiscale*, op. cit., in www.federalismi.it, n. 7, 2009.

funzioni *extra* Lep e delle funzioni considerate non fondamentali (artt. 9 e 13 l. n. 42/09), costituisce una palese violazione del dettato costituzionale ora richiamato.

Una terza questione di legittimità costituzionale, strettamente connessa, questa volta, al solo meccanismo perequativo previsto in favore degli enti locali, attiene al ruolo che le regioni possono esercitare nella funzione di perequazione nei confronti degli enti locali a norma dell'art. 13, co. 1, lettere a) e g), l. n. 42/09. In particolar modo, la scelta del legislatore di delega di prevedere l'istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno per i Comuni e l'altro per Province e Città metropolitane oltre che essere incomprensibile⁹⁰, è altresì fortemente discutibile l'aver affidato alle regioni, seppur entro determinati limiti⁹¹, la gestione dei due fondi regionali destinati alla perequazione in favore dei Comuni e delle Province⁹². Quanto detto si pone in netto contrasto con quanto previsto dalla Carta costituzionale in materia di riparto delle competenze legislative fra i due enti titolari del potere legislativo (*ex* art. 117 Cost.) – vale a dire Stato e regioni –; infatti, l'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. fa rientrare fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato anche la materia della perequazione finanziaria.

Un quarto e ultimo dubbio riguarda, invece, specificatamente, il “secondo” percorso perequativo delle regioni, ovverosia quella parte del meccanismo perequativo rivolto alle regioni a cui è affidato il compito di perequare le spese connesse alle funzioni non riconducibili al vincolo dei Lep. In modo particolare, il dubbio in questione riguarda la “filosofia istituzionale”⁹³ che ha guidato il legislatore di delega nel predisporre l'art. 9, co. 1, lett. g), l. n. 42/09. Infatti, ad un'attenta lettura della disposizione appena richiamata è possibile scorgere una “mascherata” perequazione orizzontale – laddove è previsto che le regioni con maggiore capacità fiscale non partecipano alla ripartizione del fondo (art. 9, co.1, lett. g), pt. 1), l. n. 42/09), le regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione

⁹⁰ In tal senso cfr. V. CERULLI IRELLI, *Audizione*, op. cit., Senato della Repubblica 12 novembre 2008. L'A. sottolinea come la previsione in questione non abbia alcuna *ratio* atteso che la ripartizione ordinaria del fondo verrebbe stabilita direttamente dallo Stato, salvo alcune eccezioni – si veda art. 13, co. 1, lett. g), l. n. 42/09 –, e la regione svolgerebbe un ruolo di “passacarte”. Di conseguenza “non si comprende che senso abbia l'accreditamento delle somme destinate agli enti locali a scopo perequativo, sul bilancio regionale; ciò che comunque deve, deve tradursi in una attività di erogazione da parte della regione verso i singoli enti locali, che in termini di cassa può produrre notevoli ostacoli applicativi”.

⁹¹ I limiti sono dettati dall'art. 13, co. 1, lett. g), l. n. 42/09, in base al quale le regioni possono procedere a proprie valutazioni della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate per la ripartizione tra gli enti locali insistenti sul proprio territorio delle risorse perequative solo sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata.

⁹² E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, p. 171; F. PUZZO, *Prime considerazioni*, op. cit., in www.astrid-online.it, maggio 2009; G.C. DE MARTIN, *Audizione*, Senato della Repubblica 12 novembre 2008.

⁹³ Sul dubbio in questione cfr. S. GAMBINO, *Il principio di eguaglianza*, op. cit., Maggioli Editore, 2009, pp. 292-294.

del fondo che viene alimentato da una quota del gettito prodotto nelle regioni con maggiore capacità fiscale (art. 9, co. 1, lett. g), pt. 2), l. n. 42/09) – la quale oltre a porsi in contrasto con il dettato costituzionale (artt. 117, co. 2, lett. e), e 119, co. 3, Cost.), si pone, altresì, in evidente contrasto con quanto stabilito in apertura, dallo stesso art. 9 laddove afferma che “in relazione alla determinazione dell’entità e del riparto del fondo perequativo statale di carattere verticale [...] sono adottati i seguenti principi e criteri direttivi [...]”⁹⁴.

In conclusione alla disamina di questa seconda questione problematica possono farsi due osservazioni: la prima, come già osservato in precedenza per la segmentazione delle funzioni, riguarda il fatto che i dubbi di legittimità costituzionale sollevati fin qui nei confronti della disciplina del meccanismo perequativo recata nella l. 42/09 finiscono inevitabilmente per spostarsi anche sui d.lgs. nn. 23/2011 e 68/2011 nella parte in cui provvedono, richiamando quanto già disposto dagli artt. 9 e 13 della l. 42/09, a dare una prima e sommaria attuazione al meccanismo perequativo a favore degli ee.ll. e delle regioni⁹⁵; la seconda osservazione attiene al fatto che è assai preoccupante che su uno strumento come la perequazione gravino così forti dubbi di incostituzionalità, atteso il ruolo cruciale che esso dovrebbe svolgere nel nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali. Alla perequazione, infatti, è affidato il fondamentale compito di evitare che le differenze socio-economiche esistenti tra i diversi territori del nostro Paese si acuiscano, e di conseguenza vengano ad accentuarsi ancor di più le differenze tra i cittadini rispetto all’esigibilità – in termini quali-quantitativi – dei diritti di cittadinanza in base al luogo di residenza, con la conseguente violazione dell’art. 3 della Costituzione.

Infine, l’ultima questione problematica che rimane da affrontare riguarda l’interrogativo circa la reale e concreta capacità della metodologia dei costi/fabbisogni *standard* di garantire, sempre, l’integrale copertura finanziaria delle spese che le regioni saranno chiamate a sostenere per assicurare ai cittadini residenti sul proprio territorio i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all’art. 117, co. 2, lett. m), Cost., atteso che tale circostanza – cioè la capacità o meno di garantire la copertura finanziaria dei costi legati ai Lep – avrà un’importante ricaduta sulle condizioni reali di vita dei cittadini e sulle reali possibilità di questi ultimi di esigere, in condizione di uguaglianza interpersonale e interterritoriale (art. 3, commi 1 e 2, Cost.), i diritti di cittadinanza. E tale interrogativo è bene

⁹⁴ Art. 9, co. 1, l. n. 42/09.

⁹⁵ Si cfr., a tal proposito, quanto disciplinato dall’art. 13 del d.lgs. 23/2011, recante “Fondo perequativo per Comuni e Province”, e dall’art. 15 del d.lgs. 68/2011, recante “Fase a regime e fondo perequativo”.

porselo in quanto sono state sollevate delle perplessità⁹⁶ circa la reale capacità della metodologia dei costi *standard*, così come disciplinata dalla l. n. 42/09 all'art. 8, di garantire quanto sancito dalla Costituzione (art. 117, co. 2, lettera m), Cost.). In modo particolare, è stato osservato come il sistema del costo *standard* sia incostituzionale dal momento che non permette l'attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.; e ciò perché la l. n. 42/09 attribuirebbe al costo *standard* “il valore di una presunzione economica assoluta di costo delle prestazioni da rendere, senza che a questa sia possibile opporre in alcun modo una giustificazione incrementativa contraria, ancorché ampiamente motivata”⁹⁷.

Ma procediamo con ordine, cercando di capire le ragioni che hanno portato ad una simile affermazione, e si può fare ciò facendo una simulazione della possibile situazione che potrebbe delinearsi alla luce del combinato disposto degli artt. 8 e 9 della l. 42/09: *i.*) a norma del combinato disposto degli artt. 8 e 9 della l. 42/09 le spese connesse ai Lep dovrebbero essere coperte finanziariamente dai tributi propri, dalle compartecipazioni, dalle addizionali e per i territori fiscalmente deboli da quote del fondo perequativo – computate mediante la differenza tra il fabbisogno necessario a coprire il fabbisogno delle spese essenziali e il gettito regionale dei tributi appena richiamati –; *ii.*) nell'ipotesi in cui le regioni, al fine di garantire ai cittadini residenti sul proprio territorio i Lep, dovessero superare il limiti di spesa fissati dai costi *standard* per l'esercizio delle funzioni connesse ai Lep, in tal caso dovrebbero essere le regioni stesse a far fronte a tale *surplus* di costo mediante il ricorso alla fiscalità aggiuntiva, in altre parole i cittadini residenti della Regione saranno chiamati a farsi carico, attraverso una loro maggiore sottoposizione fiscale sanzionatoria – fino ad arrivare a sopportare l'applicazione delle aliquote massime previste dalla legge –, della differenza tra il costo realmente sostenuto dalla Regione per assicurare loro le prestazioni/servizi (connessi ai Lep) e il costo che invece la Regione avrebbe dovuto sostenere in base alla metodologia dei costi *standard* – costo, quest'ultimo, la cui copertura è garantita integralmente dal sistema descritto *supra* –⁹⁸.

Il dubbio di legittimità costituzionale rispetto alla metodologia dei costi *standard* per contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., viene a materializzarsi proprio nell'ultima

⁹⁶ Sul punto cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, pp. 172-173; ID., *Il finanziamento*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 177 ss.; D. BUTTURINI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 254 ss.; R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8, 2009, p. 815.

⁹⁷ Così E. JORIO, *Il finanziamento*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 182.

⁹⁸ Su quanto osservato sin qui cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, pp. 172-173; ID., *Il finanziamento*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 196 ss.; ID., *Federalismo fiscale*, op. cit., in www.astrid-online.it, n. 139, 2011; D. BUTTURINI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 254 ss.

situazione poc' anzi richiamata – si veda il punto *ii.*), *supra* –; infatti, nel momento in cui una regione, nella quale i cittadini sono già sottoposti ai limiti massimi di imposizione aggiuntiva previsti dalla legge, dovesse superare i limiti di spesa fissati con i costi *standard* non potrebbe più ricorrere alla fiscalità aggiuntiva per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni con la conseguenza che la copertura per le spese affrontate per garantire, comunque, i Lep non verrebbe garantita⁹⁹. In definitiva, dalla situazione sin qui descritta, emerge chiaramente come il sistema del costo/fabbisogno *standard* si pone in netto contrasto con la Costituzione in quanto non garantisce sempre e comunque quanto stabilito dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., e cioè che i Lep¹⁰⁰ concernenti i diritti civili e sociali devono essere garantiti a chiunque ed ovunque in condizioni di eguaglianza, in base a quanto stabilito dall'art. 3 della Costituzione¹⁰¹.

4. Il *fiscal compact*, la Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 ed il federalismo fiscale.

Infine, non rimane altro da riflettere sulle connessioni tra il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria” –d'ora in avanti, *Fiscal Compact* –, la Legge costituzionale n. 1/2012, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”, e la l. n. 243/2012, recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione”, e il c.d. federalismo fiscale disciplinato dalla l. 42/09 e dai suoi decreti attuativi; soprattutto rimane da cogliere come e perché questi provvedimenti normativi, di diversa natura e grado, incidono sul processo di costruzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa – c.d. federalismo fiscale – degli enti territoriali (*ex art.* 119 Cost.), avviato a partire dall'anno 2009 con la l. n. 42/09.

Per quanto riguarda il *Fiscal compact*, con il quale si è cercato soprattutto di rendere maggiormente cogente la disciplina di bilancio degli Stati membri attraverso l'introduzione di una serie di regole normative non eludibili da parte degli Stati membri che dovrebbero

⁹⁹ L'esempio è stato tratto da E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, pp. 172-173; ID., *Il finanziamento*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 196 ss.;

¹⁰⁰ È stato osservato come i Lep costituiscono la misura economica dell'eguaglianza e sono strumento e misura di organizzazione della solidarietà. Così D. BUTTURINI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 260.

¹⁰¹ E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., Milano, Giuffrè, 2012, pp. 172-173; ID., *Il finanziamento*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 196 ss.; D. BUTTURINI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 260.

rendere maggiormente effettive le regole di convergenza¹⁰², tra le regole che dovrebbero assicurare una maggiore effettività alla disciplina di bilancio degli Stati che vi hanno aderito rientra anche quella che maggiormente rileva ai fini della presente analisi: la c.d. regola d'oro (o, se lo si preferisce, *golden rule*) del bilancio in pareggio (art. 3, par. 1, *Fiscal compact*). In modo particolare, il paragrafo 2, dell'art. 3, del *Fiscal compact* prevede espressamente che la regola del pareggio di bilancio produca “effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi di un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

Individuata la disposizione normativa del *Fiscal compact* di rilievo ai fini dell'analisi, occorre adesso interrogarsi sul perché la regola del pareggio di bilancio fissata dal Patto di stabilità fiscale finisca per influenzare (*rectius*, condizionare), sul piano dell'ordinamento giuridico interno, il processo di costruzione del federalismo fiscale.

Due ne costituiscono principali motivi: 1) l'art. 3, par. 1, del *Fiscal compact* non limita il rispetto tassativo del pareggio di bilancio al solo bilancio statale, piuttosto estende la *golden rule* in questione a tutto il comparto amministrazione pubblica, e di conseguenza, poiché gli enti territoriali fanno parte del comparto amministrazione pubblica, la regola del pareggio di bilancio finisce per coinvolgere anche questi ultimi e l'esercizio della loro autonomia di entrata e di spesa; 2) l'art. 3, par. 2, del *Fiscal compact* richiede, in modo esplicito, a ciascuno Stato contraente di fare in modo che il rispetto della regola del pareggio di bilancio, all'interno del proprio ordinamento giuridico nazionale, sia garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio – per cui anche da parte di regioni ed ee.ll. – e ciò o attraverso disposizioni vincolanti e permanenti o (preferibilmente) attraverso la costituzionalizzazione della regola in questione. Lo Stato italiano, come è noto, in quanto parte contraente del *Fiscal Compact*, ha optato per la costituzionalizzazione della regola del pareggio di bilancio attraverso la riforma costituzionale operata con la Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1., con la quale non solo è stata introdotta la regola del pareggio-equilibrio per il bilancio dello Stato, mediante la modifica dell'art. 81 Cost., ma attraverso la novella del comma 1 dell'art. 119 Cost. si è stabilito espressamente che “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, *nel rispetto*

¹⁰² Gli obiettivi di convergenza introdotti con il Trattato di Maastricht, e richiamati dal Patto di Stabilità e Crescita sono: 1) un progressivo convergere dei bilanci pubblici degli Stati verso il pareggio di bilancio onde evitare il fenomeno del *deficit spending*; 2) mantenere il rapporto *deficit*/Pil al di sotto del 3%; 3) mantenere il rapporto debito pubblico/Pil al di sotto del 60%.

dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"¹⁰³.

Alla luce di quanto appena affermato è allora possibile osservare come la regola del pareggio di bilancio, fissata all'interno del *Fiscal compact*, abbia prodotto anche delle conseguenze, sul piano nazionale, rispetto al processo del federalismo fiscale avviato con la l. n. 42/09. Tuttavia, per poter cogliere in quale misura, con quale intensità, e come la regola del pareggio di bilancio può (e potrà) condizionare il processo di attuazione dell'art. 119 Cost., e di conseguenza l'esercizio, da parte di regioni ed ee.ll, dell'autonomia finanziaria che la Carta costituzionale attribuisce loro, è necessario spostare l'analisi sul piano interno, e in modo particolare sul *quomodo* il legislatore nazionale (costituzionale e ordinario) ha inteso dare forma concreta, sul piano dell'ordinamento giuridico interno, alla regola aurea del pareggio di bilancio. Più specificatamente si tratta di verificare quanto la disciplina normativa adottata a tale scopo a livello nazionale sia compatibile (*rectius*: coerente) con il processo di decentramento dei poteri in materia finanziaria di entrata e di spesa, processo posto in essere con la legge delega n. 42/09, e proseguito con i decreti attuativi di quest'ultima. Come già accennato implicitamente in precedenza, due sono i provvedimenti normativi¹⁰⁴ adottati dal Parlamento nazionale, nella duplice veste di legislatore di revisione costituzionale e di legislatore ordinario, da prendere in considerazione, ovvero la L.c. n. 1 del 2012 e la legge (rinforzata¹⁰⁵) n. 243 del 2012.

¹⁰³ In corsivo si è provveduto ad evidenziare le novità introdotte con la riforma costituzionale del 2012 rispetto all'originaria formulazione dell'art. 119 Cost. così come introdotta dalla riforma costituzionale del 2001.

¹⁰⁴ Per un approfondimento dei contenuti e delle diverse problematiche sollevate dalla costituzionalizzata regola del pareggio di bilancio all'interno dell'art. 81 Cost., e del modo in cui si è inteso dare attuazione alla stessa, mediante la legge rinforzata n. 243/2012, si veda *ex multis* A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012; ID., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, pp. 108-111; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2012; C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, in www.amministrazioneincammino.it, ottobre 2013; ID., *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, pp. 124 ss.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in www.federalismi.it, n. 14, 2012; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2012; ID., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2013; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in www.gruppodipisa.it, settembre 2012; M. CARABBA, R. PEREZ, *Il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2011; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it, n. 3, 2013; M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino.it; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in www.federalismi.it, n. 6, 2013; R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2012, pp. 929-933.

¹⁰⁵ Sulla natura rinforzata della legge n. 243/2012 si veda M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in www.federalismi.it, n. 6, 2013; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e*

Da un'attenta lettura del quadro normativo tracciato dai due provvedimenti normativi¹⁰⁶ da ultimo richiamati, è possibile osservare come per regioni ed enti locali derivino ulteriori vincoli e limiti – rispetto a quelli già operanti nei confronti degli stessi enti rinvenibili nei principi di coordinamento finanziario – che si frappongono all'esercizio della loro autonomia finanziaria. E quanto appena affermato si evince dal fatto che se è vero, da una parte, che con la L. c. n. 1/2012 si è provveduto a costituzionalizzare quei vincoli e quei limiti che già da tempo dispiegavano i loro effetti nei confronti degli enti territoriali e della loro autonomia finanziaria di entrata e di spesa¹⁰⁷, dall'altra, è vero anche che nel frattempo con i provvedimenti normativi in questione (L. c. n. 1/2012 e l. n. 243/2012) sono intervenute rilevanti novità che non possono essere ignorate in alcun modo.

La chiave di lettura per cogliere queste rilevanti novità è rappresentata dal rafforzamento delle competenze legislative dello Stato centrale in materia di equilibri di bilancio e sostenibilità del debito pubblico¹⁰⁸ derivante da quanto disciplinato dalla L. c. n. 1/2012 e dalla legge (rinforzata) n. 243/2012. Nello specifico è possibile osservare come dalla lettura combinata dell'art. 81, co. 6, Cost. e dell'art. 5 L. c. n. 1/2012 venga a configurarsi in capo allo Stato una potestà legislativa, di tipo esclusiva e speciale¹⁰⁹, in materia di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico. La natura esclusiva e speciale della competenza legislativa in parola si evince dal fatto che il comma 6 dell'art. 81 Cost. rimette la definizione concreta della regola dell'equilibrio di bilancio (che per gli enti territoriali è sancita dall'art. 119, co. 1, Cost.) e delle modalità di concorso, degli enti territoriali, alla sostenibilità del debito

l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni*, op. cit., in www.federalismi.it, n. 6, 2013.

¹⁰⁶ In modo specifico, le disposizioni che fanno direttamente riferimento agli enti territoriali e che per questo assumono rilievo nella presente analisi sono per la L. c. n. 1/2012: l'art. 1 che modifica l'art. 81 Cost.; l'art. 3 che apporta modifiche all'elenco delle materie ex art. 117, commi 2 e 3, Cost.; l'art. 4 che modifica l'art. 119, commi 1 e 6, Cost.; l'art. 5 che dettava i principi fondamentali e i criteri a cui il legislatore ordinario ha dovuto attenersi nell'adottare la legge 243/2012. Per la l. n. 243/2012 sono: l'art. 9 che disciplina quando i bilanci di regioni ed ee.ll. si trovano in equilibrio; l'art. 10 che disciplina il meccanismo e le condizioni in base ai quali gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento; l'art. 11 che disciplina quando lo Stato, in via eccezionale e in deroga al principio della tipizzazione delle fonti di entrata di regioni ed ee.ll., può concorrere al finanziamento dei Lep di competenza degli enti territoriali; l'art. 12 che disciplina il concorso delle regioni e degli ee.ll. alla sostenibilità del debito pubblico; l'art. 20 che disciplina che con legge dello Stato vengano disciplinate le forme e le modalità attraverso cui la Magistratura contabile possa svolgere un controllo *ex post* (successivo) sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

¹⁰⁷ In tal senso cfr. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2012; E. JORIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., 2012, p. 233; F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2013; G. PETTINATO, L. GRECO, M. ANTONINI, *L'incidenza del "pareggio di bilancio" sull'attività degli enti locali*, in E. CATERINI, E. JORIO (a cura di), *Il predissesto nei comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013, pp. 155-156; G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012.

¹⁰⁸ Cfr. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale*, in www.federalismi.it, n. 24, 2012.

¹⁰⁹ Cfr. M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 2012.

pubblico ad un'apposita legge nazionale, all'adozione della quale sono frapposti solamente due limiti: 1°) deve essere approvata con una maggioranza qualificata – è prevista la maggioranza assoluta e proprio da ciò deriva la sua natura rinforzata –; 2°) la legge in questione deve essere adottata nel rispetto di principi definiti con legge costituzionale – tali principi, come si è avuto modo di osservare in precedenza, sono stati dettati direttamente dalla L. c. n. 1/2012, con l'art. 5 –.

Di conseguenza, il fatto che la legge statale rinforzata, chiamata ad implementare normativamente la regola dell'equilibrio di bilancio e delle modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, trovi la sua formale, specifica, copertura costituzionale nell'art. 5 della L. c. n. 1/2012 e nel comma 6 dell'art. 81 Cost. fa sì che i limiti e i vincoli dettati dalla legge statale, in materia di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico nei confronti degli enti territoriali, non debbano più assumere la forma di norme di principio, come avviene per i limiti e vincoli dettati dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica in quanto materia di legislazione concorrente (*ex art. 117, co. 3, Cost.*), ma possano assumere la forma di norme di dettaglio e dunque dal carattere molto più pervasivo e limitativo dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali. Il carattere esclusivo della competenza legislativa dello Stato centrale si rinviene anche dal fatto che gli enti territoriali, allorquando è stata adottata la l. n. 243/2012, sebbene questa introducesse – o comunque costituzionalizzasse – limiti e vincoli incidenti sulla loro autonomia finanziaria, non hanno avuto alcun ruolo, né tanto meno lo potranno avere, allo stato, qualora il legislatore statale decidesse di modificare il contenuto della legge rinforzata rendendo ancor più stringenti i limiti e i vincoli nei confronti degli enti territoriali – quest'ultimi in tal caso non potrebbero opporre alcuna forma di resistenza –.

Va da sé, quindi, che già alla luce di quanto sin qui detto è possibile rilevare come con la riforma costituzionale del 2012 l'autonomia finanziaria degli enti territoriali risulta indebolita, dal momento che il legislatore statale può porre, unilateralmente, limiti e vincoli, anche di dettaglio, nei confronti degli enti in questione con il solo limite individuabile nella natura rinforzata della legge con la quale tali limiti vengono adottati.

Inoltre, dal combinato disposto dell'art. 119 Cost. e della l. n. 243/2012, è possibile osservare come nei confronti dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali vengano introdotti ulteriori limitazioni per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie a loro disposizione, limiti e vincoli che vanno ad aggiungersi a quelli già operanti nei confronti degli enti territoriali attraverso le norme di principio del coordinamento di finanza pubblica e del

Patto di stabilità interno. Questi ulteriori limiti e vincoli¹¹⁰ possono essere suddivisi in (a) limiti eventuali e (b) limiti automatici.

I limiti eventuali (a). Il comma 5, dell'art. 9, l. n. 243/2012 conferisce al legislatore statale la possibilità di imporre con legge “ulteriori obblighi” agli enti territoriali al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Gli unici limiti che il legislatore statale incontra nell'individuazione di questi ulteriori obblighi sono rappresentati: α) dal rispetto dei principi fissati dalla stessa legge rinforzata (l. n. 243/2012); β) dal principio di legalità, in quanto questi “ulteriori obblighi” possono essere stabiliti solo con legge e di conseguenza è escluso il ricorso ad atti normativi di rango secondario. Sulla base di quanto sin qui osservato, allora, è del tutto evidente come il legislatore nazionale, rispetto agli ulteriori contributi in questione che può richiedere a regioni ed ee.ll. al fine di garantire il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, disponga di un margine di discrezionalità – sull'*an*, sul *quantum* e sul *quomodo* – davvero ampio. E l'unica forma di tutela prevista a favore delle autonomie territoriali, il principio di legalità, non appare neppure così tanto garante degli spazi di autonomia esercitabili dagli enti territoriali se solo si prende in considerazione la legislazione d'urgenza, al fine di fronteggiare la crisi, posta in essere dai Governi della XVI e XVII legislatura – la legislazione in parola, avallata anche dall'orientamento giurisprudenziale assunto dal Giudice delle leggi nel corso dei giudizi in via d'azione promossi dalle regioni verso tali atti normativi¹¹¹, è stata orientata, vieppiù, ad una riduzione degli spazi di autonomia finanziaria esercitabili dagli enti territoriali sia sul versante delle spese che sul versante delle entrate¹¹² –.

¹¹⁰ Cfr. G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013, p. 99.

¹¹¹ In tal senso cfr. M. NARDINI, *La “via italiana al federalismo” tra vincoli di bilancio, giurisprudenza costituzionale e riforme istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.it, aprile 2013.

¹¹² A titolo di esempio si veda quanto disciplinato dal d.l. 78/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2010, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”; dal d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni dalla l. n. 148/2011, recante “ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”; dal d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”; dal d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135/2012, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” (in particolare artt. 16-20); d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012 recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali [...]”; dal d.l. n. 102/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 124/2013, recante “Disposizioni urgenti in materia di IMU [...]”; e alla decretazione d'urgenza appena richiamata devono aggiungersi le disposizioni adottate nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del Patto di stabilità interno ulteriormente limitativi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Per una ricostruzione esaustiva della legislazione anticrisi che produce effetti sull'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali si cfr. l'appendice normativa contenuta in M. CARABBA, A. CLARONI (a cura di), *Piccolo codice del federalismo fiscale*, in *Quaderni SVIMEZ*, n. 33, Roma, 2012, pp. 341 ss.

I limiti automatici (b). L'art. 12 della l. n. 243/2012 dispone un'ulteriore limitazione all'autonomia finanziaria degli enti territoriali che è rappresentata dal contributo – richiesto agli stessi enti –, per l'estinzione del debito dello Stato, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. In particolare il contributo da ultimo richiamato ha un carattere di automaticità, in quanto è previsto ogni qual volta vi sia una fase favorevole del ciclo economico. Anche in questo caso, peraltro, i poteri dello Stato – e in particolar modo del Governo nazionale – risultano essere assai ampi, e questo perché se l'art. 12 disciplina che debba essere la legge dello Stato a definire le modalità del concorso delle autonomie territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, *per contra*, lo stesso art. 12, stabilisce che il *quantum* del concorso venga stabilito con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Infine non è mancato chi ha sottolineato¹¹³ come una siffatta previsione, ovverosia di trasferimenti finanziari di segno opposto – di segno opposto perché i trasferimenti non seguono la normale via dallo Stato centrale verso le autonomie territoriali, ma seguono, appunto, la via inversa da quest'ultime verso lo Stato – danno luogo ad una vera e propria contraddizione in termini con quanto disciplinato dall'art. 119 Cost. – si pensi all'istituto della perequazione art. 119, co. 3, Cost. –.

Infine, ai limiti sinora richiamati deve aggiungersi altresì l'irrigidimento¹¹⁴ operato dal combinato disposto dell'art. 119, co. 6, secondo periodo, Cost. e dall'art. 10 della l. n. 243/2012 con riguardo alle condizioni e alle procedure che regioni ed enti locali devono rispettare ed esperire per poter ricorrere all'indebitamento. Infatti, accanto all'originaria condizione del “ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento” prevista dal previgente art.119, co. 6, Cost. – *post* riforma costituzionale 2001 e *ante* riforma costituzionale 2012 –, sono previste due ulteriori condizioni: l'una ha l'obiettivo di assicurare una maggiore trasparenza del ricorso all'indebitamento e prevede la contestuale definizione di piani di ammortamento, l'altra, ha l'obiettivo di garantire l'equilibrio di bilancio del consolidato regionale – ovverosia dell'insieme degli enti locali più la stessa Regione – e prevede che le operazioni di indebitamento possono essere effettuate dalle autonomie territoriali solo sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'esercizio finanziaria di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione interessata, inclusa la Regione stessa. Così, se è vero che la portata dell'autonomia degli enti territoriali si misura non dalle competenze che ad essi vengono riconosciute ma dai limiti e dai vincoli che all'esercizio delle

¹¹³ A. BRANCASI, *Il principio*, op. cit., 2012, p. 14.

¹¹⁴ F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno*, op. cit., 2013, p. 596.

competenze in questione vengono frapposti¹¹⁵, allora, va da sé che il quadro normativo di cui si è fin qui discusso – costituito dai principi di coordinamento finanziario (*ex art. 117, co. 3, Cost.*), dalle disposizioni del Patto di stabilità interno, dalla legislazione anticrisi, dalla riforma costituzionale del 2012 (inclusa la legge n. 243/2012 che dà attuazione alla L. c. n. 1/2012 –, che pone in atto una progressiva erosione degli spazi di autonomia finanziaria esercitabili dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle regioni, si pone in netto contrasto, o comunque mostra una scarsa coerenza, con quanto sancito a livello costituzionale, dall'art. 119 Cost. e a livello legislativo, con la legge delega n. 42/09 e dai suoi (numerosi) decreti attuativi che si propongono di dare attuazione alla disposizione costituzionale da ultimo richiamata. In particolare la contraddizione (o se si preferisce: l'incoerenza) tra la l. n. 42/09 e il quadro normativo di cui si è discusso nel presente capitolo deriva dal fatto che, mentre, la l. n. 42/09 e i suoi decreti attuativi si propongono di conseguire l'*accountability* (la responsabilizzazione) degli enti territoriali attraverso una maggiore valorizzazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli stessi – più volte all'interno della dottrina si è fatto cenno al principio anglosassone del *no taxation without representation*, tradotto anche nel motto “vedo, pago, voto” –, paradossalmente, *per contra*, il quadro normativo descritto mira, da un lato, ad un (processo di) ri-accentramento delle competenze a favore dello Stato centrale, sia sul piano istituzionale che su quello finanziario, e, dall'altro, a sottoporre quei pochi spazi di autonomia ancora esercitabili dalle autonomie territoriali a pervasive limitazioni.

In definitiva per rispondere all'interrogativo se ci troviamo di fronte ad una provvisoria sospensione del federalismo fiscale ovvero ad un suo ripensamento di fondo, alla luce di quanto sin qui osservato è possibile affermare che certamente si è di fronte ad una sospensione dell'attuazione, nell'ordinamento italiano, del c.d. federalismo fiscale; tuttavia, se tale sospensione abbia carattere provvisorio ovvero sia la manifestazione di un principio di ripensamento di fondo, e che dunque si traduca in una revisione *tout court* dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali, ad oggi non è dato saperlo, in quanto se sia in atto un ripensamento di fondo o meno lo si potrà capire solamente *ex post* o se si vuole in una prospettiva *de iure condendo*, una volta superata la grave crisi economico-finanziaria che ancora oggi imperversa nel Paese. Una volta superata la crisi economico-finanziaria si potrà capire, infatti, quante delle disposizioni adottate lesive dell'autonomia

¹¹⁵ G. GERBASI, *I limiti alla potestà legislativa regionale nel passaggio dal vecchio al nuovo Titolo V della Costituzione italiana*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè Editore, 2003, p. 65.

finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni sono state dettate dalla necessità di fronteggiare la crisi economico-finanziaria in modo unitario, e quante, invece, sono state dettate dalla volontà di ri-accentrare competenze istituzionali e finanziarie in capo allo Stato centrale a discapito dell'autonomia degli enti territoriali (*ex art. 114 Cost.*). Pertanto è sì è vero, che la regola del pareggio di bilancio è stata dettata in ambito europeo attraverso il Trattato del *Fiscal compact* e che la sua costituzionalizzazione all'interno dell'art. 81 Cost. si iscrive nell'ambito degli adempimenti obbligatori a cui il nostro ordinamento giuridico ha dovuto conformarsi, tuttavia, è parimenti vero che le modalità di applicazione della regola del pareggio/equilibrio di bilancio sul piano interno, che hanno determinato un'ulteriore compressione degli spazi di autonomia finanziaria esercitabili dagli enti territoriali e che attribuiscono allo Stato centrale un ampio potere discrezionale nell'imporre ulteriori vincoli e limitazioni nei confronti degli stessi enti territoriali al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, sono state decise e disciplinate dal legislatore nazionale e non già dal legislatore europeo.

5. ... *Qualche considerazione conclusiva* ...

La legge delega n. 42/09, di attuazione dell'art. 119 Cost., se, da una parte, ha avuto il pregio di rappresentare il primo provvedimento normativo adottato in attuazione della disposizione costituzionale in questione e di proporsi di introdurre in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali rilevanti novità volti a conseguire l'*accountability* degli enti in questione. Si pensi, ad esempio, all'obiettivo di trasformare la finanza regionale e locale da finanza di tipo (quasi) interamente derivata in finanza autonoma, o l'obiettivo di superare il criterio della spesa storica in favore dell'introduzione della metodologia del costo/fabbisogno *standard* quale nuovo criterio di finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali.

Dall'altra, la stessa legge 42/09 ha dato luogo a non pochi problemi, in parte legati al suo contenuto generico, rinviando ai decreti attuativi (peraltro numerosi) la definizione di alcuni aspetti di rilevanza fondamentale. A titolo di esempio si pensi alla metodologia dei costi/fabbisogni *standard*, la quale, sebbene è stata individuata come pietra angolare del nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali, non è stata definita in alcun modo dalla l. n. 42/09, lasciando così al legislatore delegato un ampio margine di discrezionalità di scelta su come costruire gli strumenti in questione. E in parte tali problemi sono legati al modo in cui essa ha inteso dare attuazione all'art. 119 della Costituzione. Si pensi ad esempio alla diversificazione delle forme di finanziamento delle funzioni a seconda che si tratti di funzioni

Lep/fondamentali o non, ovvero ai differenti meccanismi perequativi previsti a seconda che si tratti di funzioni Lep/fondamentali o non.

Inoltre, ad oggi, è di fondamentale importanza osservare come, sebbene siano stati adottati ben dieci decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42/09 – d.lgs. n. 85/2010 (“Federalismo Demaniale”); il d.lgs. n. 156/2010, il d.lgs. n. 61/2012 e il d.lgs. 51/2013 (“Roma Capitale”); il d.lgs. n. 216/2010 (“costi e fabbisogni standard ee.ll.”); il d.lgs. n. 23/2011 (“Fisco Municipale”); il d.lgs. n. 68/2011 (Fisco delle regioni, delle Province e la determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario); il d.lgs. n. 88/2011 (rimozione degli squilibri economici e sociali); il d.lgs. n. 118/2011 (“armonizzazione dei bilanci”); il d.lgs. n. 149/2011 (meccanismi “sanzionatori e premiali”) –, molti dei problemi che sono stati sollevati dalla dottrina costituzionale con riguardo alla legge oggetto di analisi continuano a permanere, in altre parole né il legislatore di delega, attraverso una modifica della delega, né il legislatore delegato, in sede di adozione dei decreti attuativi, hanno inteso risolvere i problemi in questione, rinviando, verosimilmente la risoluzione di questi problemi alla pronuncia del Giudice delle leggi. In modo particolare si sta facendo riferimento ai vizi di legittimità costituzionali insiti negli artt. 8 e 11, 9 e 13 della l. n. 42/09 per un chiara violazione, sia, della clausola di autosufficienza contemplata al comma 4 dell’art. 119 Cost., e, sia, del comma 3 dell’art. 119 Cost. che prevede un unico Fondo perequativo che ha la sua *mission* nel garantire la copertura integrale delle spese connesse alle funzioni pubbliche attribuite a regioni ed ee.ll. Difatti la lettura combinata dei quattro articoli ora richiamati definisce, per regioni ed ee.ll., un sistema di finanziamento diversificato a seconda della tipologia della funzione: per le funzioni Lep/fondamentali, per le quali viene assicurata una copertura finanziaria integrale delle spese ad esse connesse, determinate con la metodologia dei costi/fabbisogni *standard*, anche attraverso l’intervento del meccanismo perequativo; per le funzioni “residuali” è prevista solamente una copertura incompleta delle spese, in quanto la perequazione in questo ha il solo obiettivo di ridurre ma non di eliminare le differenti capacità fiscali. Peraltro, le questioni di legittimità costituzionale fin qui evidenziate non sono state risolte in alcun modo dal legislatore delegato per cui finiscono per riflettersi, inevitabilmente, anche sui decreti delegati.

Altri rilevanti problemi che hanno la loro genesi nella l. n. 42/09 e che rimangono insoluti anche in seguito all’adozione dei decreti attuativi della l. n. 42/09 riguardano la definizione e la determinazione dei costi/fabbisogni *standard*. Sebbene la metodologia in discussione, come si è avuto modo di dire, dovrebbe rappresentare il fondamento su cui dovrebbe poggiare il sistema di finanziamento degli enti territoriali tracciato dalla l. n. 42/09 ed implementato

normativamente dai decreti attuativi richiamati in precedenza, ad oggi sia i fabbisogni *standard* per gli ee.ll. – ad eccezione dei fabbisogni *standard* per la funzione di polizia locale, per i comuni, e delle funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro, per le province – e sia i costi e fabbisogni *standard* per le regioni – ad eccezione dei costi *standard* nel settore sanitario – non sono stati ancora disciplinati. Un problema ancor più grave che attiene alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* delle regioni – ma che non tocca gli ee.ll., in quanto, sebbene ancora non siano stati adottati i fabbisogni *standard* per tutte le funzioni fondamentali di questi ultimi, almeno si conosce la procedura su come pervenire alla loro determinazione – riguarda il fatto che sebbene sia oramai da tempo spirato il termine per l'esercizio della delega ad oggi non si conoscono affatto le procedure e le modalità su come pervenire alla determinazione dei costi *standard* diversi dal settore sanitario. In altre parole il Governo Berlusconi e il Governo Monti, che si sono avvicinati nel corso della XVI legislatura e che avevano il compito di esercitare la delega (*ex art. 76 Cost.*) hanno ommesso di disciplinare le modalità di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nei settori relativi all'assistenza sociale, all'istruzione e al trasporto pubblico locale, con riferimento alle spese in conto capitale. Se poi, accanto ai problemi di implementazione normativa sin qui sinteticamente riportati, legati strettamente alla legge n. 42/09 e ai suoi decreti attuativi, si prende anche in considerazione la riforma costituzionale del 2012 – che costituzionalizza la regola dell'equilibrio di bilancio per gli enti territoriali – e i provvedimenti normativi anticrisi – adottati dal Governo nazionale nel corso della XVI e XVII legislatura – che hanno dato luogo, assieme ai principi fondamentali dettati nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e alle norme adottate nell'ambito del Patto di stabilità interno, ad una progressiva riduzione degli spazi di autonomia finanziaria esercitabili da comuni, province, città metropolitane e regioni, e al contempo hanno avviato un processo sostanzialmente inverso a quello che la l. n. 42/09 si proponeva di attuare, attraverso un riaccentramento delle competenze finanziarie e istituzionali in capo allo Stato/Governo centrale – la l. n. 42/09, l'autonomia degli enti territoriali, si proponeva di valorizzarla e implementarla, non di comprimerla –, è agilmente rilevabile come, allo stato, si è di fronte ad una sospensione del processo di attuazione e di implementazione del c.d. federalismo fiscale. Rimane da chiedersi se tale sospensione abbia natura provvisoria ovvero costituisca la genesi di un ripensamento di fondo del processo di attuazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali.

A tale interrogativo, oggi, non è possibile dare una risposta in quanto non siamo nella condizione di stabilire con assoluta certezza quanto delle decisioni normative assunte, a

livello nazionale, miranti a ridurre gli spazi di autonomia finanziaria esercitabili dalle autonomie territoriali siano da ricondurre alla necessità di fronteggiare in modo unitario la grave crisi economico-finanziaria che il Paese sta ancora oggi attraversando, e quante, invece, di tali decisioni siano riconducibili alla precisa volontà di ri-accentrare competenze istituzionali e finanziarie in capo allo Stato centrale a discapito dell'autonomia degli enti territoriali (*ex art. 114 Cost.*), e in modo contraddittorio con quanto si intendeva invece realizzare con la riforma costituzionale del Titolo V, Parte II, Cost. intervenuta nel 2001. All'interrogativo in questione una risposta potrà essere data solamente sulla base del diritto che andrà affermandosi una volta che la crisi economico-finanziaria sarà stata superata, allora, infatti, si potrà avere una maggiore chiarezza sulle intenzioni che guideranno le scelte del legislatore nazionale in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni.

In conclusione, è possibile osservare altresì che una volta superata la grave crisi economico-finanziaria, il legislatore nazionale, nella veste di legislatore di riforma costituzionale, dovrà riflettere seriamente non solo con riguardo all'autonomia finanziaria di regioni ed ee.ll. locali, ma più in generale dovrà riflettere anche sull'autonomia politica di tali enti, atteso che, all'interno della dottrina costituzionale, è *communis opinio* che l'autonomia istituzionale in assenza dell'autonomia finanziaria non ha molto senso, in quanto si negherebbe la possibilità agli enti territoriali di disporre di adeguate risorse finanziarie per esercitare le funzioni loro attribuite – per riprendere la metafora utilizzata dall'Acoff, l'autonomia politica in assenza dell'autonomia finanziaria è come un motore senza benzina –. E la conseguenza naturale di quanto sin qui detto è che una volta superata la crisi economico-finanziaria, il legislatore dovrà riflettere seriamente sulla direzione che vorrà imprimere alla forma di Stato; in altre parole dovrà decidere se valorizzare la Repubblica delle autonomie derivante dal combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost., dando piena attuazione al modello autonomistico tracciato dal novellato Titolo V, Parte II della Costituzione; ovvero se ritornare ad una forma di Stato centralista, in questo caso, però, rivisitando il Titolo V, in un'ottica di *diminutio* del ruolo istituzionale che regioni ed ee.ll sono chiamati svolgere¹¹⁶.

¹¹⁶ È da rilevare che, oggi, nel nostro Paese, è fortemente vivo il dibattito – di cui in questa sede non si può dar conto – su una modifica profonda del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in generale, e sulla revisione dell'attuale formulazione dell'art. 119 Cost., in particolare. Cfr. G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2014; L. ANTONINI, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in www.astrid-online.it, n. 22, 2013.