

## **Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali\***

di Guido Rivosecchi\*\*

SOMMARIO: 1. Il coordinamento della finanza pubblica tra vincoli europei al governo dei conti pubblici e attuazione del Titolo V. 2. L'implementazione dei principi di coordinamento in senso dinamico mediante regole spartitorie fissate dal centro: a) il patto di stabilità interno. 3. *Segue*: b) il patto di convergenza. La difficoltà di assicurare il sindacato di costituzionalità sulle disposizioni di legge che disciplinano gli istituti di coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica. 4. La determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali assunta a processo di coordinamento dinamico, tra legge di delega sul federalismo fiscale e decreti delegati. 5. La prevalenza di regole di coordinamento in senso dinamico e le carenze sul piano delle norme strutturali di governo dei conti pubblici.

### **1. Il coordinamento della finanza pubblica tra vincoli europei al governo dei conti pubblici e attuazione del Titolo V**

Il tema del coordinamento della finanza pubblica – oggetto del convegno odierno – può essere declinato sotto il profilo *dinamico*, relativo alle regole di convergenza e di stabilità, già vigenti da diversi anni nell'ordinamento (si pensi soltanto al c.d. patto di stabilità interno), ma rafforzate, sotto diversi profili, dalle leggi 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, e 31 dicembre 2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”. Distinto da quello assunto in senso statico<sup>1</sup>, esso indica gli strumenti volti ad assicurare le modalità e il periodico contributo in termini quantitativi fornito dagli enti territoriali ai processi di convergenza e di stabilità delle finanze pubbliche, nel quadro dei vincoli europei e dei principi costituzionali<sup>2</sup>.

E' infatti indubbio che le più recenti riforme da cui muove la riflessione odierna – non soltanto per quanto siano direttamente attinenti ai profili della contabilità pubblica, ma anche per come assumano un più ampio valore ordinamentale – risultino proprio incentrate sul coordinamento

---

\* Relazione al Convegno “Il coordinamento dinamico della finanza pubblica” - Università degli Studi di Cagliari, 15-16 ottobre 2010, Atti in corso di pubblicazione nel volume *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2011.

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

<sup>1</sup> Per una prima distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali, nell'accezione che si utilizza anche nel presente lavoro, cfr. A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425.

<sup>2</sup> Per un tentativo di contemperare polarità sotto diversi profili difficilmente conciliabili, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, *passim*, spec. 38 ss. e 361 ss.

della finanza pubblica come fondamentale strumento di garanzia e misura dell'effettivo rendimento del sistema policentrico. L'approccio privilegiato da Governo e Parlamento sembra però essere orientato non tanto a definire le grandi linee del sistema tributario e finanziario e gli ambiti materiali di competenza degli enti territoriali sul lato dell'entrata e su quello dei poteri di spesa (coordinamento in senso ampio o in senso *statico*), quanto piuttosto ad assicurare puntuali e reattive risposte del sistema di contabilità pubblica al ciclo congiunturale nel faticoso processo di allineamento agli obiettivi parametrici imposti dall'Unione europea, dalla crisi finanziaria e dai mercati. Tutto ciò postula la necessità di rideterminare, con una periodicità sempre più intensa, come dimostra l'ormai sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza, il contributo quantitativo delle autonomie in termini di governo dei conti pubblici, che si garantisce anzitutto attraverso forme di coordinamento in senso proprio, o in senso *dinamico*, relative, cioè, alle effettive modalità di esercizio dei poteri degli enti territoriali rispetto al conseguimento degli obiettivi richiesti.

Scopo del presente contributo è quello di fornire – secondo l'approccio adottato da Antonio Brancasi – prime indicazioni metodologiche e contenutistiche in merito alla distinzione tra regole di coordinamento in senso appunto *dinamico* e regole di coordinamento in senso *statico* della finanza pubblica e del sistema tributario, con specifico riferimento al processo di attuazione delle riforme di contabilità sopra richiamate, specie sotto il profilo della determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. L'analisi dovrebbe consentire di giungere ad una valutazione del rapporto intercorrente tra le due distinte tipologie di disposizioni: le prime orientate a disciplinare le modalità e la misura del contributo degli enti territoriali ai mutevoli (in relazione al ciclo economico-finanziario) obiettivi di governo dei conti pubblici; le seconde – solitamente poste in fonti di rango costituzionale o, a seconda degli ordinamenti, in leggi organiche – volte invece a predeterminare le rispettive tipologie di entrata e gli ambiti di spesa loro riservati<sup>3</sup>. La riflessione dovrebbe consentire di cogliere le reciproche interrelazioni tra i due distinti livelli normativi, dimostrando, per anticipare le conclusioni, come i principi di coordinamento della finanza pubblica siano stati prevalentemente sviluppati nel nostro ordinamento privilegiando gli aspetti dinamici rispetto a quelli statici, con la conseguenza di determinare non poche carenze sotto il profilo strutturale delle norme sul governo dei conti pubblici e sull'assetto della finanza e dei tributi degli enti territoriali<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> In questa distinzione, si utilizza la prospettiva di analisi adottata da A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in questo volume.; nonché Id., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, Relazione al 57° Convegno di Studi Amministrativi, "Il federalismo alla prova dei decreti delegati", Varenna, 22-23-24 settembre 2011, reperibile al sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>4</sup> In questo scritto, con tale espressione, ci si riferisce in senso specifico al complesso delle disposizioni vigenti nell'ordinamento sia a livello costituzionale (artt. 81 e 119 Cost.) che di legge ordinaria (a partire dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, come successivamente modificata sino alla legge n. 196 del 2009, e dalla legge n. 42 del 2009) che disciplinano il sistema della contabilità pubblica dello Stato e delle autonomie territoriali, preferendo tale terminologia alla c.d. "costituzione finanziaria" da altri utilizzata in riferimento ad uno specifico settore della (più ampia) costituzione economica, volta a ricomprendervi l'insieme dei principi fondamentali del governo dell'economia. Nel richiamato significato di "costituzione finanziaria" cfr., ad esempio, A. Barettoni Arleri, *Legge finanziaria e bilancio*, in *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, a cura di M. D'Antonio, Milano, Edizione del Sole-24 Ore, 1985, 309 ss.; F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 1993, 423 ss.; mentre, per quello di "costituzione economica", cfr., ad esempio, F. Coccozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. I, *Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1999, 143 ss.; L. Casseti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2002, 46 ss.; S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, 27, spec. nota 44 (in riferimento alla costituzione economica europea); G.C. Spattini, *Ascesa e declino (eventuale) della nozione di «costituzione economica» (nell'ordinamento italiano e in quello comunitario)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, 1596 ss. In senso fortemente critico rispetto al concetto di costituzione economica, anche in un significato meramente

Per fornire una prima indicazione metodologica, è anzitutto opportuno ricordare che risultano ascrivibili alla prima categoria (coordinamento *dinamico*) l'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l'autonomia dei soggetti interessati<sup>5</sup>: nella fattispecie del coordinamento della finanza pubblica, sembrano riconducibili a questa tipologia le disposizioni sul processo di convergenza delle finanze pubbliche messo in moto dalle riforme sopra richiamate, destinate a mutare nel corso del tempo – generalmente con una periodicità di tipo annuale, essendo definite nella legge finanziaria (oggi legge di stabilità), anche se le più recenti esperienze di flessibilizzazione del patto di stabilità interno postulano un arco temporale più ampio, per consentire variazioni compensative sia a livello geografico che intertemporale – al fine di garantire l'adeguamento del sistema finanziario e tributario agli obiettivi previsti in termini di governo dei conti pubblici. Da queste ultime, si distinguono – come si accennava – le regole di coordinamento in senso *statico*, volte piuttosto ad indicare l'insieme delle disposizioni, generalmente collocate in fonti sovraordinate rispetto alle prime, orientate alla predeterminazione delle sfere materiali di rispettiva spettanza dei soggetti partecipanti del coordinamento. Nella fattispecie della finanza e dei tributi, in questo secondo caso si tratta delle disposizioni volte all'individuazione delle tipologie di entrata e degli ambiti di spesa affidati agli enti territoriali – generalmente riconducibili a fonti di rango costituzionale e, ove previste dall'ordinamento, a c.d. leggi organiche – da cui consegue la necessità di dover distinguere le prime dalle seconde non in base al contenuto delle disposizioni, ma in base alle funzioni da esse materialmente svolte<sup>6</sup>.

In termini più generali, come ogni sistema multilivello o policentrico, anche quello delineato dal Titolo V della parte seconda della Costituzione italiana manifesta pregnanti esigenze di coordinamento, specie sotto il profilo dell'assetto complessivo assunto dal sistema finanziario e tributario. Queste ultime da un lato riflettono principi di sistema rispetto al valore costituzionale dell'unità economica della Repubblica e, dall'altro, sembrano ulteriormente postulate (e rafforzate) dal principio della responsabilità del Governo in sede europea per l'andamento dei conti pubblici. E' infatti evidente che, senza un qualche coordinamento complessivo della finanza pubblica e del sistema tributario della Repubblica, capace di coinvolgere tutti gli enti territoriali dotati di competenze finanziarie e tributarie, non vi sarebbe alcuna possibilità di rispettare i vincoli esterni posti dal diritto dell'Unione europea.

E' quindi lo stesso assetto della forma di Stato delineata dal Titolo V a postulare necessità di coordinamento delle finanze pubbliche, soprattutto tra i diversi livelli territoriali di governo.

Alla piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, insita nell'assetto policentrico della Repubblica delle autonomie, corrisponde infatti l'affermazione di inderogabili

---

descrittivo, si vedano le pregnanti considerazioni di M. Luciani, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990, 374 s., il quale critica sia l'utilizzazione della formula "riassuntiva per indicare sinteticamente ed allusivamente l'insieme delle norme costituzionali in materia economica", sia quella finalizzata ad indicare "un complesso normativo in qualche misura autonomo rispetto all'insieme della Costituzione, della quale peraltro sarebbe il nocciolo essenziale", per porsi invece a presidio di un'interpretazione unitaria del testo costituzionale, con particolare riferimento all'inscindibilità delle norme costituzionali in materia economica da quelle che affermano i valori sociali (ivi, 377 ss.).

<sup>5</sup> Riprendendo, da questo punto di vista, la definizione di V. Bachelet, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 631 e 633, richiamata anche da A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, cit.

<sup>6</sup> Sul punto, si vedano ancora le considerazioni di V. Bachelet, voce *Coordinamento*, cit., 632, secondo il quale "di coordinamento deve parlarsi piuttosto nei confronti delle attività, che non dei singoli atti". Per una prima distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali, nell'accezione sopra richiamata, si veda ancora A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale*, cit., 1425.



istanze unitarie che vengono a permeare la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale che su quello funzionale, elevando il canone del coordinamento ad architrave della costituzione finanziaria delineata dal Titolo V<sup>7</sup>.

Si pensi, ad esempio, al limite dell'“armonia con la Costituzione” e dei “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, espressamente richiamati dall'art. 119, secondo comma, Cost., in riferimento all'autonomia tributaria degli enti territoriali; ai principi di coesione e di solidarietà sociale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.; al principio della necessaria correlazione tra funzioni e risorse attribuite a ciascun ente territoriale, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; al carattere integrativo e complementare – rispetto ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali – del fondo perequativo, di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., volto ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo; al carattere sussidiario delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., finalizzati a costituire ulteriore (anche se straordinaria) garanzia rispetto alla rimozione degli squilibri territoriali.

Tali disposizioni costituzionali disegnano un assetto delle relazioni intergovernative finanziarie pienamente coerente con i principi dell'art. 5 Cost., segnato, cioè, da una forte implementazione del principio autonomistico, ma nel quadro di inderogabili istanze unitarie riconducibili ai principi fondamentali e alla prima parte della Costituzione repubblicana.

E' appena il caso di ricordare che, all'autonomia finanziaria predicata per tutti i livelli di governo dall'art. 119, primo comma, Cost., corrisponde una differenziata potestà normativa degli enti territoriali (potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, secondo comma, lett. e*), Cost., sul “sistema tributario e contabile dello Stato” e sulla “perequazione delle risorse finanziarie”; potestà concorrente regionale *ex art. 117, terzo comma, Cost.*, sull'“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; potestà regolamentare degli enti locali, sia pure con tutti i limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha negato che la disciplina del sistema tributario degli enti locali spetti alla potestà legislativa residuale delle regioni: ad esempio, sent. C. cost. n. 296/2003), che postula esigenze indefettibili di coordinamento da parte del legislatore, in quanto, in ragione della riserva di legge *ex art. 23 Cost.* – che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno le norme di “base” della prestazione – l'effettivo spazio normativo a disposizione della potestà regolamentare degli enti locali sarà fissato dalla legislazione statale e da quella regionale nelle materie di rispettiva competenza<sup>8</sup>.

Di fronte a questa scissione tra potestà impositiva propria di ciascun livello di governo e differenziata potestà legislativa, la Corte costituzionale, esercitando in questo come in altri settori del Titolo V una delicata funzione di supplenza, ha individuato nella legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la precondizione per poter procedere all'attuazione del disegno autonomistico (ad esempio, sent. n. 37/2004), sottolineando la necessità di estendere i principi di coordinamento all'intero sistema delle autonomie territoriali – anche, sia pure sotto taluni profili, in espresso riferimento alle autonomie speciali – al fine di conseguire l'equilibrio unitario della finanza pubblica (sentt. nn. 267/2006; 179/2007).

<sup>7</sup> In proposito, cfr., ad esempio, G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

<sup>8</sup> Sul punto, anche per ulteriori indicazioni alla giurisprudenza costituzionale, cfr. C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, 431 s., spec. nota 6; nonché, per un'ulteriore panoramica sugli orientamenti della Corte, G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, vol. XX, n. 1/2010, 49 ss.

In altre parole, nell'inerzia del legislatore, la giurisprudenza costituzionale ha preservato quelle imprescindibili istanze di unità e garantito quella fondamentale funzione di coordinamento, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di avvalorare, in talune circostanze, una concezione "statalista" del coordinamento finanziario<sup>9</sup>, sia sul lato dei poteri tributari, che sul lato dei poteri di spesa. Basti pensare a quella giurisprudenza che non consente il dispiegarsi della potestà legislativa regionale concorrente in materia tributaria e di coordinamento finanziario senza una legge che indichi i principi fondamentali della materia (sentt. nn. 37 e 241/2004), in deroga ad un consolidato orientamento della Corte, ribadito dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V (sent. 282/2002); o a quella giurisprudenza che tende a respingere le interpretazioni "regionaliste" orientate a riconoscere una potestà legislativa regionale residuale sul sistema tributario regionale e locale (sentt. nn. 296, 297 e 311/2003)<sup>10</sup>; o ancora a quella giurisprudenza che tende ad avvalorare un'interpretazione eccessivamente centralistica del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con forti limitazioni di spesa agli enti autonomi (sent. 289/2008), giudicando conformi a Costituzione – proprio in quanto riconducibili al principio di coordinamento della finanza pubblica – disposizioni dettate dal legislatore statale (prevalentemente in leggi finanziarie) incidenti anche in modo penetrante sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali (sentt. nn. 4, 17 e 36/2004), spesso configurandole come riflesso del necessario coordinamento finanziario degli enti autonomi sotto la spinta dei vincoli europei (ad esempio, sentt. nn. 4/2004 e 417/2005).

Tale orientamento restrittivo della Corte si spiega, però, proprio alla luce della necessità di compensare il vuoto normativo determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento, sulla base del riconoscimento di inderogabili istanze unitarie di coordinamento valevoli per tutti gli enti territoriali, pur nella compiuta affermazione del principio autonomistico.

Questo approccio appare, tra l'altro, perfettamente in linea con il necessario processo di adeguamento dell'ordinamento ai vincoli europei al governo dei conti pubblici posti dal patto di stabilità, espressamente costituzionalizzati nel Titolo V dall'art. 117, primo comma, Cost., e con le relative regole sul riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo, faticosamente introdotte dal patto di stabilità interno e successivamente valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, oltre che dalle sanzioni previste dalle stesse regole spartitorie, anche dalla c.d. "procedura di rivalsa" (introdotta dall'art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007"), che consente tra l'altro allo Stato di riaversi sulle autonomie territoriali responsabili di oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

## *2. L'implementazione dei principi di coordinamento in senso dinamico mediante regole spartitorie fissate dal centro: a) il patto di stabilità interno*

Ancor prima della riforma del Titolo V – che ha, si ricorda, attribuito alla potestà legislativa regionale concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" – i soggetti protagonisti, la materia e le finalità del

<sup>9</sup> Al riguardo, cfr. A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235 ss.

<sup>10</sup> Cfr. A. Brancasi, *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 2562 ss.

coordinamento finanziario hanno costantemente richiesto il ricorso a strumenti formalmente pattizi, anche se in larga parte predeterminati dal "centro". Questi ultimi hanno inevitabilmente finito per privilegiare il profilo dinamico rispetto a quello statico nel coordinamento del sistema finanziario e tributario.

Di questa prospettiva è anzitutto diretto riflesso il patto di stabilità interno, adottato per definire l'entità del concorso dei diversi enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici. Introdotto dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998 (c.d. "collegato di sessione" alla legge finanziaria per il 1999)<sup>11</sup>, esso ha successivamente avuto un'evoluzione assai diversificata rispetto alla sua originaria formulazione. In estrema sintesi, può riconoscersi che, nei primi anni di applicazione dell'istituto, era richiesto agli enti territoriali di ridurre gradualmente il disavanzo finanziario e lo *stock* di debito. Il patto di stabilità interno faceva quindi riferimento a parametri diversi dall'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, determinando, in tal modo, un primo ordine di asimmetrie con i vincoli europei, essendo questi ultimi riconducibili ad un perimetro più ampio (l'intero settore delle pubbliche amministrazioni) calcolato sulla base di saldi diversi, contabilizzati in termini differenti: criterio della cassa per il patto di stabilità interno; criterio della competenza economica per la normativa comunitaria, basata sul sistema europeo di contabilità nazionale (c.d. SEC95)<sup>12</sup>. Per quanto le scelte del legislatore presentassero, quanto meno sotto certi profili, una certa coerenza, in quanto assumere quale parametro di riferimento del vincolo ad estendere agli enti territoriali un aggregato finanziario di cassa presentava ad esempio il vantaggio di poterne meglio monitorare l'andamento in corso d'anno, correlandolo così ai trasferimenti statali, le asimmetrie sopra richiamate si sarebbero ben presto riflesse negativamente sui primi anni di applicazione dell'istituto<sup>13</sup>. In particolare, facendo il patto di stabilità e crescita europeo riferimento all'andamento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, si imponeva una rideterminazione degli aggregati sulla base dei quali calcolare il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici: già con la legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/2002) il patto di stabilità interno viene quindi calcolato anche in riferimento alla gestione di competenza (oltre che di cassa). Il passaggio successivo vede poi, a decorrere dal 2005, ricomprendere anche le spese in conto capitale tra i parametri del patto di stabilità interno.

Nei primi anni di vigenza dell'istituto, si assiste quindi ad una progressiva implementazione del vincolo interno mediante il tendenziale passaggio da obbligazioni di risultato – originariamente riconducibili a riduzioni del disavanzo annuo in determinate percentuali – a più incisive limitazioni quantitative riferite alle singole voci di spesa. Meccanismi tutto sommato piuttosto flessibili (soprattutto quanto agli effetti che hanno prodotto, al di là del tentativo di irrigidire dal "centro" le spese degli enti territoriali), come, ad esempio, quello previsto dall'art. 30 della legge finanziaria n. 488 del 1999 – che consentiva alle regioni che non avessero conseguito gli obiettivi previsti in termini di disavanzo di recuperare il differenziale negli anni successivi – vengono progressivamente sostituiti da veri e propri tetti di spesa, dapprima sotto forma di limitazioni indifferenziate alla

<sup>11</sup> Sulle origini dell'istituto, si veda, tra i tanti, L. Cassetti, *patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Atti del Convegno – Roma, 27 maggio 2004, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Milano, Giuffrè, 2005, 81 ss.

<sup>12</sup> Per una penetrante panoramica delle principali asimmetrie contabili tra le regole del diritto dell'Unione europea e quelle della contabilità pubblica, cfr. P. De Ioanna – C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, Il Mulino, 2008, 89 ss., spec. 118 ss. e 126 ss.; A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010, 372 ss.

<sup>13</sup> Sul punto, prime significative indicazioni in F. Balassone, D. Franco e S. Zotteri, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, n. 2/2001, 5 ss., spec. 8 ss.



crescita della spesa pubblica per le autonomie territoriali, e, successivamente, da puntuali articolazioni quantitative dei vincoli posti dal legislatore nazionale sul saldo del bilancio finanziario, tra spese correnti e spese in conto capitale, da un lato, e tra singole voci di spesa, dall'altro.

L'ulteriore declinazione differenziata delle limitazioni previste, distinta rispettivamente per le regioni e gli enti locali – dal 2007 le prime sono assoggettate al patto di stabilità interno mediante vincoli quantitativi alle spese finali (sia in termini di competenza, che in termini di cassa), mentre i secondi sotto forma di vincoli al saldo del bilancio finanziario – ha finito per avviare la ricerca di soluzioni sempre più articolate, irrigidendo la struttura del patto di stabilità interno come strumento anzitutto di limitazione della spesa pubblica. Dal 2008, infatti, per gli enti locali, il vincolo viene configurato secondo il criterio della c.d. competenza mista, sotto forma, cioè, di limiti quantitativi in termini di competenza giuridica sulla spesa corrente e in termini di cassa sulla spesa in conto capitale, anzitutto al fine di rimodellarlo sul reale andamento di quest'ultima nel corso tempo. L'obiettivo, cioè, è quello di disporre effetti limitativi per come la spesa risulta scaglionata nel corso degli anni e non soltanto in riferimento al primo anno in cui è approvato l'impegno, come risulterebbe se il vincolo fosse predisposto in termini di competenza.

Nelle differenti versioni del patto di stabilità interno, che si sono susseguite in oltre dodici anni di vigenza dell'istituto, si sono registrate parecchie differenze anche sotto il profilo delle modalità di calcolo degli obiettivi, espressi ora in riferimento ai risultati di un singolo esercizio, ora alla media dei risultati tra più esercizi.

Dietro soluzioni che riflettono una – per lo meno sulla carta – sempre maggiore rigidità, le linee evolutive dell'istituto sembrano però palesare esigenze di flessibilizzazione e di declinazione territoriale della struttura del vincolo finanziario, finalizzate a consentire – anche sulla scorta delle significative esperienze fornite dai paesi dell'Unione europea – variazioni compensative sia sul piano geografico che su quello intertemporale. Le prime sono orientate a consentire l'utilizzo degli eccessi di fabbisogno eventualmente manifestatisi in alcuni enti locali in favore di altri enti della stessa regione caratterizzati, invece, da una scarsa capacità di spesa per investimenti; le seconde a consentire variazioni compensative tra un esercizio finanziario e l'altro dello stesso ente territoriale.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare le eloquenti scelte di alcuni dei principali ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea – senza soffermarsi su tematiche oggetto di una specifica relazione<sup>14</sup> – che confermano la prospettiva da ultimo richiamata in merito alla flessibilizzazione delle regole di riparto interne degli oneri finanziari. Si prenda l'esempio tedesco. I tratti peculiari del federalismo fiscale cooperativo, caratterizzati da forti elementi redistributivi in senso dinamico sia tra il *Bund* e i *Laender* che tra gli stessi *Laender*<sup>15</sup>, sul piano della ricerca di forme di indebitamento sostenibile da parte degli enti territoriali si traducono in veri e propri negoziati tra Governo federale, governi regionali e amministrazioni comunali finalizzati all'individuazione di regole e meccanismi spartitori interni coerenti con i vincoli europei. Sotto questo profilo, appare ancor più significativo il caso austriaco, laddove l'introduzione del patto di stabilità interno è, sin dalla seconda metà degli anni Novanta, orientato a consentire forme di vera e propria contrattazione tra enti territoriali sulle quote di *deficit* e di spesa pubblica, per così dire, disponibili, al fine di rimanere entro gli obiettivi parametrici fissati in sede europea. Per non parlare poi dell'esempio spagnolo, caratterizzato anch'esso da regole fiscali certe in termini di vincoli di

<sup>14</sup> Cfr. G.G. Carboni, *Il coordinamento della finanza pubblica negli ordinamenti stranieri: modelli e obiettivi*, in questo volume.

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, J. Woelk, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi – R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2001, 194 ss., che sottolinea gli elementi fortemente *dinamici* del sistema perequativo tedesco.

contenuto al governo dei conti pubblici e da pregnanti formule cooperative, che trovano in specifici organi di raccordo con le Comunità autonome e con le autorità locali (Consiglio per la politica fiscale e finanziaria e Commissione nazionale delle amministrazioni locali) gli strumenti di riparto tra le autonomie territoriali delle quote di *deficit* e di debito di volta in volta consentite al fine di assicurare il loro contributo agli obiettivi di governo dei conti pubblici, comunque posti dal "centro" nella legge generale di stabilità finanziaria. E si potrebbe continuare.

L'esperienza dei principali ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea mostra quindi la ricerca di soluzioni – necessariamente incentrate su un forte ruolo di intermediazione del livello di governo regionale – volte a garantire una maggiore flessibilità delle regole spartitorie interne degli oneri finanziari derivanti dai vincoli parametrici, volte comunque a consentire compensazioni tra enti territoriali infraregionali, da un lato, e tra esercizi finanziari, dall'altro.

L'adozione di questo approccio nelle più recenti declinazioni del patto di stabilità interno – dapprima nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; successivamente all'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; e, da ultimo, all'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – finisce per riaffermare le sopra richiamate caratteristiche tipiche di regole a fattispecie progressiva e di norme di principio nella materia coordinamento della finanza pubblica, anche con significativi strumenti di raccordo con il processo di attuazione del federalismo fiscale<sup>16</sup>. Del pari, la conferma, per gli enti locali, del vincolo imposto sul saldo del bilancio finanziario secondo il criterio della c.d. competenza mista, unito ad altre innovazioni contabili, e soprattutto all'estensione del vincolo interno al complesso degli enti territoriali in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, ha consentito evidenti miglioramenti sotto il profilo della raffrontabilità del saldo contabile applicato per il patto di stabilità interno con quello applicato in sede europea in riferimento al patto di stabilità e crescita.

Il quadro dei vincoli prestabiliti per gli enti territoriali è poi ulteriormente migliorato sotto il profilo della flessibilizzazione delle politiche di bilancio consentite: gli enti territoriali che presentano posizioni di bilancio in disavanzo sono tenuti alla progressiva riduzione del *deficit*, mentre per quelli che presentano una situazione in attivo sono consentiti margini di peggioramento del saldo, secondo parametri prefissati.

Alla luce dell'esperienza maturata in dodici anni di vigenza dell'istituto, è possibile trarre un bilancio sufficientemente articolato del "rendimento" del patto di stabilità interno come disciplina di coordinamento in senso dinamico della finanza degli enti territoriali. Nella prima fase applicativa, esso non si è rivelato particolarmente incisivo come strumento di contenimento della spesa degli enti territoriali. Nonostante il formale e sostanziale rispetto dei limiti contenutistici di volta in volta indicati, in ragione delle asimmetrie di natura contabile – anche sopra messe in rilievo – erano infatti piuttosto circoscritte le voci di bilancio degli enti territoriali effettivamente assoggettate agli obiettivi predeterminati. La progressiva estensione del vincolo al complesso delle voci di bilancio ha successivamente ridotto il margine di apprezzamento nelle politiche di spesa degli enti autonomi, introducendo limiti assoluti configurabili in termini di veri e propri tetti di spesa. Il mutamento di prospettiva è stato effettivamente corroborato dal contributo – chiaramente quantificabile nelle manovre annuali, soprattutto a decorrere dal 2007 – fornito dagli enti territoriali in termini di

<sup>16</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che "flessibilizza" l'applicazione del patto di stabilità interno rispetto al processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, stabilendo vincoli quantitativi agli enti territoriali, ma modellandoli – anche rispetto alla riduzione del regime dei trasferimenti – alle nuove modalità di finanziamento delle funzioni definite dalla legge di delega sul federalismo fiscale.



convergenza e sostegno degli oneri finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Ciononostante, permangono ancora aspetti fortemente critici soprattutto in ragione della commistione tra più obiettivi di governo dei conti pubblici – spesso contraddittori – che è stata impropriamente ricondotta alle diverse versioni del patto di stabilità interno susseguitesi nel corso degli anni. Si pensi ai tentativi di utilizzare l'istituto non soltanto nella (coerente, rispetto alla tipologia delle regole di coordinamento in senso dinamico) prospettiva di assicurare il concorso di tutti gli enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici desumibili dai vincoli europei, ma anche in funzione di risanamento dei bilanci degli enti territoriali in *deficit*. Analogamente, in alcuni casi, al patto di stabilità interno è stato attribuito l'obiettivo di contenere la pressione fiscale, introducendo, però, talvolta anche norme che vanno in senso diametralmente opposto, quando, ad esempio, in leggi finanziarie, sono stati imposti agli enti territoriali aumenti automatici su talune tipologie di tributi sotto forma di possibili sanzioni previste in caso di mancato rispetto delle regole di stabilità interne.

Sotto questo profilo, sono evidenti le contraddizioni, relativamente agli stessi obiettivi riconducibili all'istituto, che hanno accompagnato l'evoluzione della normativa. Il contenimento della pressione fiscale, ad esempio, peraltro contraddittoriamente perseguito, risulta sostanzialmente estraneo alla logica stessa di regole spartitorie di carattere interno, alle quali non si può chiedere di vincolare gli enti territoriali in termini di limiti all'imposizione tributaria, peraltro in un quadro già di per sé, a scapito delle dichiarazioni conclamate e degli apparenti orientamenti del legislatore, sostanzialmente limitativo della capacità impositiva propria – relativamente ai tributi propri, distinti dai c.d. tributi propri derivati – degli enti territoriali<sup>17</sup>.

Da questo punto di vista, si manifesta uno dei limiti maggiormente evidenti del patto di stabilità interno: da un lato, specie nella sua versione originaria, non risulta sufficientemente riferibile a tutte le voci di bilancio e non ha quindi consentito di stabilire pregnanti vincoli di spesa per gli enti territoriali; dall'altro, finisce per penalizzare la stessa autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali in termini sostanzialmente incompatibili con una coerente implementazione del principio autonomistico o, se si preferisce, con l'introduzione di forme di federalismo fiscale, e, in ogni caso, appare difficilmente in grado di assicurare l'effettivo allineamento rispetto ai vincoli europei.

Non a caso le più recenti indagini sulla finanza locale sottolineano almeno tre effetti distorsivi nella prassi applicativa<sup>18</sup>. Anzitutto, il carattere progressivamente stringente dei limiti quantitativi del patto – di anno in anno posti dalle leggi finanziarie – e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali. Quest'ultima, infatti, costituisce, anche per il suo carattere discrezionale, la componente di spesa maggiormente penalizzata dal vincolo<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Al riguardo, sia pure in riferimento all'originario disegno di legge del Governo, cfr. R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 127 ss. Mi pare che il giudizio possa essere sostanzialmente confermato, con particolare riferimento al mancato potenziamento dei tributi propri degli enti territoriali, essendo la legge n. 42 del 2009 fondamentalmente orientata allo sdoganamento dei c.d. tributi propri derivati, disciplinati, cioè, da legge statale: sul punto, cfr. G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009*, cit., 49 ss., spec. 54 ss.

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio, Camera dei deputati – XVI legislatura, V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, Documento conclusivo approvato dalla Commissione, seduta del 28 settembre 2010, reperibile al sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>19</sup> Cfr. Camera dei deputati – XVI legislatura, V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit.

In secondo luogo, la scelta del legislatore di formulare il patto di stabilità nei termini della c.d. competenza mista e i conseguenti effetti restrittivi sui pagamenti della spesa per investimenti – in quanto i corrispondenti impegni non sono soggetti a vincoli specifici, per cui l'eventuale interruzione della procedura di spesa, in caso di gestioni finanziarie più restrittive, si pospone alla fase del pagamento – ha concorso in maniera determinante all'incremento dei residui in conto capitale. Al riguardo, le misure adottate per arginare tale fenomeno – il tendenziale sblocco dei residui, da un lato, e le misure contabili volte a consentire ai funzionari l'adozione di atti di impegno solo a condizione che possa essere garantito il pagamento in una logica di programmazione complessiva delle risorse<sup>20</sup>, dall'altro – hanno consentito di attenuare soltanto parzialmente la tendenza alla perenzione delle somme originariamente stanziato sulle voci di spesa. La scelta di declinare il vincolo sul saldo del bilancio finanziario degli enti locali secondo il criterio della competenza mista ovviamente non determina, di per sé, in alcun modo la loro scarsa capacità di spesa in conto capitale. Tuttavia essa può concorrere, assieme ad altri fattori, ad indurre gli enti locali ad adottare orientamenti maggiormente restrittivi in termini di gestione di cassa, determinando, in tal modo, la formazione dei residui in conto capitale.

Infine, l'utilizzo del patto allo scopo di ottenere il concorso alla manovra da parte di tutti gli enti territoriali di maggiori dimensioni – inclusi quelli con i conti già in equilibrio – ha determinato la progressiva emersione di posizioni di avanzo da parte degli enti locali, con effetti negativi sia rispetto all'efficiente allocazione delle risorse, sia rispetto alla tenuta del vincolo nel lungo periodo<sup>21</sup>.

Tutto ciò postula la ricerca di soluzioni volte a consentire limitati margini di peggioramento dei saldi agli enti che nel 2007 presentavano posizioni di avanzo. Più in generale, il dibattito sulla riforma del patto di stabilità interno si orienta verso l'introduzione di meccanismi di flessibilizzazione dell'istituto a livello regionale, al fine di consentire – come si accennava – compensazioni sia in termini geografici (disponendo l'utilizzo di eventuali eccessi di fabbisogno evidenziati da alcuni enti locali a favore di altri che abbiano necessità di disporre di un maggiore potenziale di spesa in conto capitale), sia in termini temporali (mediante la definizione dell'obiettivo di bilancio su un arco temporale pluriennale, consentendo variazioni compensative tra più esercizi)<sup>22</sup>.

Da questo punto di vista, va sottolineato il tentativo della legge n. 42 del 2009 di estendere quei meccanismi di declinazione territoriale del patto di stabilità interno su base regionale, già da tempo introdotti nelle autonomie speciali, laddove, tra i principi di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, dispone che siano assicurati gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni "che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni" (art. 17, comma 1, lett. c), della legge n. 42 del 2009).

Anche le riforme più recenti non sembrano aver definitivamente sciolto i nodi problematici che hanno costantemente accompagnato l'istituto. In particolare, la stessa legge n. 42 del 2009 non riesce ancora a garantire il necessario coordinamento fra la struttura dei vincoli vigenti per il

<sup>20</sup> Come ricordato da Grisolia nell'audizione del 28 gennaio 2010 davanti alla V Commissione permanente della Camera dei deputati nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit.

<sup>21</sup> Cfr. Camera dei deputati – XVI legislatura, V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit.

<sup>22</sup> Su questi aspetti, si rinvia alla relazione di M. Barbero, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, in questo volume.

complesso delle pubbliche amministrazioni e le previsioni annualmente formulate nel patto di stabilità interno con riferimento alle amministrazioni locali<sup>23</sup>. Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, comma 1, lett. c), in combinato disposto con l'art. 13 sui principi e criteri direttivi per il riparto dei fondi perequativi in favore degli enti locali, della stessa legge di delega, nell'ambito delle disposizioni sulla c.d. premialità dei comuni, finisce per limitare la loro capacità di spesa, con particolare riferimento alla spesa per investimenti, mentre analoghe clausole non sono ammesse in sede europea per il complesso delle pubbliche amministrazioni. Permangono, inoltre, le asimmetrie contabili anche sopra richiamate: il rispetto degli obiettivi di saldo è previsto nella legge n. 42 del 2009 in termini di competenza e di cassa, mentre in sede europea si fa riferimento al criterio della competenza economica. Infine, tra le misure di rientro previste a carico degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, la stessa disposizione da ultimo menzionata indica l'alienazione dei beni mobiliari e immobiliari (art. 17, comma 1, lett. c), della legge n. 42 del 2009): tali operazioni, pur essendo suscettibili di recare effetti positivi sul saldo del fabbisogno, non determinerebbero effetti computabili ai fini del saldo dell'indebitamento netto strutturale, che costituisce l'indicatore principale ai fini della valutazione del rispetto degli obiettivi parametrici definiti in sede europea.

### **3. Segue: b) il patto di convergenza. La difficoltà di assicurare il sindacato di costituzionalità sulle disposizioni di legge che disciplinano gli istituti di coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica**

Il coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario sembra effettivamente caratterizzare l'approccio adottato nei più recenti processi di riforma sulla contabilità pubblica e le autonomie territoriali.

Nel disegno concepito dalla legge n. 42 del 2009, ad esempio, la transizione ai costi e fabbisogni *standard* presuppone, tra l'altro, la richiamata nozione di coordinamento *dinamico* della finanza pubblica, intesa come strumento finalizzato – attraverso appositi interventi normativi collocati nella legge finanziaria (ora legge di stabilità) – a “realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione” e a “stabilire, per ciascun ente territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali” (art. 18 legge n. 42 del 2009).

La legge n. 42 del 2009, quindi, introduce un istituto inedito, denominato patto di convergenza, volto appunto a conseguire quel “coordinamento dinamico” della finanza pubblica, finalizzato ad agevolare, tra l'altro, il riallineamento dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo. Da questo punto di vista, la riforma è finalizzata a contenere i tradizionali squilibri territoriali del Paese, presupponendo, con il passaggio ai costi *standard* e ai fabbisogni *standard*, un processo di omogeneizzazione della spesa dei servizi essenziali, anche mediante il superamento del criterio della spesa storica, rimuovendo gradualmente il meccanismo di pagamento “a piè di lista”.

---

<sup>23</sup> Si veda, in particolare, l'art. 17, comma 1, lett. b), c), della legge n. 42 del 2009, che sostanzialmente non attenua le asimmetrie contabili sopra messe in rilievo in riferimento al patto di stabilità interno rispetto ai vincoli europei, specie nel c.d. sistema dei saldi su cui si costruisce la trasposizione delle regole di stabilità europee in regole spartitorie interne.



Ai sensi dell'art. 18 della legge n. 42 del 2009, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi enunciati nel Documento di programmazione economico-finanziaria (ora, dopo l'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, Decisione di finanza pubblica) è tenuto a proporre, nell'ambito del disegno di legge finanziaria (ora legge di stabilità), norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica finalizzate – come si è detto – a: realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e *p*), Cost. L'introduzione dell'istituto del patto di convergenza presuppone, pertanto, un ampliamento del contenuto tipico della legge finanziaria (ora legge di stabilità), vincolando l'iniziativa legislativa del Governo all'inserimento nel relativo disegno di legge sia di regolazioni programmatiche di tipo quantitativo dei flussi finanziari tra Stato e autonomie territoriali, sia, soprattutto, norme volte ad assicurare la convergenza tra costi e fabbisogni *standard*, su cui finiranno per poggiare le regole di coordinamento dinamico negli assetti tra centro e periferia.

Il patto di convergenza sembrerebbe configurarsi, pertanto, come una sorta di patto di stabilità interno dai contenuti più estesi, indicando un insieme di regole per il coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica che il Governo è chiamato a definire annualmente nella legge di stabilità previo confronto con le autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata, come del resto già avvenuto per prassi negli ultimi anni. Esso viene quindi interpretato dalla legge n. 42 del 2009 come il necessario passaggio finalizzato a monitorare l'adeguamento delle spese territoriali al parametro del costo *standard* e del fabbisogno *standard*, nei cinque anni previsti per la fase transitoria di attuazione con riferimento alle regioni (art. 20, comma 1, lett. *b*) e *c*), della legge n. 42 del 2009) e agli enti locali (art. 20, comma 1, lett. *d*), della legge n. 42 del 2009).

Sotto il profilo dell'analisi delle disposizioni volte ad assicurare il coordinamento in senso dinamico della finanza degli enti territoriali, va sottolineato che è proprio nel rapporto tra patto di convergenza e patto di stabilità interno che permangono ancora diversi nodi critici, almeno sulla carta, in assenza di alcuna prassi applicativa (non essendo ancora stato attuato l'istituto del patto di convergenza, che presuppone la transizione ai costi e fabbisogni *standard*).

Già sul piano delle fonti di disciplina degli istituti il quadro risulta tutt'altro che chiaro. A seguito delle modificazioni apportate dall'art. 51, comma 3, della legge n. 196 del 2009, all'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, il patto di convergenza è infatti oggetto di regolazione da parte della legge di stabilità o in apposito provvedimento collegato. Analogamente, però, anche il patto di stabilità interno dovrebbe essere oggi definito dalla legge di stabilità sulla base delle indicazioni fornite nella Decisione di finanza pubblica (DFP), salvo, come è spesso accaduto per le ultime declinazioni dell'istituto, corpose "anticipazioni" intervenute mediante decreti-legge.

Sul piano dei contenuti la distinzione è ancora meno definita. Al riguardo, si riscontrano infatti diversi passaggi della stessa legge n. 42 del 2009 in cui la normativa fa contraddittoriamente riferimento non già al patto di convergenza – al fine di assicurare, cioè, un processo di coordinamento più ampio e pregnante delle finanze pubbliche – ma "soltanto" al patto di stabilità, con la conseguenza di ancorare il processo di convergenza a perimetri più ristretti e a cifre maggiormente "statiche". Analogamente, la legge n. 196 del 2009, nel dettare specifiche disposizioni di coordinamento della finanza degli enti territoriali, delinea un quadro di riferimento normativo che poggia più sul patto di stabilità interno che sul patto di convergenza, rinviando, per giunta, alla Decisione di finanza pubblica e alla legge di stabilità rispettivamente la definizione dei contenuti e delle sanzioni del patto (art. 10, comma 2, lett. *f*), legge n. 196/2009) e l'individuazione delle norme attuative (art. 11, comma 3, lett. *m*), legge n. 196/2009).

Anche sul piano delle finalità, il patto di convergenza sembra riflettere alcune delle contraddizioni sopra messe in rilievo in merito al patto di stabilità interno. Valga un esempio per tutti. Gli automatismi sull'incremento della pressione fiscale degli enti territoriali – sopra richiamati in riferimento a clausole sanzionatorie, già disposte in leggi finanziarie in caso di violazione del patto di stabilità interno, che, si ricorda, possono comportare in via immediata l'incremento dei tributi dell'ente – sono stati successivamente incentivati e formalizzati dalla stessa legge n. 42 del 2009, in specifico riferimento al patto di convergenza. L'art. 2, comma 2, lett. z), della legge di delega sul federalismo fiscale, prevede infatti che, nell'ambito della definizione dei principi della delega sugli aspetti premiali e sanzionatori in merito ai processi di convergenza delle finanze degli enti territoriali, scostamenti sistematici dal patto di convergenza “possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie”.

In questo quadro dai tratti decisamente incerti sia per le autonomie territoriali che per lo Stato, permane il non secondario problema di assicurare il sindacato di costituzionalità soprattutto sulle modalità e sull'intensità dei vincoli posti dal legislatore statale ai bilanci degli enti territoriali che hanno, come si è visto, assunto forme progressivamente assai diversificate. Per limitarsi a qualche rapido cenno, un conto è, ad esempio, la determinazione di un limite massimo all'entità dei disavanzi che appare coerente con il patto di stabilità europeo; un altro conto sono i limiti posti alla spesa corrente rispetto al precedente esercizio finanziario, che risultano poco in linea con le regole poste dal diritto dell'Unione europea e nascondono piuttosto un forte recupero della discrezionalità del legislatore statale<sup>24</sup>, tanto meno ammissibile oggi che è stata approvata la legge generale di coordinamento della finanza pubblica e di attuazione dell'art. 119 Cost. Dietro queste misure e a quell'uso distorto di alcuni strumenti sanzionatori, sopra messo in rilievo, si nasconde l'obiettivo di imporre agli enti territoriali oneri finanziari derivanti dal livello di governo superiore, cioè da quello statale. Tutto ciò, soprattutto alla luce dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, comporta due rischi: da un lato, quello di non assicurare la copertura finanziaria anche nella prospettiva del conferimento di nuove funzioni e di attuazione del federalismo fiscale; dall'altro, quello di utilizzare la potestà impositiva degli enti territoriali in contrasto con il principio autonomistico, non già, cioè, per rispecchiare la volontà della collettività in ordine alla combinazione tra pressione fiscale e finanziamento delle funzioni e dei servizi, ma per fronteggiare oneri imposti dal livello territoriale di governo superiore<sup>25</sup>.

Di qui, a mio avviso, la necessità di ricercare forme più incisive nell'esercizio del sindacato di costituzionalità. Infatti, da un lato, la Corte costituzionale, nei giudizi in via principale, valorizza i controlli finanziari, distinti dai controlli di gestione, come strumento per assicurare l'equilibrio finanziario della finanza pubblica del settore complessivo delle pubbliche amministrazioni in linea con i parametri europei (sentt. nn. 262/2006; 179/2008<sup>26</sup>; nonché, da ultimo, limitatamente alla valorizzazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. come parametro di giudizio sulle leggi regionali, sent. n. 272/2011); dall'altro, nel giudizio in via incidentale, continua a negare l'estensione della legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo a sollevare questioni di costituzionalità. Al riguardo, sono note le vicende che hanno condotto la giurisprudenza costituzionale a limitare – soprattutto sotto il profilo del parametro, circoscritto all'art. 81, quarto comma, Cost. – l'accesso della Corte dei conti in via incidentale all'organo di giustizia costituzionale in sede di esercizio del

<sup>24</sup> Al riguardo, si vedano, ad esempio, le osservazioni critiche di C. Pinelli, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 515.

<sup>25</sup> In questo senso, cfr. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit.

<sup>26</sup> Al riguardo, si vedano le significative considerazioni di C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, 2008, 1617 ss.

controllo preventivo sugli atti del Governo; a consentirlo in sede di giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, in un primo tempo escludendo comunque che la Corte dei conti potesse impugnare le singole leggi di spesa o la legge di bilancio (sent. n. 142/1968), per poi mutare giurisprudenza ritenendo rilevanti – sempre limitatamente al giudizio di parificazione – questioni relative a leggi che alterino l'equilibrio di bilancio a causa di modalità scorrette di adempimento dell'obbligo di copertura (sent. n. 244/1995). Nonostante il progressivo ampliamento delle vie di accesso alla Corte nel giudizio incidentale (anche) per la Corte dei conti, permangono interrogativi aperti, soprattutto rispetto alla difficoltà di assicurare il sindacato di costituzionalità sui vincoli posti a vario titolo dal legislatore statale a carico degli enti territoriali dal patto di stabilità interno, nonché, in prospettiva, in esito al processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, dal c.d. patto di convergenza.

La contraddizione si coglie da ultimo nella sent. n. 37 del 2011 della Corte costituzionale, su una questione, sollevata dalla Sezione di controllo della Corte di conti della regione Lombardia, avente ad oggetto alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 681-683, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nella parte in cui prevedono che, per il rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2007, gli enti territoriali debbano conseguire un saldo finanziario in termini di cassa pari a quello medio riferito agli anni 2003-2005. La pronuncia di inammissibilità, per difetto di legittimazione del remittente<sup>27</sup>, inserendosi nel consolidato filone della giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione restrittiva dei requisiti richiesti dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (duplice requisito, soggettivo – giudice – e oggettivo – giudizio – ai fini della legittimazione), rischia di creare zone franche nel controllo di costituzionalità, in quanto le leggi che stabiliscono vincoli di indebitamento degli enti territoriali difficilmente potranno essere oggetto di impugnativa per altra via se non sotto forma di questioni sollevate in via incidentale dalla Corte dei conti in sede di controllo.

E' appena il caso di rilevare che, al di là del pur rilevante contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione del coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica<sup>28</sup>, se Governo e Parlamento prediligono l'introduzione di regole di coordinamento in senso dinamico, al fine di garantire un'adeguata tenuta del sistema policentrico risulta indispensabile assicurarne anche un'adeguata giustiziabilità. La questione appare ad avviso di chi scrive assolutamente dirimente nella duplice prospettiva del rispetto del principio autonomistico – onde scongiurare, cioè, il rischio di un surrettizio recupero della discrezionalità del legislatore statale sulla materia coordinamento della finanza pubblica ora di potestà concorrente, anche mediante un improprio utilizzo della potestà impositiva degli enti territoriali per fronteggiare oneri finanziari derivanti dai livelli di governo superiori – sia in quella del rispetto dei vincoli finanziari da parte degli enti territoriali sotto forma di regole spartitorie interne, altrimenti non giustiziabili, se non in sede di giudizio di costituzionalità, in caso di mancato rispetto degli obiettivi parametrici da parte delle stesse autonomie.

<sup>27</sup> Al riguardo, si vedano le osservazioni critiche di A. Oddi, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giur. cost.*, 2011, 519 ss., spec. 522 ss.

<sup>28</sup> Su cui si rinvia alla relazione di L. Cavallini, *Corte costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in questo volume.



#### 4. *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali assunta a processo di coordinamento dinamico, tra legge di delega sul federalismo fiscale e decreti delegati*

Il coordinamento della finanza pubblica, assunto a fondamento dell'assetto delle relazioni tra centro e periferia delineate dal Titolo V, e rafforzato – come si è visto – anche dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, nella legge n. 42 del 2009 si esprime anche in forme di monitoraggio e controllo dei livelli, dei costi e della qualità dei servizi erogati dagli enti territoriali. Le norme di delega infatti, anche se con principi e criteri direttivi non sempre sufficientemente determinati, delineano un processo di convergenza che coinvolge tutto il sistema delle autonomie territoriali rispetto all'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

L'art. 2, comma 2, lett. *f*), della legge n. 42 del 2009, richiede che il c.d. costo *standard* e il c.d. fabbisogno *standard* sia assunto quale costo o fabbisogno obiettivo, su cui costruire parametri rispetto ai quali valutare l'azione pubblica e gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (c.d. Lep).

L'art. 2, comma 2, lett. *m*), della legge n. 42 del 2009, afferma il principio del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, in favore del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., e delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. Per le altre funzioni, invece, il criterio della spesa storica viene sostituito dalla perequazione della capacità fiscale.

Sotto questo profilo, si ripropone quella già lamentata "segmentazione" – o, comunque, netta distinzione – delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo<sup>29</sup>, che ha costituito uno dei nodi più discussi nell'*iter* del disegno di legge<sup>30</sup>. Per quanto attenuata rispetto alla versione originaria<sup>31</sup>, la legge di delega prevede ancora forme differenziate di finanziamento delle funzioni non soltanto tra enti territoriali (regioni, province e comuni), ma anche rispetto alle tipologie di spesa di ciascun livello di governo. Anche se, da questo punto di vista, il provvedimento è notevolmente migliorato nel passaggio alla Camera, continuano a essere tenute distinte, da una parte, le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, per le quali è assicurato il finanziamento dei Lep, con particolare riguardo ai comparti sanità, assistenza e istruzione a cui sono aggiunti, per gli enti locali, il trasporto locale e le funzioni fondamentali, e, dall'altra, le funzioni restanti (c.d. libere), per le quali non è garantito l'integrale finanziamento.

Per gli enti locali la questione risulta poi ulteriormente aggravata dal fatto che non sono state ancora individuate dal legislatore statale le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., su cui infatti il Governo ha dovuto successivamente presentare al Parlamento

<sup>29</sup> In questo senso, in riferimento alla versione originaria del disegno di legge del Governo, cfr. F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore* (5 gennaio 2009), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 5 s.

<sup>30</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* (21 gennaio 2009), [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>31</sup> In questo senso, F. Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, (30 giugno 2010), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 9 s., il quale sottolinea l'incostituzionalità di tale "segmentazione" e, pur rilevando che la questione "non ha un gran rilievo quantitativo", in quanto "le funzioni per cui è prevista una perequazione parziale valgono meno di 2 punti del PIL", mette in rilievo come la scelta di una perequazione parziale rischi, tra l'altro, di alimentare richieste di finanziamento per coprire il differenziale, assorbendo, in tal modo, risorse destinate ad investimenti necessari a superare nel tempo le condizioni di minore capacità fiscale.

il disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie<sup>32</sup>. Tutto ciò contribuisce a rendere ancora meno chiara la scelta su *quali* funzioni finanziare con i decreti legislativi.

Posto che è sui costi e fabbisogni *standard* che finiscono per poggiare gli stessi meccanismi di perequazione<sup>33</sup>, una delle condizioni fondamentali ai fini del contemperamento delle ragioni dell'autonomia con le garanzie di omogeneità nella fruizione dei diritti civili e sociali pare individuabile nella necessità di far rientrare proprio nel sistema di perequazione il complesso dei fattori che concorrono alla determinazione degli squilibri territoriali di carattere economico e sociale (assetto delle infrastrutture e del sistema produttivo, dimensione demografica e composizione per classi di età, densità abitativa degli enti territoriali), senza ancorarlo in via esclusiva alla capacità fiscale *pro capite*<sup>34</sup>.

Da questo punto di vista, il legislatore (soprattutto delegato) dovrebbe tenere necessariamente conto che nella determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* si svelano questioni di ben più ampia portata – a partire dell'effettivo rendimento dei sistemi di perequazione, anche rispetto alla copertura finanziaria dei Lep – che si collocano decisamente al di là dell'introduzione di indicatori effettivi di valutazione del grado di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica.

E' anzitutto verosimile che la transizione ai costi e ai fabbisogni *standard* determinerà l'assegnazione di risorse minori al Mezzogiorno – termine che, tra l'altro, scompare dal testo costituzionale dopo la riforma del Titolo V – anche se, nelle norme transitorie per gli enti locali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, sono state introdotte clausole di garanzia sulle esigenze di riequilibrio nella fase transitoria<sup>35</sup>.

Si pongono comunque ulteriori e rilevanti problemi, soprattutto rispetto alla gestione della fase transitoria, che è stata comunque meglio disciplinata e determinata nel passaggio alla Camera del provvedimento rispetto alla versione originaria del disegno di legge del Governo, ma nella quale, specie per la disciplina delle funzioni degli enti locali, non sono poste sufficienti garanzie, fissando, tra l'altro, in modo arbitrario la percentuale delle funzioni fondamentali all'80 per cento del complesso delle funzioni.

Su questi aspetti della delega, si aggrovigliano almeno tre nodi critici. Si dovrebbe anzitutto lamentare l'esiguità e la laconicità dei principi e criteri direttivi nel disciplinare il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, che non determina certezze sulle modalità e sui tempi di uno dei contenuti maggiormente qualificanti e condivisi dell'intero disegno di riforma. La legge di delega, inoltre, non viene a fornire alcuna definizione del costo *standard*, rimettendone integralmente la disciplina ai decreti legislativi. Nella normativa si scorge infine una contraddizione tra alcuni principi e criteri direttivi ispirati a criteri di eguaglianza tra gli enti territoriali, quando è richiamato il fabbisogno *standard* per i Lep e le funzioni fondamentali, ed altri che sembrano invece negare tale presupposto, quando è privilegiato il criterio della capacità fiscale per le altre funzioni. Soltanto, quindi, per i costi relativi alle prime funzioni il legislatore prevede un meccanismo di

<sup>32</sup> Attualmente pendente davanti al Senato: cfr. XVI legislatura, A.S. 2259.

<sup>33</sup> Per un approfondimento di questo profilo, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 8/2011.

<sup>34</sup> In questo senso, le considerazioni di C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 440 s., spec. nota 35.

<sup>35</sup> Sulla centralità della fase transitoria (e sulla conseguente necessità di garantire una disciplina esaustiva) nei processi di riforma a forte impatto sui diritti economico-sociali, cfr. M. Luciani, *Liberalizzazioni. Il quadro costituzionale nella prospettiva della giurisprudenza*, in *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, a cura di E. Sticchi Damiani, Torino, Giappichelli, 2008, 20 ss.

perequazione sulla base di criteri unitari relativi a *standard* di efficienza, mentre per quelli relativi alle seconde viene utilizzata la "capacità fiscale" come indice della capacità di spesa. Se tuttavia si assume il principio della definizione degli *standard* dei servizi da erogare come criterio privilegiato al fine di determinare i fabbisogni ottimali di ciascun livello di governo, desta non poche perplessità la mancata estensione di tale criterio alla generalità delle funzioni<sup>36</sup>. Le spese per quelle non direttamente afferenti ai Lep e per quelle non riconducibili all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., rischiano infatti di non essere adeguatamente perequate<sup>37</sup>.

In definitiva, nella determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali si esprimono delicati processi di redistribuzione delle risorse, al crocevia tra principio autonomistico, vincoli di bilancio e tutela dei diritti costituzionali. Da questo punto di vista, la prospettiva adottata dalla riforma – nella legge di delega e, in misura ancora maggiore, nei decreti legislativi – assume come presupposto la ricerca della dimensione ottimale del fabbisogno finanziario degli enti territoriali mediante la determinazione quantitativa dei bisogni da soddisfare e dei diritti da garantire in condizioni di efficienza e di efficacia. In altre parole, nel presupposto che "il dimensionamento dei fabbisogni finanziari degli enti territoriali influenza ed è a sua volta influenzato dai profili economici della gestione dell'amministrazione"<sup>38</sup>, la ricerca del punto di equilibrio tra principio autonomistico e garanzie di omogeneità si sposta decisamente – nel solco della cultura aziendalistica – sul piano del nesso tra costo *standard* e fabbisogno *standard* e sul tentativo di riconnettere l'aspetto finanziario a quello economico della gestione degli enti territoriali (art. 2, comma 2, lett. f) e m), della legge n. 42 del 2009).

L'effetto è quello di far assurgere la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* a strumento *dinamico* di coordinamento della finanza pubblica, nel tentativo di contemperare vincoli di bilancio e ragioni dell'autonomia, in quanto il costo *standard* si configura come la determinante quantitativa del fabbisogno finanziario *standard* che, a sua volta, costituisce il parametro fondamentale – come si accennava – ai fini dei meccanismi di perequazione, con particolare riferimento alla copertura finanziaria dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali<sup>39</sup>.

Di qui, la centralità assunta dall'introduzione dei costi e dei fabbisogni *standard* come presupposto e parametro su cui costruire i processi di convergenza in senso dinamico delle finanze pubbliche. Rispetto a questo largo utilizzo dell'istituto – sino a prevedere l'adozione di una vera e propria banca dati, comprendente gli indicatori che andranno utilizzati per l'introduzione, il mantenimento e il controllo dei costi e dei fabbisogni *standard*, rimessa alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. g)) – la legge di delega non offre, però, alcuna definizione certa<sup>40</sup>.

In definitiva, né la legge di delega, né il decreto legislativo sui costi e fabbisogni *standard* degli enti locali (n. 216 del 2010) forniscono alcuna definizione univoca di cosa effettivamente si

<sup>36</sup> In questo senso, ad esempio, F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato*, cit., 5 ss.; G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo*, n. 1/2009, 238 ss.; T. Martines – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento*, Milano, Giuffrè, 2010, 9; nonché, adesivamente, E. Corali, *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, 188.

<sup>37</sup> Al riguardo, cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 237 ss.

<sup>38</sup> R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard (Commento agli artt. 13 e 21)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 196.

<sup>39</sup> Cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 233 ss.; R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 199 ss.

<sup>40</sup> Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 4.



intenda per costo *standard*. Quest'ultimo, infatti, può essere calcolato nel modo più diverso, seguendo impostazioni prevalentemente aziendalistiche, statistiche o econometriche<sup>41</sup>. Sul punto, da un lato, la legge n. 42 del 2009 rinvia ai decreti legislativi e, dall'altro, il decreto legislativo n. 216 del 2010 e gli altri schemi di decreto licenziati dal Consiglio dei ministri si limitano a disciplinare le metodologie adottate, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, che costituisce l'unico obiettivo certo da garantire nella transizione ai costi *standard*, senza però giungere ad una compiuta definizione dello strumento su cui effettivamente si regge la riforma.

E' noto infatti che essi "riassumono in generale l'esito quantitativo del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità"<sup>42</sup>, ma, quanto alla loro effettiva individuazione e – soprattutto – agli effetti che produrranno sulla determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali e sull'effettiva copertura finanziaria delle funzioni loro attribuite, tutto dipende dalla costruzione di parametri preventivi di misurazione che è rimessa al legislatore delegato.

Anzitutto, la circostanza che il costo *standard* si configuri come grandezza economica (e non finanziaria) si riflette sulla difficoltà di individuare parametri comuni – nella determinazione dei fabbisogni *standard* su cui si regge il processo di convergenza – a tutti gli enti territoriali che, quantomeno ancora in larga parte, adottano invece un sistema di contabilità basata sulla competenza giuridica<sup>43</sup>. Di qui, tra l'altro, la centralità del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, messo in moto dalle leggi nn. 42 e 196 del 2009<sup>44</sup>, nel presupposto – per il profilo che rileva nella presente prospettiva di analisi – che la definizione quantitativo-monetaria del costo *standard*, che condiziona la determinazione dei fabbisogni *standard*, non dovrà basarsi sul dato storico e determinerà, in tal modo, il passaggio dalla logica del bilancio incrementale a quella dello *zero-based budgeting* fondato sui costi di produzione *standard*<sup>45</sup>. Questo approccio risulta difficilmente trasponibile sul piano della determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali che si caratterizzano per il profondo impatto sulla tutela dei diritti costituzionali, come, ad esempio, accade in materia sanitaria.

A garanzia del processo di convergenza – che costituisce l'esempio più compiuto di valorizzazione del coordinamento dinamico della finanza pubblica – è poi da sottolineare la disposizione di chiusura dell'art. 18 della legge n. 42, secondo la quale nel caso in cui l'attività di monitoraggio del patto di convergenza rilevi che uno o più enti non abbiano raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato è tenuto ad attivare – previa intesa in sede di Conferenza unificata e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante – un apposito procedimento correttivo, denominato "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza". Esso è volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive che devono

<sup>41</sup> Per una prima panoramica, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5 s.

<sup>42</sup> Così, ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, (16 giugno 2010), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7.

<sup>43</sup> Per un approfondimento delle difficoltà preliminari di natura contabile nel processo di transizione ai costi *standard*, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197 s., i quali sottolineano che, "nonostante le molteplici sollecitazioni normative, gli enti locali italiani, fatte salve ancora troppo limitate eccezioni, non tengono una contabilità generale a base economico-patrimoniale né, tanto meno, una contabilità economica di tipo analitico con l'ovvia conseguenza che la base informativa per determinare e, poi, soprattutto controllare i costi della produzione è, a oggi, certamente insufficiente".

<sup>44</sup> Al riguardo, per un commento a prima lettura del processo riformatore, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>45</sup> Sul punto, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197.

essere intraprese al fine di contenerli ed eliminarli, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ed utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

Se l'analisi si sposta sul piano dei decreti legislativi, la situazione appare ancora meno confortante. Anzitutto, rispetto all'approccio privilegiato dallo stesso legislatore di assumere la determinazione dei Lep come presupposto della riforma, non possono sottacersi i limiti della scelta di mantenere il quadro fornito dalla legislazione vigente sull'individuazione dei livelli essenziali come parametro di determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province (art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010)<sup>46</sup>.

Inoltre, il citato decreto legislativo n. 216 del 2010 si limita a disciplinare il metodo, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, assumendo, nel contempo, come criteri fondamentali, il perseguimento dell'adeguata garanzia di entrata e di spesa degli enti territoriali e la loro massima responsabilizzazione finanziaria e contabile. Si tratta, quindi, del primo significativo atto nel complesso procedimento di attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 42 del 2009, su cui misurare il concreto rendimento del disegno di riforma del federalismo fiscale, prescindendo, per un momento, dai temi – dall'impatto più circoscritto – rispettivamente disciplinati dai decreti legislativi, già entrati in vigore, del 28 maggio 2010, n. 85 ("Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42") e del 17 settembre 2010, n. 156 ("Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale").

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 sembra quindi orientato all'individuazione delle misure quantitative necessarie a garantire un'ottimale erogazione dei servizi in condizioni di efficienza, vale a dire alla predeterminazione dei costi e dei fabbisogni *standard* alla luce delle specificità dei territori regionali. L'aspetto centrale del provvedimento consiste indubbiamente nell'elaborazione di una metodologia finalizzata alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Il disegno normativo muove dalla Relazione governativa sul federalismo fiscale trasmessa alle Camere il 30 giugno del 2010, che, nella parte relativa al finanziamento degli enti territoriali, sottolinea l'opportunità di giungere alla determinazione dei fabbisogni *standard* attraverso il ricorso alla metodologia applicata per gli studi di settore.

Il decreto, però, nonostante i copiosi richiami, nel preambolo, ai diversi profili tracciati dai principi e criteri direttivi della delega, non reca una puntuale determinazione dei fabbisogni *standard* – come invece previsto dall'art. 2, comma 2, lett. f), della legge n. 42 – bensì si limita a disciplinare i profili metodologici (art. 4) e procedurali (art. 5) attraverso i quali gli stessi fabbisogni *standard* saranno oggetto di definizione da parte della già citata Società per gli studi di settore (Sose S.p.a.).

Quanto al metodo, il provvedimento viene indubbiamente ad adottare un percorso fortemente innovativo, finalizzato non già ad elaborare formule, per così dire, "calate dall'alto", orientate all'individuazione di fabbisogni teorici standardizzati, sulla base di parametri predeterminati, in riferimento ai quali attribuire i finanziamenti. Esso esprime, tra l'altro, la consapevolezza dell'opportunità di passare ad una metodologia prevalentemente basata sulla collaborazione e sulla cooperazione con gli enti territoriali, al fine di individuare parametri univoci finalizzati alla razionalizzazione della spesa, corredati da controlli di coerenza, in grado di tenere in debito conto la varietà e la peculiarità delle specificità regionali e locali. Tutto ciò si dovrebbe

---

<sup>46</sup> Per un approfondimento in chiave critica, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit.

tradurre non tanto nell'indicazione di cifre predeterminate dall'alto, a copertura delle funzioni da finanziare, quanto, piuttosto, nell'elaborazione di un metodo, quanto più condiviso, finalizzato alla determinazione dei fabbisogni *standard*.

Da questo punto di vista, però, non può sottacersi una tendenziale elusione dei principi e dei criteri direttivi, sotto il profilo, anzitutto, della mancata indicazione degli obiettivi di servizio inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali, che rappresentano il parametro di riferimento in base al quale determinare le risorse necessarie a garantire l'equilibrata erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>47</sup>. E' proprio l'individuazione degli obiettivi di servizio che costituisce il presupposto della fase di transizione tra il meccanismo di finanziamento delle funzioni attraverso il criterio della spesa storica e quello basato sui costi e fabbisogni *standard*, al fine di garantire la progressiva convergenza verso parametri ed unità di misura comuni nell'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, troppo labili paiono le coordinate tracciate dall'art. 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, che finisce per rimettere integralmente al Governo, nell'ambito della legge di stabilità o con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, le norme di coordinamento dinamico degli obiettivi di servizio ai Lep e alle funzioni fondamentali degli enti locali, con una pedissequa riproposizione dell'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, senza che, sul punto, siano forniti gli elementi qualitativi e quantitativi attraverso i quali il legislatore delegato dovrebbe invece garantire il percorso che dai Lep conduce agli obiettivi di servizio e, conseguentemente, alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, secondo quanto previsto dalla stessa legge di delega. Al riguardo, l'unico elemento di novazione è rappresentato dall'inserimento, nel decreto legislativo, di un riferimento al passaggio alla contabilità c.d. economico-patrimoniale, riferendosi, il decreto, "all'incrocio tra i dati relativi alla classificazione funzionale delle spese e quelli relativi alla classificazione economica" (art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010), che deve caratterizzare tale processo di convergenza. La norma, tuttavia, non pare ancora adeguatamente sorretta da una revisione complessiva del sistema di contabilità degli enti locali e di armonizzazione dei relativi bilanci delle autonomie territoriali<sup>48</sup>.

L'ulteriore rinvio alla legge statale di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali disposto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010, contribuisce a rendere ancor più incerto il quadro di riferimento in merito alla classificazione delle relative spese, che sarà presumibilmente oggetto di ulteriori modificazioni rispetto agli elenchi indicati per effetto della (prossima) approvazione della già citata Carta delle autonomie locali (XVI legislatura, Ddl A.S. 2259).

In definitiva, mentre la legge di delega affronta, pur con tutti i limiti che si sono visti in termini di non adeguata determinatezza, la questione del finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali – riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (Lea) e delle prestazioni sociali (Liveas), alle spese amministrative di funzionamento nel settore dell'istruzione e dei trasporti pubblici locali – in stretta connessione agli obiettivi di servizio, rimettendo le scelte qualitative e quantitative al legislatore delegato, il decreto legislativo in questione e gli altri schemi di decreto non sembrano fornire risposte significative<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> In questo senso, sia pure in riferimento alla versione originaria dello schema di decreto, M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche* (20 settembre 2010), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2.

<sup>48</sup> Al riguardo, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio*, in *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, a cura di A. De Petris, Padova, Cedam, 2010, 141 s.

<sup>49</sup> Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 3.



Al di là delle indicazioni sull'approccio metodologico adottato per la determinazione dei fabbisogni *standard*, non risulta tra l'altro assolutamente chiarito rispetto a quale parametro essi debbano essere individuati. Pur nel quadro dei principi e criteri direttivi delineati dalla legge di delega, ben diversi paiono infatti gli orientamenti possibili. Si potrebbe ancorarne la determinazione al singolo servizio erogato, o a ciascuna funzione conferita, o al complesso della spesa primaria di ciascun ente territoriale. Le soluzioni risultano tutte astrattamente ammissibili, anche se gli effetti dell'opzione prescelta (approccio c.d. micro o approccio c.d. macro), essendo di volta in volta basati su meccanismi di standardizzazione dei costi di produzione di ciascuna prestazione in condizioni ottimali di efficienza, o, in alternativa, sui fabbisogni complessivi degli enti territoriali, potrebbero indirettamente determinare un impatto potenzialmente differenziato sul rendimento dei sistemi di perequazione<sup>50</sup>. Non è nemmeno certo che i costi *standard* siano effettivamente connessi ad una componente economica del nuovo sistema tariffario riferito ai servizi che l'ente territoriale è tenuto ad erogare, ben potendo, per altro verso, quanto meno in materia sanitaria, tradursi in una quota capitaria standardizzata, calcolata sulla base di determinati moltiplicatori, attraverso cui rideterminare un nuovo fondo sanitario nazionale<sup>51</sup>.

In definitiva, tra approcci c.d. micro e approcci c.d. macro, continua ancora a sfuggire, sia nella legge di delega (caratterizzata, sul punto, da principi e criteri direttivi non sufficientemente determinati), sia negli schemi di decreto legislativo (ispirati a vaghe indicazioni metodologiche), il procedimento attraverso cui individuare i parametri qualitativi e quantitativi di riferimento ai fini dell'individuazione delle tipologie delle medie valoriali assunte nel processo di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*<sup>52</sup>.

Il "processo di efficientamento dei servizi locali" – come si legge nell'art. 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010, forse con un eccesso di trapianto di istituti e terminologie di derivazione aziendalistica – non sembra quindi essere effettivamente ancorato a parametri certi, essendo, tra l'altro, riferibile, in base alla normativa transitoria, a settori di funzioni fondamentali, nell'ambito dei quali si dovrebbe garantire il passaggio ai fabbisogni *standard* su un arco di tempo triennale. A fronte della scansione temporale così delineata dall'art. 2, comma 5, che risulta quindi potenzialmente esaurire in un periodo delimitato la messa a regime dei fabbisogni *standard* in riferimento a tutte le funzioni fondamentali dei comuni e delle province, non sembra invece indicato, in termini sufficientemente definiti, il novero delle funzioni rispetto alle quali determinare i fabbisogni *standard* nel triennio 2011-2013.

Anche a prescindere dalla sospetta elusione dei principi e dei criteri direttivi, ciò che desta forse maggiori perplessità è la circostanza che, sotto il profilo probabilmente più qualificante dell'intera riforma, né il legislatore delegante, né quello delegato sono in grado di fornire indicazioni univoche.

Le considerazioni sopra sviluppate possono in qualche misura estendersi anche al già menzionato schema di decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni *standard* in materia sanitaria. Tuttavia, in esso, rispetto alla vaghezza dei criteri metodologici adottati dal decreto legislativo n. 216 del 2010, si riscontra una più decisa scelta in favore del c.d. approccio macroeconomico, orientato, cioè, alla determinazione di un fabbisogno sanitario nazionale (denominato fabbisogno *standard*), alla luce delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio, da ripartire successivamente tra le diverse regioni. Lo schema di decreto, per quanto in versione ancora provvisoria, sembra comunque esprimere la consapevolezza dell'opportunità di accantonare opzioni

<sup>50</sup> Cfr., ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 15 s.

<sup>51</sup> Per una prima ricostruzione, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5.

<sup>52</sup> In questo senso, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 11.

alternative, volte ad incorporare nella determinazione finale dei fabbisogni *standard* i costi di produzione di ciascuna prestazione sanitaria in condizione di efficienza e di efficacia, che mal si conciliano non soltanto con i principi costituzionali, ma anche con procedimenti certi di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali. Tuttavia, esso non viene a precisare, in maniera sufficiente, che il fabbisogno finanziario *standard* in materia sanitaria non deve essere costruito soltanto sulle compatibilità delle finanze pubbliche, ma soprattutto sulle soglie di garanzia dei diritti di prestazione e dei livelli di assistenza da assicurare per espresso vincolo costituzionale<sup>53</sup>.

Nell'indeterminatezza di questi orientamenti assunti dal legislatore delegato, il rischio è, ancora una volta, di ribaltare su fonti di rango secondario – specie sotto forma di d.P.C.M. – l'effettiva determinazione dei fabbisogni *standard*.

Sotto questo profilo, rinviando per ulteriori approfondimenti ad altra relazione<sup>54</sup>, è appena il caso di ricordare quanto già accaduto con il decreto legislativo n. 85 del 2010, sul c.d. federalismo demaniale, che finisce per attribuire un'eccessiva discrezionalità ai d.P.C.M. come fonti regolatrici della materia, ai quali viene sostanzialmente demandata, pur nei presupposti indicati dalla legge, l'individuazione della disciplina inerente ai profili procedurali e contenutistici nella determinazione dei beni oggetto di trasferimento (artt. 3, comma 1, e 5, comma 4, del decreto legislativo n. 85 del 2010); o, ancora, quanto accaduto nel risalente processo di trasferimento delle risorse finanziarie a copertura dei conferimenti effettuati dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998, che, ai sensi dell'art. 7 del provvedimento da ultimo menzionato, poggiavano su un vero e proprio "sistema di d.P.C.M.", con garanzie non sempre definite in merito all'effettiva copertura finanziaria delle funzioni trasferite<sup>55</sup>.

Accogliendo questa prospettiva, i decreti legislativi approvati e gli schemi di decreto *in itinere* rischiano di realizzare una progressiva dequotazione della fonte indicata dallo stesso legislatore delegante ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

La tendenza da ultimo richiamata apre ulteriori scenari problematici, da un lato, sotto il profilo della potenziale elusione di principi e criteri direttivi della legge di delega, che rimettono a fonti di rango primario la determinazione dei fabbisogni *standard*; dall'altro, dal punto di vista dell'indubbia incidenza di fonti di rango secondario nel processo di attuazione della riforma. Se a tutto questo, si aggiunge l'inarrestabile espansione delle competenze attribuite alla Società del Ministero dell'economia per gli studi di settore (Sose S.p.a.), a cui, come si è visto, è demandata l'effettiva determinazione delle dimensioni quantitative e valoriali nel processo di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali, si avrà la concreta misura del progressivo allontanamento degli schemi di decreto legislativo dal modello concertativo e cooperativo per certi versi delineato dalla legge di delega.

Anche sul piano delle procedure e degli organi coinvolti nel processo di riforma, le scelte espresse negli schemi di decreto delegato, per lo meno allo stato attuale, destano non poche perplessità<sup>56</sup>. Si registra, infatti, la mancata istituzione della Conferenza permanente per il

<sup>53</sup> In questa prospettiva, le critiche di M. Bordignon e N. Dirindin, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi* (28 settembre 2010), in [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it).

<sup>54</sup> Cfr. G. Colombini, *Federalismo demaniale, più ombre che luci*, in questo volume.

<sup>55</sup> Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Roza Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, 224 ss.

<sup>56</sup> Per una panoramica sui procedimenti e sugli organi coinvolti nel processo di attuazione della riforma, cfr. L. Gianniti e N. Lupo, *La Commissione bicamerale per il federalismo fiscale: alla ricerca di un ruolo per le Camere nei complessi procedimenti delineati dalla legge n. 42/2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 787 ss.

coordinamento della finanza pubblica, che – in linea di continuità rispetto agli strumenti di cooperazione introdotti dalle riforme degli anni Novanta – dovrebbe costituire la vera stanza di compensazione e il vero organo di controllo e monitoraggio dei processi di convergenza ai fini della definizione dei fabbisogni *standard*, anche mediante la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo coinvolti (art. 5, comma 1, lett. *h*), della legge n. 42 del 2009). Al momento, invece, nel processo di attuazione della riforma, viene privilegiato il ruolo della Commissione tecnica paritetica, che la legge tenderebbe invece a configurare in termini di organo tecnico strumentale allo svolgimento dei compiti della Conferenza (artt. 4, comma 4, e 5, comma 1, lett. *g*), della legge n. 42 del 2009)<sup>57</sup>.

Anche sotto questo profilo, non può non lamentarsi la mancata attuazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dovrebbe configurarsi come soggetto partecipante con il Governo nel processo di attuazione dei principi di coordinamento. L'art. 5, comma 1, lettere *a*)-*g*), della legge n. 42 del 2009, attribuisce, tra l'altro, a tale organo la funzione di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto con implicito riferimento, anzitutto, al patto di stabilità interno (e poi, esplicitamente, al patto di convergenza), nell'ambito della definizione degli obiettivi del quale, la Conferenza dovrebbe esercitare compiti non soltanto di proposta, ma anche di monitoraggio e di verifica.

##### **5. La prevalenza di regole di coordinamento in senso dinamico e le carenze sul piano delle norme strutturali di governo dei conti pubblici**

Volendo trarre qualche breve considerazione conclusiva dalla disamina di alcuni istituti e procedure di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario degli enti territoriali, appare largamente prevalente l'utilizzo di regole operanti in senso dinamico, finalizzate, cioè, ad assicurare il periodico e quantitativamente mutevole contributo delle autonomie ai processi di stabilità e di convergenza. Forme di coordinamento in senso dinamico sono probabilmente meglio in grado di assicurare quella necessaria elasticità e flessibilità che costituisce indispensabile presupposto per assicurare il rendimento di un sistema policentrico, tanto più in un quadro di riferimento caratterizzato dalla progressiva incidenza di vincoli esterni al governo dei conti pubblici, secondo forme mutevoli e sempre maggiormente pervasive.

E' difficile però sfuggire all'impressione che, nelle incertezze delle riforme *in itinere*, siano stati attratti sul piano del coordinamento in senso dinamico anche ambiti, per così dire, costitutivi dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, sia sul lato dei poteri impositivi, che su quello dei poteri di spesa<sup>58</sup>. Si tratta di settori che dovrebbero essere invece ricondotti – come indica la prospettiva fornita dal diritto comparato, in riferimento agli altri paesi dell'Unione europea – a fonti di rango costituzionale o a leggi organiche non soltanto per principi di coerenza interna del sistema delle fonti, ma anche per sostanziali garanzie di tenuta di ogni sistema multilivello.

Da questo punto di vista, le leggi nn. 42 e 196 del 2009, sul c.d. federalismo fiscale e sulla riforma del sistema di contabilità, avrebbero probabilmente dovuto operare una più netta distinzione tra gli ambiti strutturali di definizione dei cespiti riservati ai diversi livelli territoriali di governo e dei corrispondenti poteri di spesa, da un lato, e quello, per così dire, maggiormente variabile, frutto

<sup>57</sup> Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard*, cit., 2

s.

<sup>58</sup> Sull'impropria commistione tra i due piani, si vedano le pregnanti considerazioni di A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit.



soprattutto di aggiustamenti legati alla congiuntura e alla necessità di assicurare un percorso di rientro certo entro gli obiettivi parametrici determinati in sede europea ed amplificati dai mercati di fronte alla crisi dei debiti sovrani, dall'altro. La commistione tra i due livelli ed ambiti di intervento – corrispondenti a finalità non interscambiabili, ed anzi costituzionalmente distinte – rischia invece di pregiudicare le ragioni della vera autonomia e le imprescindibili esigenze di coerenza del sistema policentrico.