

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

IL FEDERALISMO FISCALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO TRA VECCHIE ATTUAZIONI E NUOVE ASPIRAZIONI

di Gianmarco Cialone, dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Teramo.

1. L'ordinamento della "finanza pubblica allargata"; 2. Le manovre a carico degli enti territoriali ed il nesso risorse-funzioni; 3. Lo stato del federalismo fiscale tra auspici originari e realtà applicata; 4. Le prospettive future tra legislazione delegata e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e "nuova" *Spending Review*.

Premessa

Il presente lavoro trae le prime conclusioni di una ricerca svolta nell'ambito dei rapporti che costituiscono la cd "finanza pubblica allargata"¹. In particolare, l'attenzione è stata posta su due concetti chiave: costi e fabbisogni *standard*. Questi, colonne portanti dell'intera struttura disciplinare della riforma costituzionale in senso federalista del 18 ottobre 2001, n. 3, conoscono due "momenti" interpretativi chiave, entrambi connessi allo spartiacque storico incarnato dall'opposta riforma costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1. Infatti, tra momento antecedente e momento successivo a tale *discrimen*, i due sembrano acquisire colorazioni ermeneutiche radicalmente diverse poiché, diverse, erano apparse le finalità strutturali².

L'originario disegno decentralizzante, rappresentato dalla prima

¹ Il presente contributo è stato sviluppato nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN" (2017), Unità di ricerca dell'Università di Teramo, dal titolo "Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica".

² Sulla questione, tra le altre, delle diverse letture della disciplina di bilancio nei vari contesti storici, si v. G. DI GASPARE, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 20 novembre 2019.

riforma, perseguiva un fine specularmente divergente rispetto alle necessità (ed urgenze) incarnate dalla seconda, la quale tendeva a riportare nell'alveo del controllo centralizzato la disciplina di bilancio e, dunque, della finanza pubblica complessivamente determinata.

Quindi, al fine di comprendere meglio le sfumature storico-interpretative che hanno condizionato i due concetti di costo e fabbisogno *standard*, e di delinearne i futuri scenari di merito, appare quanto più esigente rivolgere un'attenzione di sistema alla struttura dei rapporti economico-finanziari interni allo Stato italiano.

Pertanto appare determinante, per uno sguardo organico più ampio, inquadrare i due concetti in parola all'interno delle categorie in cui essi operano, o più propriamente, delle "condizioni" in cui il rapporto tra Stato ed Autonomie è esercitato. Importante, ciò posto, è delineare una rapida profilatura della cd "finanza derivata" (la cornice operativa) e del cd "nesso funzioni-risorse" (elemento teleologico ma anche obiettivo imprescindibile della riallocazione delle risorse pubbliche verso gli enti locali).

Nel primo paragrafo si definirà il concetto di "finanza derivata" e, in collaborazione con il secondo, si declineranno le modalità, il *modus operandi*, della redistribuzione fiscale delle risorse (rispetto alle funzioni che finanziano) tra centro e periferia; nel terzo si guarderà all'originario disegno del federalismo fiscale e alla condizione attuale, provando a dare una plastica evidenza della torsione subita dalle iniziali aspettative ad opera delle applicazioni concrete, tentando di tirare le somme del rapporto obiettivi teorizzati-risultati ottenuti.

Nel quarto, ed ultimo, si cercherà di ricomporre i -seppur deboli- progressi migliorativi del federalismo e le spinte novative occorrenti tra legislazione delegata e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ad esso si aggiungerà un accenno al processo di *Spending Review* che, come gli altri concetti *de qua*, ha risentito della matrice contestuale in cui è stato generato ed utilizzato e sul quale potrebbero aprirsi importanti spazi migliorativi, anche concettuali, capaci di modificare la struttura di finanza pubblica.

1. L'ordinamento della "finanza pubblica allargata"

Il tema del "governo dei conti pubblici" assume negli ultimi 30 anni, in concomitanza con l'inizio del percorso di convergenza europea del nostro Paese, una centralità determinante nella dimensione della decisione

politica³. È con il sentiero di integrazione tra Stati all'interno del disegno comunitario che si attiva una più pressante attenzione alla salute dei conti pubblici, complice anche la coeva e simpatetica dottrina economica che la dirige⁴. A partire dal Trattato di Maastricht, la "rete" che informa la struttura di controllo, vigilanza e direzione della contabilità di Stato si attaglia progressivamente agli stringenti obiettivi che ad esso vengono richiesti al fine di partecipare al disegno eurounitario⁵.

Sul piano "esterno", le finalità da conseguire sono quelle stabilite, a monte, dai Trattati e, a valle, da Accordi di varia natura (il Patto di Stabilità e crescita ed i suoi addentellati successivi -*Six* e *Two Pack*, Patto *Europlus*); sul piano interno, la legislazione nazionale li assorbì costruendo una nervatura normativa che poneva gli obiettivi di finanza pubblica e ne stabiliva i controlli⁶.

Ovviamente, per conseguire un macro-obiettivo di saldo di bilancio nazionale (inizialmente nominale), il governo centrale doveva ricomprendere tutti gli organi costitutivi i poteri dello Stato. Quindi non solo gli organi costituzionali, ma l'intera articolazione della Pubblica amministrazione. Una prima radice del più rigido ed esteso controllo sulla finanza pubblica è nella legge del 5 agosto 1978, n. 468⁷ in cui "il coordinamento della finanza pubblica" (art. 26), al fine di "consolidare" i bilanci delle p.a. era posto nelle competenti mani del ministero del Tesoro. Per quanto concerne le c.d. Autonomie⁸ è il Patto di Stabilità Interno (ed il Patto di Convergenza) a definire e regolare il contributo di queste al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica⁹, ovvero al mantenimento di "sane e prudenti" politiche di bilancio nella fase della gestione economico-finanziaria all'interno di un fitto reticolato di controlli *ex ante* ed *ex post* con gli organi definiti (su tutti, la Corte dei conti¹⁰).

³ Si veda, *ex multis*, M. PIERONI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di costituzionalità in tale sede*, in via di pubblicazione. Per una visione storico-politica, si v. P. CRAVERI, *L'arte del non governo*, Marsiglio, Venezia, 2016.

⁴ Cfr., *ex multis*, F. BRESOLIN, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea della crisi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 159-188, L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, *ivi*, pp. 13-53 e P. DE GROUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁵ Cfr. G. CORSETTI, N. ROUBINI, *La questione fiscale nell'Europa di Maastricht*, in A. MONORCHIO, (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992. I nodi strutturali ed istituzionali della politica di bilancio del nostro paese: approfondimenti e proposte*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 439-482.

⁶ Si v., complessivamente sul punto, M. GIORDANO, *La nuova governance fiscale*, in *Atti del seminario: La nuova governance fiscale europea. Fiscal compact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, LUISS Guido Carli, Roma, 9 novembre 2012.

⁷ Sul punto, inevitabile è il rinvio a M. L. BASSI (a cura di), *Le nuove regole del bilancio statale*, Franco Angeli, Milano, 2007.

⁸ Da questo momento si userà il termine Autonomie per determinare gli enti che godono di dignità che la Costituzione, ex art. 114 e 118, gli attribuisce.

⁹ Sul tema, si v. L. GIURATO, F. GASTALDI, *The domestic stability pact in Italy: a rule for discipline?*, in MPRA Paper, University Library of Munich, Germany, aprile 2009.

¹⁰ Con la legge n. 20 del 1994 si opera una iniziale ed ampia riforma della Corte dei conti; successivamente si ha, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, un nuovo allargamento delle funzioni di controllo (e della c.d.

Un rapporto *stock/flusso* che informa la condotta delle Autonomie (e della p.a.) che ben si sussume ai due macro-obiettivi generali di Maastricht: quelli di debito (*stock*) e di deficit (*flusso*).

Il precipitato pratico di questa teoretica articolazione ricade su due strumenti: il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci dello Stato. Il primo, strumento chiave nella cassetta degli attrezzi del governo dei conti pubblici, serve a stabilire un doppio piano regolatorio per gli enti sussidiari. Nella sua accezione "statica", esso definisce la normazione generale e positivizzata¹¹; nella sua accezione "dinamica"¹², serve a regolare l'ammontare annuale (o congiunturale) del contributo finanziario degli enti substatuali¹³. Tale, essendo di carattere fluido, è strumento necessario per adeguare le grandezze di contributo agli scenari macroeconomici (assestati) nazionali e internazionali. Questo è il contesto cui opera la "finanza pubblica allargata" che si interseca con l'altro concetto di "finanza pubblica derivata".

Da una parte, le supreme esigenze di tutela dell'unità (economica) della Repubblica lette, prima, nel il prisma delle strategiche convergenze economiche nazionali verso gli obiettivi comunitari per entrare a far parte dell'Unione europea, e poi, con le drammatiche necessità ed urgenze di finanza pubblica che la congiuntura economica (2008-2016) richiedeva, sollecitavano un coinvolgimento più ampio degli organismi componenti l'intera struttura dello Stato (Autonomie e p.a.); dall'altro, le medesime esigenze, postulavano (secondo ragioni profonde) un controllo vigile e

"funzione certativa") della stessa, sulle Autonomie; oggi, con il decreto 16 luglio 2020, n. 76 e 31 maggio 2021, n. 77. Si v., sui temi, F. PETRONIO, *Le funzioni di controllo sulle autonomie locali*, in *Amministrazione in cammino*, 22 aprile 2021; CORTE DEI CONTI, Sez. Riun. Sede di controllo, *Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 77/2021 recante "Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*, depositata presso le Commissioni I e VIII, giugno 2021; L. CASO, *La posizione della Corte dei conti nel nuovo assetto del pareggio strutturale*, in *Atti del seminario: La nuova governance fiscale europea*. Fiscal compact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive, LUISS Guido Carli, Roma, 9 novembre 2012.

¹¹ Esse sono "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". "Le regole di coordinamento in senso statico, [sono] 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 partecipi del coordinamento", G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, *Rivista AIC*, 1/2012, p. 3. Si v. *I.d.*, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto di competenze?*, in *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 2 settembre 2013.

¹² Queste sono "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"; si possono considerare come "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: nella fattispecie del coordinamento della finanza pubblica, sembrano riconducibili a questa tipologia le disposizioni sul processo di convergenza delle finanze pubbliche", con l'obiettivo di "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", *Ivi*, p. 2.

¹³ Cfr. F. BALASSONE, D. FRANCO, S. ZOTTERI, *Achilles Catches Up Whit The Tortoise: An Expenditure Rule To Bridge The Gap Between Fiscal Outturns And Targets*, in *Banca d'Italia (a cura di), Fiscal rules*, 1 febbraio 2001, 513-525.

puntuale che solo dall'alto poteva operare, richiamando a tradizioni tipicamente centraliste¹⁴. A tenore di quanto detto si "giustifica un governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio"¹⁵.

Da queste premesse emergono le più forti contingenze che hanno, insieme, interdetto l'attuazione organica della riforma costituzionale n. 3 e salvatone, però, parti selezionate e riutilizzabili strumentalmente al disegno economico-finanziario della c.d. "stagione della crisi"¹⁶.

L'evoluzione della finanza pubblica, negli ultimi anni, è determinante nel ragionare della Corte costituzionale. Difatti, "se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost"¹⁷.

A presidio di tale sistema, la Corte, posiziona lo Stato¹⁸ come soggetto organico composto da apparati amministrativo-funzionali che devono contribuire agli "equilibri finanziari"¹⁹, intendendo il bilancio pubblico "come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata", essendo questa "una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche"²⁰.

¹⁴ L'orientamento tendenziale di fondo emerge in F. BALASSONE, D. FRANCO, *Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: a Difficult Union*, in Banca d'Italia (a cura di), *Fiscal rules*, 1 febbraio 2001, pp. 601-635.

¹⁵ CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Audizione della Corte dei conti. Stato di attuazione del Federalismo fiscale, prospettive e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 ottobre 2021, cit. p. 7.

¹⁶ Finanza pubblica allargata e finanza derivata operano con un rapporto sinergico e complementare, nel quale le finalità dell'uno sono serventi all'altro. Secondo la Corte costituzionale, il controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve "intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. A quest'ultima, del resto, vanno riferiti sia i principi derivanti dagli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost. (sentenza n. 179 del 2007), sia il principio di cui all'art. 1, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), per cui «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità». Corte costituzionale, sent. 20 luglio 2012, n. 198, Cons. in dir. n. 6.3. Per uno sguardo più ampio si v. G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei 'fatti'*, in *Federalismi*, 23 maggio 2018.

¹⁷ Corte costituzionale, sent. 7 giugno 2007, n. 179, Cons. in dir. n. 3.2.

¹⁸ Lo Stato viene designato dalla Corte costituzionale quale "custode della finanza pubblica allargata" (Corte costituzionale, sent. 12 maggio 2016, n. 107), CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, Sent. n.9/2021/EL, 4 agosto 2019, Cons. in dir. n.6. Cfr. C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 12 ottobre 2016.

¹⁹ Lo "Stato-comunità", alla cui salvaguardia si pone a servizio Corte dei conti, deve vedere lo sforzo unanime tendente al "rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva", Corte costituzionale, sent. 6 luglio 2006, n. 267, Cons. in dir. n. 4.

²⁰ Corte costituzionale, sent. 13 aprile 2017, n. 80, Cons. in dir. n. 3.4.

Queste obbligazioni, nei fini²¹ e nelle condotte²², non trovano deroghe neanche negli *status* "particolari" disegnati dalla Costituzione. Tutti sono tenuti a fare la propria parte, al fine di uno sforzo unitario finalizzato al bene comune²³.

A ciò, come si diceva, si riconduce il perdurante stato di "finanza derivata" che -in parte- contraddice la stessa Carta costituzionale. Difatti il disegno federalista vedeva un progressivo sganciamento fiscale da parte delle Autonomie dai trasferimenti dal centro. E questo perché, al fine di responsabilizzare e dare maggiore autonomia agli enti sussidiari, lo Stato attribuiva le c.d. "risorse proprie" territoriali a regioni ed enti locali con le quali questi avrebbero dovuto finanziare le loro funzioni. Rimanevano, a norma di articolo 119 Cost. due soli tipi di trasferimenti da parte dello Stato: il Fondo perequativo, istituito con legge dello Stato e senza vincoli di destinazione in favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (terzo comma) e gli interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni (quinto comma).

Invero, come anche asserito dalla stessa Consulta, la persistente incompiutezza attuativa dell'articolo 119 Cost.²⁴ e lo stato di "sospensione"²⁵ cui versa il disegno del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009, rendono legittimi gli ulteriori trasferimenti "non riconducibili alle tipologie costituzionali" dal centro verso la periferia²⁶.

²¹ Si pensi, tra i tanti esempi, ai poteri di coordinamento affidati al Ministero dell'economia nella forma di "misure tecniche" necessarie a "consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", in armonia con i vincoli e gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata", Corte costituzionale, sent. 30 dicembre 2003, n. 376, Cons. in dir. n. 4.

²² "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", CORTE DEI CONTI, Sezione controllo per la Regione Sicilia, Delib. n. 28/2022/PRSP, par. "C. Le conseguenze giuridiche della mancata adozione/assoluta inidoneità delle misure correttive", 15 febbraio, 2022. Sull'attenzione ai possibili sviamenti di prassi, tramite l'utilizzo di scappatoie contabili, si v. W. GIULIETTI, *L'equilibrio di bilancio negli enti locali ed il suo sviamento in via legislativa*, in *Diritti fondamentali*, Fasc. II/2021, 5 agosto 2021.

²³ "Il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto - quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci - che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004)", Corte cost., sent. 80/2017, Cons. in dir. n. 3.4.

²⁴ La Corte parla di "mancanza di norme che attuino detto articolo", Corte costituzionale, sent. 15 gennaio 2010, n. 10/2010, Cons. in dir. n. 6.4.

²⁵ La Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale ne ha parlato in termini di "perdurante transizione", a cui "peraltro consegue incertezza e alla incertezza si accompagna la indeterminazione delle responsabilità". Una transizione *sine die* se non verrà risolta la "sfida di fondo: portare a compimento il processo di attuazione dell'articolo 119" Cost. Si v. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul Federalismo fiscale*, Roma, 18 gennaio 2018, cit. pp. 10-11.

²⁶ "E, d'altro canto, occorre ricordare che poco dopo l'avvio dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, dunque dell'esercizio della relativa delega, i trasferimenti da trasformare in fiscalità di autonomia furono

Il quadro che si è così andato a creare, tra “*stop and go*”, tra modifiche e sovrapposizioni, tra disegni di lungo respiro ed urgenze sopraggiunte²⁷, vede un processo federalista frammentato ed un “robusto accentrimento finanziario e fiscale” per cui “l’effettiva disponibilità delle risorse delle autonomie territoriali è ancora rimessa alle scelte del legislatore”²⁸.

2. Le manovre a carico degli enti territoriali ed il nesso risorse-funzioni

Questo quadro di finanza pubblica, dilatata nella composizione²⁹ e centralizzata nel meccanismo di “avocazione-redistribuzione” delle risorse, è innegabilmente funzionale soprattutto alle esigenze di consolidamento dei conti pubblici e di vigilanza sul raggiungimento di determinati sforzi quantitativi di bilancio coerenti con i saldi obiettivi³⁰.

Ma ne rende anche più facilmente modulabile la gestione delle risorse. Difatti il concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica si dispiega in maniera multipla. Il combinato tra prescrizioni Costituzionali

progressivamente ridotti e pressoché azzerati in ragione della crisi economico-finanziaria”, Commissione parlamentare, op. cit., pp.34-35.

²⁷ Il processo di superamento della finanza derivata e la sua trasformazione in maggiore autonomia di entrata (per i trasferimenti con carattere di continuità e generalità) – predicati dalla legge 42 e dai decreti di attuazione – sono stati così frustrati sul nascere. *Ivi*, p. 35.

²⁸ G. RIVISECCHI, *Il controllo della Corte costituzionale nell’impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica*, Pisa 6-7 dicembre 2018, pp. 335-380, cit. p. 342.

²⁹ Sembra essere appena il caso di ricordare che ai fini della determinazione del saldo di bilancio strutturale utile per verificare la *compliance* degli obblighi nazionali, presi in sede di negoziato comunitario, ai vincoli di bilancio europei, tutte le p.a. e gli enti sub-nazionali dello Stato devono aggregare i loro conti secondo gli indirizzi del SEC2010 (settore S13). Questa dilatazione della disciplina di bilancio euro-nazionale, che assoggetta gli enti pubblici a controlli più precisi e cogenti, crea una dimensione parallela a quella della “pubblica amministrazione”, ossia la “amministrazione finanziaria” rinvenibile anche in una lettura più attenta dell’articolo 97, primo e secondo comma; per approfondire, S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, pubblicato in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica*, Pisa 6-7 dicembre 2018, e più diffusamente in *L’attualità della nozione di ente pubblico*, in *Federalismi*, 2015; si v. anche G. Colombini, *Notazioni a margine del processo di costituzionalizzazione della nozione finanziaria di amministrazione pubblica*, in G. Pizzanelli, (a cura di) *Passato e presente del diritto amministrativo*, Napoli, 2017, 83 ss. Si può rinvenire questo aspetto approfondito e attento alla composizione, all’organica inclusione e all’annuale aggiornamento delle “Amministrazioni finanziarie” negli articoli 12-13-14 della direttiva 85/2011. L. ASCOLI, *Il Sec2010*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), op. cit., pp. 163-171.

³⁰ La tendenza a mantenere residui modelli di controllo centralizzato della finanza pubblica è risalente e trova numerose convergenze teoretiche nazionali. Queste erano necessarie al fine di scongiurare il c.d. “*Fiscal Policy Risk*”, ossia il pericolo che condotte non ortodosse o peggio opportunistiche da parte degli enti subnazionali, dunque non in linea con i principi di responsabilità nazionale sulla sana gestione di bilancio, portassero ad atteggiamenti da *free-riders* dunque mettendo a rischio la stabilità dell’intera Unione Monetaria Europea. A questo fine gli Stati erano tenuti ad adottare politiche di *public law* per stabilizzare macroeconomicamente il paese e definire procedure di coordinamento fiscale tra tutti i livelli di governo. Per approfondire, F. BALASSONE, D. FRANCO, op. cit.; sul concetto di rischio, J. BLACK, *The Role of the Risk in Regulatory Process*, in R. BALDWIN, C. CAVE, M. LODGE, *The Oxford Handbook of Regulation*, 2010, C. VAMMALE, I. BAMBALAITTE, *Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil’s in The Details*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, n. 35, 2021.

(non solo l'art. 97, ma anche il 117 e 119 della Cost.) e legge d'attuazione n. 243/2012, impone alle Autonomie un ampio portafoglio di obbligazioni³¹. La loro operatività è disciplinata sotto varie forme: le "manovre a carico degli enti territoriali" oltre alle prescrizioni iscritte dal(l'ex) Patto di Stabilità Interno (da ora anche P.S.I.)³² sono attuate tramite il taglio dei trasferimenti dello Stato; il versamento di risorse al bilancio dello Stato; la revisione della spesa, con correlati risparmi/versamenti; l'assunzione di funzioni statali con correlati risparmi per il bilancio di quest'ultimo; gli obblighi di contenimento di specifiche voci di spesa (con riguardo al personale, la rappresentanza, i convegni, le autovetture, ecc.).

Si può ben dire che negli anni il legislatore abbia utilizzato tutti gli strumenti nel ventaglio dell'esercizio del contributo alla finanza pubblica da parte delle Autonomie, seppur abbia preferito utilizzare con più frequenza - a ben vedere, considerato il quadro di finanza derivata- lo strumento del mancato trasferimento e della revisione della spesa³³.

Si calcola che, solo nel periodo 2009-2013, il consolidamento della finanza pubblica abbia prodotto un rallentamento del PIL di 13 punti percentuali in termini nominali con un intervento di contenimento della spesa di circa 31 miliardi³⁴. Un intervento che ha visto concentrarsi il taglio delle spese sia di quelle in conto corrente che di quelle in conto capitale³⁵ per un complessivo taglio del 4,6% facendo risultare "una

³¹ Queste, per la l. 243/2012, devono: assicurare l'equilibrio di bilancio tramite il conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, sia in fase di previsione che di rendiconto pena l'adozione di misure correttive che ne assicurino il rientro nel triennio successivo (art. 9, l. n. 243/2012); concorrere, "al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea", ulteriormente, con propri sforzi a carico in materia di bilancio, qualora lo Stato lo ritenga necessario; versare, attraverso un pertinente Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, annualmente risorse (tenuto conto del ciclo economico) utili a ridurre il debito assicurando la sostenibilità delle finanze pubbliche (art. 12); nelle more delle procedure iscritte nell'articolo 8, comma 1, qualora il Governo sia obbligato a misure correttive al fine di rimediare allo scostamento rispetto all'obiettivo programmatico, egli indica la misura e l'arco temporale delle correzioni "a carico dei singoli sottosettori, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica" (comma 3).

³² Introdotto a decorrere dalla legge finanziaria per il 1999 (l. n. 448 del 1998), al fine di assicurare il coinvolgimento responsabile delle amministrazioni locali al rispetto dei vincoli europei, attraverso l'imposizione di vincoli interni a concorrenza allargata, "l'obiettivo primario del legislatore, dal 1999 ad oggi, di fatto, è sempre stato quello di porre un freno alla crescita della spesa degli enti", chiedendo sforzi di "contenimento sempre più stringenti, al fine di contenimento dell'indebitamento netto", è stato definitivamente superato con le modifiche introdotte al capo IV della legge n. 243 del 2012. Cfr., RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali*, 2017, p. 55.

³³ *Ivi*, p. 6. Inoltre, le manovre a carico degli enti si sono accompagnate (soprattutto nel periodo di consolidamento fiscale più intenso, 2012-2016) ad un blocco della modulabilità -verso l'alto- dei tributi propri delle Autonomie, irrigidendone ulteriormente gli spazi fiscali, cfr. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 4.

³⁴ CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, "Attuazione e prospettive del federalismo fiscale", Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014, p. 6.

³⁵ - 18,2 mld la prima, -17 mld la seconda.

diminuzione della spesa in termini nominali che non ha precedenti negli ultimi sessant'anni"³⁶.

Si veda come, in modo cumulato, nel quinquennio 2010-2015 le Autonomie abbiano sperimentato manovre con contributo a loro carico di circa 20 mld³⁷. Cionondimeno, in termini di indebitamento netto si è assistito ad un significativo miglioramento poiché, dal -4,2 del 2010 si è arrivati al 2,6 del 2016 con un repentino balzo positivo tra il 2010 ed il 2012³⁸. Tagli che non hanno operato in maniera indolore considerando che "è percepito, ormai diffusamente, l'offuscamento progressivo delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento cui è chiamato a contribuire". Un progressivo scadimento che, in taluni settori, ha portato anche ad "una crescente difficoltà di mantenimento dei servizi"³⁹. Utilizzando le parole dello stesso Governo, le manovre di finanza pubblica sono intervenute (sui bilanci comunali) "senza ancora porsi l'obiettivo primario di riqualificazione e revisione della spesa corrente comunale"⁴⁰. Ed anzi, l'utilizzo di strumenti quali tagli lineari⁴¹ e la tecnica dei "tetti di spesa"⁴², coniugata alla occlusione dei trasferimenti di risorse derivanti dai Fondi per lo sviluppo e la coesione⁴³ (ovvero il mancato trasferimento di somme dovute alle regioni per il sostegno alle scuole paritarie, o devolute all'edilizia scolastica) rendono l'idea di come si sia perseguito l'obiettivo di produrre un risparmio per il bilancio dello Stato.

³⁶ Tale risultato "è avvenuto, tuttavia, a prezzo di una forte riduzione della spesa di investimento, scesa all'1,8% del prodotto a fronte di un quadro tendenziale pre-crisi che ne manteneva il livello al 2,5 per cento", Ivi, pg. 7.

³⁷ Di cui 7,8 mld a carico delle regioni, 3,8 a carico delle Provincie e 8,6 a carico dei Comuni. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 42.

³⁸ Dal -4,2 si è arrivati al -2,9 con un miglioramento dei bilanci pubblici di 1,3 punti percentuali di PIL. Ivi, p. 3.

³⁹ Il riferimento in questo caso è ai servizi di trasporto pubblico locale. Si annota anche come nella sanità, tale scadimento, "ha significato, in molte regioni, servizi di assistenza agli anziani o disabili inadeguati agli standard; qualità dell'offerta ospedaliera insufficiente e alla base di un incremento della mobilità", CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 9.

⁴⁰ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 10.

⁴¹ Come riporta un'autorevole dottrina, "i bilanci delle autonomie territoriali sono stati ripetutamente destinatari di "tagli lineari" anche perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affidamento delle priorità allocative", G. RIVISECCHI, *Il controllo della Corte costituzionale nell'impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), op. cit., p. 343.

⁴² Fino alla XV Legislatura, l'utilizzo di questa tecnica di copertura sembrerebbe essere stata utilizzata anche per la platea di interventi a finanziamento dei c.d. diritti soggettivi che, essendo diritti costituzionalmente garantiti, non possono essere compressi o condizionati dalle disponibilità finanziarie nel loro nucleo essenziale; cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO DI BILANCIO, *Attività consultiva della Commissione bilancio: aspetti metodologici*, elementi di documentazione XVI Legislatura, n. 2, Maggio 2018, pp. 69-70.

⁴³ Così si componeva l'aggregato del mancato trasferimento alle Regioni nel 2014 ai fini del contributo alla finanza pubblica: riduzione quote Fondo per lo sviluppo e la coesione, riduzione delle somme da trasferire alle regioni per il sostegno alle scuole paritarie, riduzione delle quote spettanti dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (per la regione Lazio). Ma questa tipologia di riduzione, che anche con il bene placido delle regioni è stato condotto tramite la riduzione di contributi per gli investimenti e lo sviluppo, si è lungamente perpetrato, riproponendosi sistematicamente fino al 2017. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 10.

Esempio significativo di questo uso di "cattive pratiche" è la modalità con cui il contributo delle Autonomie alla finanza pubblica è concretizzato per il 2014. In termini di saldo netto da finanziare, vengono aggrediti i trasferimenti concernenti: a) il Fondo di coesione e sviluppo e b) risorse destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario; in termini di indebitamento netto, "fermo restando il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno"⁴⁴, si prevede la riduzione di risorse concernenti:

a) istituzioni scolastiche paritarie, per 100 milioni di euro; b) diritto allo studio, per 150 milioni di euro; c) contributi e benefici a favore degli studenti, anche con disabilità, per 15 milioni di euro; d) fondo per il diritto al lavoro dei disabili per 20 milioni di euro; e) erogazione gratuita di libri di testo per 80 milioni di euro; f) materiale rotabile per 135 milioni di euro, riproducendo anche per il 2015 riduzioni di risorse per Fondo di sviluppo, edilizia scolastica e sanitaria, ecc⁴⁵.

Ed ancora, *in addendum*, la manovra a carico delle regioni, per l'anno 2017, era attuata mediante contributo di quest'ultime pari a 2.6 mld, conseguito: in termini di saldo netto da finanziare tramite riduzione di contributi statali a valere su numerosi Fondi e riduzione di trasferimenti vari agli Enti sussidiari; in termini di indebitamento netto si prescriveva un risultato positivo del saldo di pareggio di bilancio, nuovi investimenti (difficilmente realizzabili a date condizioni) e altre riduzioni di stanziamenti⁴⁶.

A tali condizioni, non è andata ai Comuni a cui è stato progressivamente eroso, "in considerazione della più stringente necessità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali", il (costituzionalmente obbligatorio) contributo dello Stato al Fondo sperimentale di riequilibrio⁴⁷ ed al Fondo perequativo⁴⁸, fermo restando l'attuazione degli obiettivi del P.S.I.

⁴⁴ Questo di solito declinato come tetto di cassa e di competenza sulle spese finali e sulle spese eurocompatibili. *Ivi*, pg.73 e ss.

⁴⁵ *Si v.* a p. 11-12.

⁴⁶ Si tratta di riduzione del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 433, della legge n. 232 del 2016, come definito dal DPCM 10 marzo 2017 (quota del Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare attribuita alle Regioni a statuto ordinario, quale contributo destinato alla riduzione del debito); del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 140-bis, della legge n. 232 del 2016, introdotto dall'articolo 25 del decreto legge n. 50 del 2017 (quota del Fondo per gli investimenti attribuita alle Regioni a statuto ordinario); del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 541, della legge n. 190 del 2014 (contributi per il pagamento degli interessi su mutui contratti dalle Regioni a statuto ordinario); della riduzione dei trasferimenti (erogazione gratuita libri di testo, interventi miglioramento genetico bestiame, interventi in agricoltura, fondo inquilini morosi, fondo politiche sociali, fondo per l'edilizia scolastica, fondo non autosufficienze, edilizia sanitaria). *Si v. Ivi*, pp. 15-16.

⁴⁷ È istituito con decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in attuazione delle disposizioni della legge sul federalismo fiscale, è sostituito dal Fondo di solidarietà comunale costituente un fondo per il finanziamento dei comuni, anche con finalità di perequazione, istituito dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012 (stabilità 2013).

⁴⁸ Per il 2012, tramite l'articolo 19, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012 si prevede che "il fondo sperimentale di riequilibrio, il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali siano ridotti di 500 milioni di euro per

L'aumentare in intensità degli obiettivi di compartecipazione ai saldi e la riduzione dei trasferimenti, senza una circoscrizione "qualitativa" delle riduzioni, hanno condotto le Autonomie ad avere bilanci sempre più ridotti e 'rigidi' a scapito di un evidente "ridimensionamento della cure degli interessi e settori alla cui cura sono preposti"; infatti, "il miglioramento dei saldi dello Stato è avvenuto aumentando le entrate, mentre, sul versante degli enti territoriali, le manovre hanno prevalentemente agito determinando una riduzione della spesa"⁴⁹. Sicché, "mentre lo Stato ha migliorato i propri saldi senza dover ridurre eccessivamente i propri spazi della propria politica di spesa"⁵⁰ per le Autonomie "è avvenuto esattamente l'opposto, perché hanno dovuto rideterminare massicciamente le loro politiche di spesa" con conseguente consunzione alle prestazioni-funzioni⁵¹.

È infatti opinione diffusa nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, benché il legislatore possa utilizzare una norma "per realizzare in via mediana una finalità che è, questa sì, riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica" potendo incidere per il tramite del suo "carattere finalistico che tipicamente caratterizza l'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica- per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – giustifica l'esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l'esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e controllo"⁵², "«poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata»"⁵³, la stessa circoscrive il potere ampliativo del Governo in tema di coordinamento ad un "limite complessivo, che lascia agli enti

l'anno 2012, di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.600 milioni di euro a decorrere dal 2015". E tuttavia, tali previsioni, si inaspriscono con il comma 3, articolo 7 del decreto-legge n. 78/2015, che disciplina una "maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia fermo restando l'effetto già generato fino al 2014 dai commi 6 e 7 del citato articolo 16". Ivi, p. 23. Ulteriori riduzioni a carico del Fondo di solidarietà comunale, sono operate con la legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 435, per un ammontare di 1.2 mld, collegando la riduzione alla popolazione residente e rimodulando la riduzione a 118 milioni di euro per i comuni e 7 milioni per le province a decorrere dal 2014. Sul tema si v. anche, E. LONGOBARDI, F. PORCELLI, *Il riconoscimento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali. Riflessioni per un impianto più coerente con i principi costituzionali a dieci anni dalla riforma introdotta dalla legge 42 del 2009*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI, *Il costo dei diritti*, Il Mulino, Bologna 2021, pp. 153-184.

⁴⁹ Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, gennaio-aprile 2014, pp. 49-80, cit. p. 60.

⁵⁰ Seppur la normativa in tal senso è ampia, si v. M. LAZE, M. FRANCAVIGLIA, N. MACCABIANI, E. TIRA, F. PARMIGIANI, *L'attività normativa del governo Monti*, in *Rivista AIC*, 6 novembre 2012.

⁵¹ Cfr. A. BRANCASI, op.cit., p. 60.

⁵² Corte costituzionale, sent. 27 gennaio 2005, n. 35, Cons. in dir. n. 4.

⁵³ Corte costituzionale, sent. 22 luglio 2011, n. 229, Cons. in dir. 3.1; e tuttavia, tali limitazioni puntuali, devono essere temporanee ed emergenziali; *ex multis*, sent. 17 dicembre 2013, n. 310.

stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”⁵⁴.

Le censure della Corte si stagliano anche sulle condotte del Governo “in contrasto con il principio di proporzionalità” del provvedimento che, *ictu oculi*, “si manifesta innanzitutto nell’idoneità della previsione a raggiungere i fini che persegue”⁵⁵.

Dunque, il *fumus boni iuris*, come parametro di contrasto ai principi di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza della norma oggetto sono per la Corte censure da muovere all’opera di coordinamento della finanza pubblica⁵⁶. Tali condotte, corredate da tendenze omissive del canone della leale collaborazione⁵⁷, hanno svuotato le Autonomie della loro dignità costituzionale, riducendole a “centri di spesa, come fattori di espansione del deficit e del debito pubblico da sottoporre a radicali misure di razionalizzazione, piuttosto che enti portatori di interessi collettivi e dotati di una propria autonomia”⁵⁸. Ma l’ingerenza del Governo centrale si esprime anche tramite l’avocazione di risorse dalle Autonomie riutilizzabili a copertura di *policy* nazionali⁵⁹; ovvero rendendo *ex lege* vincolati trasferimenti di natura libera⁶⁰. Si potrebbero definire Autonomie “sotto tutela e molto in balia del centro, quindi poco in grado di svolgere un proprio ruolo politico”⁶¹.

Non è pertanto peregrina l’idea che, tali criticità, abbiano travalicato i meri confini economico-finanziari intaccando anche il rapporto di derivazione esistente tra eletto (che ha raccolto il mandato popolare sulla base dell’indirizzo politico per cui è stato votato) elettori ed amministrati;

⁵⁴ Corte costituzionale, *ex multis*, sent. 26 gennaio 2004, n. 36, Cons. in dir. n. 6.

⁵⁵ Corte costituzionale, sent. 22 dicembre 2015, n. 272, Cons. in dir. nn. 3.2 e 3.2.1.

⁵⁶ Si v. anche, Corte costituzionale, sent. 11 gennaio 2019, n. 6, Cons. in dir. n. 4.2.

⁵⁷ Canone assoluto al fine di preservare, in ambiti informali e di negoziato, un equilibrio di buona fede tra le parti; Corte costituzionale, sent. 9 settembre 2022, n. 114, Cons. in dir. nn. 5 e 6.

⁵⁸ M. SALERNO, *Le mitologie dell’autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, 2014, cit. p. 81. Si veda pure, G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *FORUM di quaderni costituzionali*, 6 giugno 2018; R. URSI, *Il paradigma europeo dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2018, pp. 839-856. Sul punto, S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. n. 4, dicembre 2012, pp. 711-751, a p. 729, parla di un particolare *imprinting* che connota il canone d’azione del legislatore centrale, specialmente nella riforma costituzionale del 2011, e cioè la “visione che le Regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle”.

⁵⁹ Sul tema, si veda G. RIVOCSECCI, *Il controllo della Corte costituzionale nell’impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, op. cit., per il quale “ai progressivi limiti imposti dall’autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, corrisponde la tendenza del legislatore a utilizzare il loro potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari imposti da livelli di governo superiori”; si v., dello stesso Autore, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 248-290, p. 254, ove si ribadisce come “tali risorse sono state invece distolte dagli obiettivi originari concordati con le Regioni e reimpiegati dal legislatore statale per finanziamento di politiche attive del lavoro previste dalla riforma del 2014 (c.d. *Jobs Act*) in alcune regioni del Mezzogiorno, determinando un’incisiva riduzione del cofinanziamento nazionale, senza che le Regioni stesse abbiano trovato garanzia né presso le istituzioni europee, né di fronte alla Corte costituzionale”.

⁶⁰ Questo, per la Corte costituzionale, sarebbe “un’illegittima «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente»”, Cfr. Corte costituzionale, sent. 22 febbraio 2022, n. 40, Cons. in dir. n. 3.2.

⁶¹ G. C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali nell’amministrazione della Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 28 gennaio 2022, cit. p. 8.

parliamo dunque delle fondamenta del circuito rappresentativo tutto sintetizzato nel concetto di "responsabilità democratica"⁶².

La progressiva erosione degli spazi di bilancio di regioni, province e comuni, predicate da "vincoli dettati dall'esigenza del consolidamento dei conti pubblici, che [hanno] richiesto nel corso degli anni un rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, nonché le frequenti modifiche della tassazione immobiliare allo scopo di reperire risorse finanziarie, hanno reso, infatti, precario e incerto il quadro normativo della fiscalità", configurando "una instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni nonché della perequazione fiscale delle risorse"⁶³, arrivando a ipotizzare una consunzione del nucleo stesso della autonomia di bilancio degli enti pubblici. Viepiù condizionando il nesso risorse funzioni⁶⁴.

E questo grazie alla "fluidità" strutturale della materia della finanza pubblica che rende labili i confini degli accordi. Si noti, infatti, che in ambito sanitario -ma è un paradigma estendibile - le Intese che dispongono i fabbisogni "possono essere rideterminati per particolari esigenze di finanza pubblica che dovessero in seguito manifestarsi anche in relazione alle variazioni del quadro macroeconomico"⁶⁵.

Un condizionamento macroeconomico che ritroviamo, cristallizzato in norme legislative, nel decreto n. 68/2011 quando, nel momento di definire annualmente le risorse a soddisfacimento dei fabbisogni del servizio sanitario si condiziona tale servizio essenziale alla coerenza macroeconomica⁶⁶. Riprendendo le parole di una autorevole dottrina, "a ben considerare, tutte le manovre di finanza pubblica a partire dalla legge finanziaria per il 1979, non sono state altro che la rimessa in discussione

⁶² Cfr. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti, Parte I- DOTTRINA*, n. 2/2020. Si v., in tema, W. GIULIETTI, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Il diritto dell'economia*, pp. 279-303.

⁶³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, 16 febbraio 2022, p. 1.

⁶⁴ "Il contributo finanziario degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato nel tempo assicurato sia attraverso misure di riduzione delle risorse attribuite alle amministrazioni locali (riduzione del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale o di risorse a qualunque titolo spettanti alle regioni) sia mediante strumenti miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio delle diverse amministrazioni ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno, poi pareggio di bilancio). A partire dal D.L. n. 95/2012 per le regioni e dal D.L. n. 66/2014 per gli enti locali, il concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali è stato assicurato anche mediante la richiesta di ingenti risparmi di spesa corrente", SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI SERVIZIO STUDI, SERVIZIO DEL BILANCIO, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale. Dossier di Legislatura. XVII*, Roma, marzo 2017, cit. p. 35.

⁶⁵ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 52.

⁶⁶ "A decorrere dall'anno 2013 il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza", art. 26, decreto-legge 6 maggio 2011, n. 68. È bene notare che tre sono i vincoli che condizionano le risorse del fabbisogno sanitario: il quadro macroeconomico complessivo, i vincoli di finanza pubblica come interpretati dal Governo centrale e gli obblighi quali-quantitativi stabiliti in sede comunitaria.

di oneri, nella gran parte obbligatori, assunti con leggi pregresse, a fronte soprattutto di diritti soggettivi successivamente ridimensionati per legge. Il concetto stesso di "manovra di finanza pubblica", che ora a livello statale trova la sua plastica evidenziazione nella Sezione I della legge di bilancio, altro non è che la correzione del complesso delle norme in essere in modo da adeguare (nel senso di ridurne) gli effetti finanziari in vista degli obiettivi di finanza pubblica, come esplicitamente dispone la legge di contabilità"⁶⁷.

Una sistematicità che, controintuitivamente, fa emergere tutti i limiti di una interpretazione del diritto macroeconomicamente condizionato⁶⁸ e che, nei suoi orli estremi, scalfisce l'operabilità dei servizi e la qualità della fruizione.

L'intensità con cui il Governo centrale ha perseguito la stabilizzazione macroeconomica e finanziaria tramite l'utilizzo della normativa di diritto pubblico, mostra tutta l'unilateralità degli interessi perseguiti⁶⁹ che hanno legittimato "il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti"⁷⁰ che hanno inciso sul portato finanziario degli stessi.

Tra l'altro, la pretermissione degli obblighi statali, come quelli ex commi terzo e quinto dell'articolo 119 Cost. (testimoniati anche dal recente intervento della Consulta che ritorna sul Fondo di solidarietà comunale divenuto "orizzontale" tanto da determinare un "trasferimento negativo", nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato⁷¹) ed il susseguirsi delle manovre finanziarie che dal 2010 sono composte da un primeggiante canone di coordinamento composto da "strumenti che limitano l'autonomia di entrata e di spesa", svuotano gli enti autonomi delle risorse necessarie a far fronte alle proprie funzioni⁷².

⁶⁷ M. PIERONI, C. FORTE, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, 2/2020, cit. p. 107.

⁶⁸ Cfr. G. CRISAFI, *Fabbisogni e costi standard, un'occasione perduta*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, 26 settembre 2016 e più diffusamente, sul tema L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa, La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2016. Si v. anche dello stesso Autore, *Tecniche decisorie e bilanciamenti tra diritti e finanze*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI (a cura di), op. cit., pp. 95-108.

⁶⁹ R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, fasc. 3, maggio-giugno 2015, pp. 799-803.

⁷⁰ C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2012, dicembre 2012, pp. 799-828, cit. p. 819. Lo stesso A. spiega come le Autonomie siano state progressivamente svuotate finanziariamente, profilando un "un [de]flusso di risorse, dagli enti strumentali delle Regioni allo Stato, che configura una vera e propria forma di finanziamento del bilancio statale", cit. p. 820. Si v. anche M. SALERNO, *II criteri di virtuosità nel governo della finanza pubblica locale*, in *Federalismi*, 14 dicembre 2018.

⁷¹ Corte costituzionale, sent. 16 novembre 2021, n. 220, Cons. in dir. n.4; si v., sul "sistema a finanza ancora largamente derivata", Corte cost. sent. n. 40/2022, Cons. in dir. n. 3.2 e 3.3.

⁷² Come riporta una autorevole dottrina, "È frequente, altresì, il taglio dei finanziamenti o l'imposizione di tetti o riduzioni di spesa che compromettono l'operatività degli apparati pubblici". Questa incertezza cronica nelle

Ciò posto, come si è detto sopra, nel ventaglio di scelte poste dal legislatore a sé stesso, ai fini di disegnare la manovra di finanza pubblica a carico delle Autonomie, vi è anche la facoltà di attribuire funzioni statali agli enti sussidiari ad invarianza di saldi (di risorse)⁷³. Questa, posta nella dimensione della Autonomia speciale, è stata attuata dalla Regione della Valle D'Aosta (mediante accordo politico/negoziato tra essa e lo Stato) e dalle Provincie autonome di Trento e Bolzano, le quali hanno novellato il loro Statuto al fine di concorrere alla finanza pubblica "mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate"⁷⁴.

E tuttavia, questa previsione solleva dubbi circa l'opportunità costituzionale che, invero, garantisce e tutela chiaramente il nesso tra le risorse assegnate rispetto alle funzioni esercitabili⁷⁵, sancita dalla lettura degli articoli 114, 118 e 119, quarto comma, Cost. ma anche dall'art. 81 Cost. ove "il canone dell'equilibrio diviene un presidio di autonomia"⁷⁶.

Di fatti, "se integralmente governata dalla sussidiarietà e dal giudizio di adeguatezza, la distribuzione delle funzioni non dovrebbe essere preventivamente condizionata dalla disponibilità delle risorse. In secondo

disponibilità non solo finanziarie, ma anche materiali ed umane, non permette alle Autonomie di svolgere in modo sostenibile le funzioni e l'erogazione dei servizi, così come non gli permette di centrare gli ordinativi principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, conseguibili a patto che, esse, "siano in grado di far affidamento su risorse finanziarie certe, rimesse non già alla mano benevolente di un dispensiere statale, bensì a decisioni direttamente e responsabilmente assunte". Cfr. M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2012, p. 105-111, cit. 105-106.

⁷³ "L'assunzione di funzioni statali da parte delle autonomie speciali ha rappresentato nel tempo una possibile forma di concorso di tali enti alle manovre di finanza pubblica, nei casi in cui il trasferimento delle funzioni statali è stato realizzato senza attribuire le risorse che, nel bilancio dello Stato, finanziavano le relative spese. Se realizzata senza variare gli obiettivi previsti dai vincoli di finanza pubblica, in termini di saldo o di tetto di spesa, tale forma di contributo alla finanza pubblica determina effetti positivi sia per il saldo netto da finanziare, sia per l'indebitamento netto e il fabbisogno di cassa delle Amministrazioni pubbliche", RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 73.

⁷⁴ Ivi, p. 46.

⁷⁵ Per dirla con le parole di una autorevole dottrina, "È frequente infatti nell'esperienza legislativa ed amministrativa anche recente l'attribuzione di nuove funzioni ad apparati già costituiti senza aumentare la dotazione di risorse disponibili", "il miraggio delle riforme "a costo zero"" sempre presente nelle leggi emanate in fasi di ristrettezze finanziarie -ed ormai consolidate nelle prassi-, che ipoticano un principio cardine del sistema ordinamentale: il "principio di effettività, in forza del quale alla titolarità in capo a Regioni ed enti locali delle nuove funzioni deve corrispondere la titolarità delle risorse finanziarie ed umane necessarie ad esercitarle". M. CLARICH, op.cit., pp. 105-107.

⁷⁶ "Il necessario portato del principio di equilibrio sancito dall'articolo 81 cost. implica anche la indispensabile congruenza (e l'affermazione del principio di corrispondenza) tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. ove questo non si verifichi, si viene a ledere l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), dal momento che la necessità di trovare risorse per le funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse". Dunque, per la Corte dei conti, "la necessità del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative", fondata sul processo di riordino delle funzioni, "implica la presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità delle risorse [...] dall'altro"; così il canone dell'equilibrio contiene e compenetra le esigenze di finanza pubblica e governo dei conti, con i canoni dell'autonomia e dell'adeguata assegnazione delle risorse per il corrispondente espletamento delle risorse; cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, *Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna. Esercizio 2021*, 15 luglio 2022, cit. p. 30.

luogo, posto il principio di necessaria corrispondenza tra le prime e le seconde, all'allocazione delle funzioni tra gli enti sub-statali deve seguire l'integrale finanziamento delle stesse⁷⁷.

E tuttavia sono ancora numerosi i ricorsi davanti alla Consulta da parte delle regioni che lamentano la violazione di tale proposizione costituzionale. Ciononostante, la Corte, pur avendo più volte affermato il "divieto di alterare «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte»" ha ribadito come "ricade sulla Regione stessa l'onere di provare con adeguata documentazione l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie, di svolgere funzioni ad essa attribuite dalla Costituzione"⁷⁸.

Ed ancora, in tema, la Consulta, è tornata *in medias res*. Secondo il Giudice delle leggi, lo "stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere adeguatamente ponderate nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate"⁷⁹. Infatti se "possono essere adottate, senza violare la Costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle Regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni e «[c]iò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro".

E questo è il caso, *ex plurimis*, della regione Sardegna, le cui doglianze sono state accolte in quanto "è stata ben chiara nell'individuare l'effetto lesivo della norma", pregiudicante "adeguato finanziamento delle funzioni statutariamente assegnate" plasticamente rappresentato dalla

⁷⁷ G. RIVOSECCHI, *La Corte garante della corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, 1/2021, p. 337- 360, p. 335. Riprendendo le parole di un'autorevole dottrina, infatti: "l'effettività del principio autonomistico non è soltanto legata alla corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, alla stregua di quanto previsto dall'art. 118 cost., ma è subordinata alla sostenibilità finanziaria del loro esercizio"; "l'adeguatezza delle risorse finanziarie che gli enti possono autonomamente reperire e spendere condiziona la qualità e la quantità delle funzioni prestate dall'ente a favore della comunità di riferimento". Cfr. W. GIULIETTI, *Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello*, in *Amministrazione in cammino*, 30 settembre 2010.

⁷⁸ Ivi, p. 351. Si v. anche, G.L. CONTI, *La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020)*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, p.304-326.

⁷⁹ Corte costituzionale, sent. n. 6/2019, Cons. in dir. n. 4.1.1.

“incoerenza tra finalità della norma e le risorse stanziata”⁸⁰. La possibilità di prevedere manovre che determinino “riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni” deve essere circoscritta e ponderata affinché esse non siano “tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (cfr. sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992 e n. 370 del 1993)» (sentenza n. 138 del 1999)“.

Per la Consulta, quindi, i tratti fondamentali delle manovre di finanza pubblica a carico delle Autonomie devono necessariamente contemperarsi “con la sana gestione finanziaria del singolo ente, che si sostanzia, secondo la Corte, nella necessità di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”, questo nel caso essa verifichi “una lesione di interessi costituzionali tutelati, conseguente alla scarsità di risorse assegnate”⁸¹.

In questa pronuncia, il Giudice delle leggi torna anche sulla “la mancata attuazione dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l’economia nazionale”.

L’inattuazione della legge n. 42 del 2009, ovvero la sua attuazione “a macchia di leopardo” per parti funzionali alle esigenze del Governo, rende “assolutamente enigmatico”⁸² il quadro dell’autonomia finanziaria soprattutto se si considera la natura attuativa dell’articolo 119 Cost⁸³. Un contesto che ha sfibrato lo stesso principio di certezza del diritto⁸⁴.

3. Lo stato del federalismo fiscale tra auspici originari e realtà applicata

Alla instabilità del contesto della finanza pubblica allargata contribuisce l’indeterminatezza che la Carta costituzionale presenta sul “modello di federalismo” da enucleare. Sebbene la Costituzione, per natura, sia una sintesi organica e massima delle diverse (e contrapposte)

⁸⁰ Ivi, nn. 3-4.

⁸¹ M. PIERONI, C. FORTE, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge di bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, 2/2020, cit. p. 113.; si v. Corte costituzionale, sent. n. 6/2019, Cons. in dir. nn. 4.1.1, 4.1.3.1.

⁸² G. L. CONTI, op. cit., p. 304.

⁸³ Sul nesso risorse funzioni, ex quarto comma dell’articolo *de qua*, si v. gli articoli 2, comma 1, let. //) e 28, comma 2, let. a) della legge 42 del 2009.

⁸⁴ Difatto, “la mancata attuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria ha ristretto il margine di autoidentificazione delle funzioni sub-statali, subordinando ai trasferimenti di risorse statali e quindi perpetuando un sistema eteronomo di finanziamento delle prestazioni”. Cfr. G. RIVOSACCHI, *Il controllo della Corte costituzionale nell’impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, op. cit., p. 342.

proposizioni ideali⁸⁵, la sua declinazione non permette di "delineare un modello di federalismo fiscale"⁸⁶.

La sua struttura flessibile e rimessa alle scelte del legislatore ordinario sovente lascia i canoni autonomistici in balia delle circostanze, destino che è toccato allo stesso articolo 119 della Cost. da cui si dispiega la delega n. 42 del 2009 istitutiva del federalismo fiscale "all'italiana"⁸⁷.

Il progetto di riforma dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, avviato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, fa leva sui principi di sussidiarietà, adeguatezza⁸⁸ e "sull'*accountability* degli amministratori locali nei confronti delle rispettive collettività"⁸⁹, mirando a duplici finalità. Da un lato, creare uno stabile sistema⁹⁰ di finanziamento a favore degli enti sussidiari allo Stato ed adeguato al loro autonomo sostentamento superando il criterio della spesa storica verso un canone di rendimento efficiente, e dall'altro coniugare le supreme esigenze di equilibrio dei bilanci "e servizi aggiuntivi rispetto agli standard statali"⁹¹.

Elemento centrale era dunque superare il modello centralizzato di finanza derivata sul prelievo tributario "dal quale residuavano, per gli enti territoriali, limitati spazi di autonomia nella gestione dei tributi "devoluti"⁹².

Questo impianto era concentrato su due parametri: quello dei fabbisogni *standard* e quello dei costi *standard*⁹². Definiti dall'articolo 2, comma 2, lett. f), della legge delega, come "costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicazione rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica", essi dovevano portare alla definizione di "obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali

⁸⁵ Sul tema R. BIN, *La Costituzione fra testo e applicazione*, in *Ars interpretandi*, Fasc. 1, gennaio-dicembre 2009.

⁸⁶ C. TUCCIARELLI, op. cit., p. 818, sul punto anche R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, fasc. 4, luglio-agosto 2010.

⁸⁷ Seppur, in una visione di continuo bilanciamento tra opposte esigenze (coordinamento della finanza pubblica e autonomia fiscale degli enti sussidiari) il coordinamento -dovrebbe- costituire "una cerniera che consente all'ordinamento e all'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e autonomie di modularsi in maniera variabile e adeguata alle diverse fasi". Ciondimeno, "Le emergenze comprimono i margini di autonomia e portano a una contrazione delle risorse disponibili", travolgendo direttamente l'attuazione dell'art. 119 Cost. così C. TUCCIARELLI, op. cit., p. 815. Sulla potenza della "crisi" e della sua perpetuazione si v. G. MAZZARITA, *Emergenza costituzionale e crisi economica*, in *Ragion pratica*, n. 48, 2017, pp. 77-94.

⁸⁸ L. n. 42 del 2009, art. 2, comma 2, lett. e), "attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

⁸⁹ CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale, 27 ottobre 2021, cit. p. 5.

⁹⁰ Art. 2, comma 2, lett. l): "Certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite", anche lett. p)

⁹¹ *Ibidem*

⁹² Sul tema, si v. S. BILARDO, *L'attuazione del Federalismo fiscale: LEP, fabbisogni standard, capacità fiscale e perequazione*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI, op. cit., pp. 137-152.

delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione"⁹³.

Il primo, istituito con decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, rappresenta "le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente"⁹⁴, il secondo è un "costo" rappresentante la "spesa media ponderata" sostenuta per i servizi dalle tre regioni più virtuose individuate sulla base dei parametri qualità, appropriatezza ed efficienza⁹⁵. E se per i secondi, l'applicazione è sostanzialmente sospesa⁹⁶, per i primi, i fabbisogni, le criticità non mancano.

In punto di diritto, essi, dovrebbero essere un riferimento per valutare l'adeguatezza delle risorse assegnate ad un particolare livello di Governo tenendo conto delle funzioni fondamentali⁹⁷ che devono svolgere i comuni e dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali; dovrebbero fornire un indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione dei singoli enti per il recupero delle eventuali sacche di inefficienza; dovrebbero fornire un parametro per ripartire le risorse fra enti che consenta di superare le irrazionalità cristallizzate nella spesa storica ed introdurre incentivi per ridurre le eventuali inefficienze nell'uso delle risorse⁹⁸.

In punto di fatto, invero, "nella realtà non è possibile spesso identificare per molti servizi separatamente costi e quantità"⁹⁹, dunque per molte delle funzioni fondamentali il rapporto tra costo efficiente e quantificazione della spesa a cui stabilizzare le istituzioni preposte "in molti casi è irrealizzabile" per asimmetria informativa, motivi tecnici ecc. Inoltre, il fabbisogno *standard* "non offre un riferimento adeguato per valutare il fabbisogno in termini assoluti" poiché "la stessa media standardizzata restituisce il valore medio per finanziare i servizi che i comuni hanno storicamente erogato e niente ci dice se questi servizi", storici, "coincidano con i servizi obiettivo o con i LEP (livelli essenziali delle prestazioni). Inoltre, si riferiscono al costo mediamente sostenuto, quindi a un costo che potrebbe essere più elevato del costo efficiente".

⁹³ G. ARACHI, A. ZANARDI, *Tutto ruota intorno ai fabbisogni standard*, in *LaVoce.info*, 9 novembre 2010.

⁹⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *I fabbisogni standard e le capacità fiscali*, 8 febbraio 2022.

⁹⁵ Si v. V. MAPELLI, *Se il costo standard diventa inutile*, in *LaVoce.info*, 8 ottobre 2010.

⁹⁶ Cfr. V. MAPELLI, *Equivoci da costi standard*, in *LaVoce.info*, 28 novembre 2008, dello stesso A., *Se il costo standard diventa inutile*, op. cit., M. BORDIGNON, G. TURATI, *I comuni e la trappola dei costi standard*, in *LaVoce.info*, 29 settembre 2014.

⁹⁷ Si v. a tal proposito, da ultimo, il D.lgs. 26 novembre 2016, n. 216, art. 3 comma 1.

⁹⁸ G. ARACHI, *Audizione del professor Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in materia di attività, metodologie ed elaborazione relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni e degli enti locali*, resoconto stenografico Camera dei deputati, 6 giugno 2019, Allegato, p. 4.

⁹⁹ G. ARACHI, *ivi*, pp. 2-3.

Sicché, tale impianto, è stato funzionale a calcolare un livello efficiente della spesa solo in termini quantitativi, strumentale cioè “per individuare possibili margini di riduzione della spesa, in particolare nel momento in cui si è proceduto ai tagli con riferimento al finanziamento delle provincie¹⁰⁰ nell’ambito della legge n. 190 del 2014”¹⁰¹. Le criticità sono molteplici. Oltre al metodo con cui essi sono utilizzati, che hanno sollevato questioni circa “l’incerta coerenza tra dimensione assoluta delle risorse in campo e i volumi di fabbisogno”¹⁰², i fabbisogni *standard* hanno trovato attuazione solo nell’ambito della finanza comunale, per determinare la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale¹⁰³; per le provincie, non sono mai stati applicati, seppure abbiano contribuito ai tagli lineari come sopra ricordato; per le regioni la loro individuazione è stata rinviata.

Su queste architravi, determinanti il *quantum* finanziario ottimale per permettere alle Autonomie di espletare in condizioni di efficienza (*output* del servizio) ed equilibrio (di bilancio), le funzioni, la legge n. 42 del 2009 stabiliva le ripartizioni fiscali da assegnare a ciascun livello di governo sulla scorta di un coordinamento multilivello.

Così per le regioni, anche per comuni, provincie e città metropolitane sono profilati tributi “propri”¹⁰⁴ agganciati alle funzioni fondamentali, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), con la relativa porzione di fondo perequativo per enti locali (artt. 11, 12 e 13)¹⁰⁵.

Questo interviene in attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lett. e), “perequazione delle risorse finanziarie” e del 119, terzo comma, Cost. Dunque, l’intervento dello Stato si attiva a colmare le differenze tra

¹⁰⁰ Si noti come l’intensità del contributo delle manovre a carico delle Provincie è stato così denso che il legislatore è dovuto intervenire con trasferimenti per il finanziamento delle funzioni fondamentali altrimenti inadempibili in quanto l’obbligo di contrazione della c.d. “spesa discrezionale” ne aveva significativamente ridotto gli spazi di bilancio. Cfr. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 34 e ss.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 4.

¹⁰² Nell’utilizzo è stato sempre seguito un “approccio *top-down*, che consente di garantire “l’invarianza dei saldi di finanza pubblica”, cfr. CORTE DEI CONTI, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, op. cit., p. 11.

¹⁰³ G. ARACHI, op. cit., Allegato, p. 2. Si noti, inoltre, come l’approccio *top-down* utilizzato anche per gli Enti locali abbia portato un sottodimensionamento delle risorse standardizzate per i fabbisogni, inferiori anche alla spesa storica (26 mld contro i 35 mld di quest’ultima). Questo scarto segna “la necessità di una verifica della coerenza tra risorse e funzioni fondamentali degli Enti locali che consentirebbe di chiarire, nella prospettiva di determinazione dei LEP, se lo stato intende garantire i livelli storici delle prestazioni, anche valutando le risorse derivanti da eventuali recuperi di inefficienze”, *ivi* p. 6.

¹⁰⁴ A esempio, le regioni dispongono, tra gli altri, “di tributi e di compartecipazioni al gettito erariale, in via prioritaria a quello dell’imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall’esercizio delle funzioni in materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale”; dispongono di “tributi propri”, cioè tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; con essi, secondo l’articolo 8, della legge 42/2009, le regioni devono far fronte alle funzioni di competenza di cui all’articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. e alle funzioni di cui al secondo comma, lettera m), dello stesso, attraverso il ricorso alla compartecipazione IVA, all’imposta sulle persone fisiche (IRPEF) e a quella sulle attività produttive (IRAP).

¹⁰⁵ La componente perequativa non è mai andata sopra il 50% (c.d. *target* perequativo), cfr. COMMISSIONE PER L’ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO, op. cit., p. 18.

capacità fiscali¹⁰⁶ che i territori, tra di essi, esprimo, colmandone i vuoti e le differenziazioni verso un obiettivo di omogeneità collettiva¹⁰⁷; in più interviene a colmare l'altro vuoto tra il "fabbisogno necessario alla copertura delle spese" delle funzioni fondamentali e di quelle collegate ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), nonché delle "altre funzioni" non riconducibili alla prima fattispecie, "e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati", "in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i LEP (articolo 9).

Purtuttavia, questo impianto, come ampiamente descritto nei paragrafi precedenti, risulta largamente inattuato¹⁰⁸.

Dal 2010 in poi, per le regioni, si è preclusa la possibilità di individuare i trasferimenti statali da sopprimere in base al d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, impossibilitando la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF (con speculare riduzione delle aliquote statali)¹⁰⁹ "che -secondo i principi dell'invarianza della pressione fiscale complessiva, fissato dalla legge delega n. 42/2009- avrebbe dovuto garantire un gettito equivalente ai trasferimenti eliminati". Dunque, il sistema che avrebbe dovuto permettere di definire con certezza la fiscalità delle Autonomie (in questo caso delle regioni), permettendogli di avere una "più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali", tramite la manovrabilità dei "tributi propri derivati" non ha trovato compiuta attuazione¹¹⁰. Come definito dalla Corte costituzionale, *inter alia*, non esistono -in questo contesto- neanche "tributi propri"¹¹¹, in considerazione

¹⁰⁶ Esse sono "il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale", cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *I fabbisogni standard e le capacità fiscali*, op. cit. Si v. anche il Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze, *Capacità fiscale dei Comuni e delle Regioni a Statuto ordinario*, Nota tecnica di lettura, Allegato B, 3 febbraio 2022.

¹⁰⁷ "ma senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale", art. 9, comma 1, let. b).

¹⁰⁸ "L'emergenza economico-finanziaria e la conseguente necessità di consolidamento dei conti pubblici si sono sovrapposte al processo di riforma in atto, condizionando e limitando l'autonomia fiscale locale che può considerarsi attuata solo parzialmente, residuando ancora ampi margini di miglioramento delle entrate proprie. D'altra parte, la mancata determinazione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni ha ostacolato il compimento del principio di finanziamento integrale delle funzioni fondamentali assegnate a ciascun livello di governo", CORTE DEI CONTI, *Stato di attuazione del federalismo fiscale*, 2014, op. cit., p. 5.

¹⁰⁹ A tal proposito, la parziale e selezionata applicazione del decreto *de qua* nella sola dimensione del Fabbisogno sanitario, vede ancora rinviata l'attuazione del nuovo sistema di finanziamento con riguardo alle funzioni regionali relative ai LEP ostando quindi alla c.d. fiscalizzazione (soppressione) di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e di in parte di conto capitale, la nuova articolazione della compartecipazione regionale all'Iva, e sulla rideterminazione dell'addizionale regionale IRPEF. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Il federalismo fiscale*, 20 dicembre 2017.

¹¹⁰ *Ivi*, p. 6.

¹¹¹ A tale riguardo "la specificazione della nozione di tributo proprio, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale". CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO

della cd. riserva di presupposto come definita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 102 del 2008.

Quindi, l'intersecarsi di ragioni esogene (la crisi dei debiti 2008-2016) e di ragioni endogene (profonda continuità del centralismo fiscale)¹¹² rappresentano condizioni il cui lavoro ricorsivo¹¹³ ha prodotto una normazione alluvionale, in continuo divenire, sistematicamente modificatrice dell'ordinamento fiscale degli enti sub-statali. Mutilando i principi di certezza e trasparenza.

Manca di fatto una chiara definizione –e conciliazione- tra l'attuazione del federalismo ed il coordinamento dinamico della finanza pubblica¹¹⁴ ove, quest'ultimo, con la sua vocazione "onnivora"¹¹⁵ si dilata e si stende all'intera latitudine delle fiscalità sub-nazionali, tenuto anche conto dell'estensione qualificatoria della norma statale attributiva dei canoni di principio fondamentale di finanza pubblica (sentt. n. 78/2020; n. 153/2015).

Il perdurare della mancata definizione dei LEP da parte del legislatore centrale è, poi, un argomento decisivo. Senza di essi l'intera struttura del federalismo è inapplicabile in quanto manca il dato per valutare non solo il *quantum* delle prestazioni fondamentali, sociali e civili, ma anche la qualità del servizio offerto e la quantità di risorse che lo Stato è tenuto a trasferire certamente alle Autonomie. Ebbene, fin dal principio, il contributo dello Stato nelle fasi avverse del ciclo economico, o al verificarsi di eventi eccezionali, proprio ai LEP si prestava a tre interpretazioni alimentando una "ambiguità costruttiva" rilevante¹¹⁶.

STUDI, Art. 119 Costituzione – Giurisprudenza costituzionale, rinvenibile qui: https://web.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap13_sch01.htm.

¹¹² R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, op. cit., p. 722, nel quale l'A. sottolinea come sebbene l'impianto costituzionale sia stato costituito in un modo (nella riforma n. 3/2001), "l'attuazione finanziaria di questo quadro muove in direzione esattamente opposta: si pretende di individuare per ogni ente le funzioni fondamentali e poi quotarle in termini finanziari, lasciando solidamente nelle mani dello Stato il controllo della oscura massa delle finanze pubbliche", rispolverando "una tradizione ben nota alla storia della patria delle istituzioni", di qui un "ritorno al 1865"

¹¹³ Appare evidente come l'irrompere del fattore esogeno della crisi finanziaria - "perpetua"- abbia consentito all'esecutivo di intensificare i poteri di cui già disponeva nella prima fase del coordinamento della finanza pubblica, presenti nel 1999 sottoforma di P. S. I.; sicché finanza derivata, finanza pubblica allargata e ragioni di coordinamento dinamico dettate dall'urgenza della crisi dei debiti e dai vincoli eurounitari costituiscono una struttura "vorticosa" in cui non è possibile estrapolare il fattore scatenante o quello principale. Tutti si alimentano l'un l'altro per alimentare gli scopi del legislatore nazionale: "ridurre al minimo l'autonomia finanziaria degli enti". Cfr. F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in in *Rass. Trib.*, 6/2014, pp. 1199-1213, cit. p. 1212. Per la "perennizzazione della crisi", si v. S. MANGIAMELI, op. cit.

¹¹⁴ CORTE DEI CONTI, *Stato di attuazione del federalismo fiscale*, 2014, op. cit., p.13. Si v., in tema, L. C. CAEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, 1 giugno 2011. L'esempio di mancanza di coordinamento è nella parabola della pressione fiscale: anziché diminuirla, come stabilito negli intenti della legge delega n. 42/2009, essa ha subito una impennata. Cfr. CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 16.

¹¹⁵ Cfr. G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *RIVISTA AIC*, n. 3/2016, 3 settembre 2016, cit. p.11.

¹¹⁶ C. TUCCIARELLI, op. cit., p. 811.

Oggi, dopo la novella all'articolo 11 della legge 243 del 2012, da parte della 164 del 2016, lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi degli eventi eccezionali, tramite le modalità definite con leggi dello Stato¹¹⁷; e tuttavia, non ha ancora definito i LEP, come ribadito dalla Corte costituzionale¹¹⁸, cristallina sul tema: i LEP, "oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento dello Stato appare, peraltro particolarmente urgente" per l'attuazione equa ed efficiente delle risorse PNRR. "In definitiva, il ritardo delle definizioni dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziari degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali"¹¹⁹.

La perequazione orizzontale e negativa è invece toccata al Fondo di Solidarietà Comunale, il quale negli anni ha visto ridursi progressivamente -ma in modo inesorabile- la contribuzione da parte del legislatore centrale¹²⁰.

Questa tendenza del legislatore ha fortemente acuito i c.d. "deficit infrastrutturali" che, invece, dovevano essere leniti nell'impianto federalistico (art. 22, l. n. 42/2009). Il venir meno della componente verticale del Fondo, ha aumentato le disparità tra territori anche di tipo infrastrutturale, anche a causa del sommarsi di errate politiche di spesa nazionale¹²¹, intensificando il c.d. «*shock perequativo*»¹²².

¹¹⁷ Si prenda ad esempio, l'ultimissima "catena" dei decreti Aiuti utili per far fronte alle crisi energetico-inflattive.

¹¹⁸ La Corte non si esime "dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). Corte cost., sent. n. 220/2021, Cons. in dir. 5.1.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Il Giudice delle leggi, dopo una prima ricognizione storica delle ragioni e del merito che ha portato il legislatore a istituire e declinare prima il Fondo sperimentale di riequilibrio, poi Fondo di solidarietà comunale, chiarisce come almeno originariamente, esso, presentava "una natura mista (orizzontale e verticale) in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato". Poi, "sul FSC così strutturato, a partire dal 2010, si sono riversati i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni, che hanno inciso sulle risorse effettivamente disponibili, erodendo la completamente verticale del FSC. Inoltre, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principali e le molteplici modifiche normative che hanno riguardato la prima imposta hanno contemporaneamente ridotto il gettito dei tributi locali". Seppur, negli ultimi anni, le dotazioni del FSC sia stata incrementata per garantire le risorse necessarie, "per effetto congiunto di queste misure l'attuale struttura del FSC -fatta eccezione per la menzionata quota compensativa destinata al ristoro delle minori entrate di IMU e TASI- è divenuta interamente orizzontale, tanto da determinare, dal 2015 al 2020, un "trasferimento negativo", nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato". Corte cost., sent. n. 220/2021, Cons. in dir. n. 4.

¹²¹ Si v. il rapporto della Corte dei conti, dove si spiega che "Frequente e reiterato era stato, inoltre, nel periodo considerato l'utilizzo di risorse presenti nel FAS (Fondo aree sottoutilizzate) a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa, per esigenze non sempre riconducibili a finalità di riequilibrio e sviluppo territoriale",

In via definitiva, l'attuazione "geopardizzata" delle disposizioni costituzionali ed ordinarie del decentralismo fiscale, non realizza "il bilanciamento tra unitarietà ed autonomia, la valorizzazione del principio di responsabilità, la corrispondenza tra le funzioni esercitate e le disponibilità finanziarie, il superamento del sistema di finanza derivata, il principio di territorialità delle risorse con il temperamento del criterio solidaristico della perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale"¹²³.

4. Le prospettive future tra legislazione delegata e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e "nuova" *Spending Review*

Eppure, qualcosa sembra muoversi. Il percorso verso il federalismo sembra essere ripreso. Se queste sono increspature di superficie o se, al contrario, rispondono a visioni più profonde e di ampio respiro è ancora presto per definirlo. Cionondimeno, con il mutare del quadro macroeconomico – ovverosia con l'alleggerimento delle regole di bilancio e di coordinamento dinamico della finanza pubblica¹²⁴ si notano dei risultati positivi.

All'alleggerimento dei vincoli normativi, ingiustificatamente implementati da parte del legislatore centrale¹²⁵, si è addizionato un ritorno dei trasferimenti dello Stato che hanno permesso di liberare risorse sia per l'ordinaria amministrazione che, soprattutto, per gli investimenti. In più si è cercato di curvare "sulla necessità di finalizzare, secondo criteri oggettivi ed efficienti, le risorse dei livelli territoriali"¹²⁶.

Tale procedimento, nella stagione più profonda del consolidamento fiscale, si era tradotto in un esercizio di "tagli lineari su voci di spesa "sensibile"". Si pensi al d.l. n. 78/2010. Dunque, le supreme esigenze di unità economica della Repubblica e di urgenza nel dare risposte organiche ed impegnative a segnale della responsabilità nazionale verso i *partners* internazionali, avevano posto il focus sull'obiettivo (il mero

cfr. CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 29; sul tema dell'aumento di divaricazione tra Nord e Sud si v. C. PETRAGLIA, E. PIERUCCI, D. SCALERA, Interregional redistribution and risk sharing through public budget. The case of Italy in times of crisis (200-2016), in *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier journal, 2020.

¹²² Si v., sulle criticità distributive delle risorse tra città italiane, Corte cost., sent. 220/2021 e sent.n. 40/2022 anche riguardo del Fondo perequativo.

¹²³ CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Assetto della finanza territoriale. Linee di sviluppo del Federalismo* fiscale, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale, 4 maggio 2022, p. 9.

¹²⁴ Tuttavia fortemente incerto a causa delle recenti fasi geopolitiche e geoeconomiche, e del silente processo di riforma delle regole di *governance* economica europea -sostanzialmente fermo. Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO BILANCIO, *La riforma delle regole fiscali europee: lo stato dell'arte*, Nota Breve n. 30, agosto 2022.

¹²⁵ Si v. Corte costituzionale, sent. 29 novembre 2014, n. 247, in tema di Fondo pluriennale vincolato ed Avanzo di amministrazione da cui poi sono seguiti gli adeguamenti normativi in tema; sugli effetti "benefici" in tema di investimenti e spazi finanziari, si v. CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., pp. 23 e ss.

¹²⁶ CORTE DEI CONTI, 2022, op. cit., p. 1.

consolidamento del bilancio tramite il mezzo della spesa); ora, invece, come ribadito dalla Corte dei conti, "la normativa più recente si è indirizzata nel senso di spostare l'attenzione dal mezzo (vincolo di spesa) al risultato (qualità della spesa)"¹²⁷.

Andando per gradi. Lo svincolo delle quote dell'Avanzo libero di amministrazione, e delle risorse del Fondo Pluriennale Vincolato, hanno permesso agli Enti territoriali di avere maggiore capacità fiscale e programmatoria per gli investimenti. I Comuni, a livello macroregionale, sono gli organi che trainano gli investimenti nel periodo¹²⁸.

Con decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, il Governo è tornato sulla quota orizzontale del Fondo di Solidarietà Comunale, assicurando un aumento della percentuale perequativa di risorse oggetto di perequazione progressivamente tendente, tra il 2020 ed il 2030, al 100%¹²⁹. Nonché, aumentando il c.d. *target* perequativo dal 50 al 100%, con un aumento del 5% annuo fino al 2029. Tuttavia sembra necessario, ai fini del completo attuamento dell'articolo 119, terzo e quinto comma, Cost., superare almeno parzialmente la quota orizzontale di tale fondo tramite un significativo e stabile meccanismo verticale, oggi "schizofrenico", al fine di "rendere più evidente la tutela statale dei diritti sociali e di cittadinanza, nonché di ridurre le resistenze verso la perequazione di quei Comuni che, a causa della sperequazione delle basi imponibili, sono chiamati a cedere parte della propria capacità fiscale per il finanziamento dei Comuni meno dotati"¹³⁰.

Questi passi sono fondamentali per chiudere il *gap* tra capacità fiscale e fabbisogno *standard* quantificato e risorse disponibili.

La dotazione stessa del Fondo sembra in crescita nelle ultime leggi di bilancio. Appare appena il caso di far notare come, nella legge di bilancio 2022, si siano previste altre misure di salvaguardia degli spazi finanziari delle Autonomie, come: minore contribuzione della finanza pubblica per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome; assegnazione di risorse per il risanamento dei Comuni che presentano deficit strutturali imputabili a caratteristiche socioeconomiche; flessibilizzazione dei termini finanziari delle rinegoziazioni di anticipazioni di liquidità.

Come logico, nel 2020, a fronte di una sostanziale stabilità del triennio 2017-2019, l'indice del livello di autonomia (parametro sintetico

¹²⁷ CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SE AUT/2021/FRG, *Prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni. Servizi di amministrazione generale, polizia locale e rifiuti*, 21 luglio 2021, cit. p. 2.

¹²⁸ Cfr. CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., p. 16 e p. 21 e ss.

¹²⁹ *Ivi*, p. 8.

¹³⁰ CORTE DEI CONTI, 2022, op. cit., p. 6.

che indica il grado di dipendenza degli enti sussidiari dalla finanza centrale) è significativamente incrementato a causa degli effetti economico-finanziari indotti dalla pandemia.

Particolarmente nel 2020 i trasferimenti statali sono aumentati per far fronte al vuoto delle risorse di cui ai primi tre Titoli delle Entrate vedendo poi una tendenza inversa nel 2021 quando, cioè, la ripresa economica ha ripreso vigore complice le misure di allentamento sanitario.

Tuttavia, per quanto riguarda il sistema dei tributi propri derivati delle Autonomie, incertezze tuttora residuano anche a causa della delega fiscale, la quale incide proprio sulle fonti di finanziamento centrali delle stesse: IRPEF, IVA, IRAP dove, specialmente il superamento dell'ultima "non è correlato alla precisa individuazione di fonti alternative di entrata che possano compensare le Regioni per la perdita di gettito"¹³¹.

Inoltre, le attuali "modalità di copertura finanziaria dei livelli essenziali, a cui è destinata una quota rilevante dei tributi propri, non lasciano molti margini di autonomia per il finanziamento delle spese libere a valere su tali tributi"¹³², pregiudicando l'autonomia di indirizzo politico dell'ente.

Contemporaneamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* (CTFS) ha cominciato un percorso di innovazione qualitativa del sistema dei fabbisogni *standard*, percorso ribadito nell'ultimo DEF2022. Infatti, data la vibrante centralità che i fabbisogni rivestono nella nervatura sub-nazionale della finanza pubblica allargata, la CTFS si è mossa per una più corretta standardizzazione dei fabbisogni anche in settori dove la determina qualitativa del servizio, più che quella quantitativa, è fondamentale: gli asili nido.

Il rinnovato approccio sui fabbisogni cui il legislatore, unitamente agli organi tecnici, ha virato permetterebbe di impiantare un processo di convergenza omogeneo verso gli obiettivi di servizio, ossia obiettivi di livello intermedio di servizi da raggiungere per avvicinarsi al livello di riferimento ai LEP.

Sebbene il tema concernente i LEP, abbiamo visto, sia sostanzialmente scomodo all'esecutivo, qualcosa si muove in tale direzione. La legge 234 del 2021 (legge di bilancio 2022) l'articolo 1, comma 172, individua i LEPS riguardo gli asili nido determinando, nei limiti delle disponibilità finanziarie previste dalla stessa, a decorrere dal 2022, un obiettivo di servizio incrementale fino al pieno raggiungimento, nel 2027, del "livello minimo garantito del 33 per cento [dei posti] su base

¹³¹ *Ivi*, p. 11.

¹³² CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., p. 11.

locale, anche attraverso il servizio privato”, partendo dai territori più svantaggiati.

Un importante passo avanti è stato fatto anche sulle assunzioni degli assistenti sociali territoriali che fissa il *target* di un assistente ogni 6 mila abitanti. Per essi “è previsto un adeguamento progressivo da completare nel 2026, attraverso assunzioni anche in deroga ai vincoli sul personale e utilizzando i finanziamenti per i servizi sociali propri del Fondo di solidarietà comunale”¹³³. A questi vanno aggiunti i fondi per incrementare il trasporto scolastico per gli studenti con disabilità da attribuire al Fondo di Solidarietà Comunale, per i quali è attribuito con decreto interministeriale un obiettivo incrementale di servizio verso il LEPS stabilito dal decreto *de qua*, “da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull’utilizzo delle risorse stesse”, che se risultate non destinate a tale finalità sarebbero recuperate a valere dello stesso FSC (art. 1, comma 174).

Nell’ultima legge di bilancio sono diversi i finanziamenti che tornano nelle disponibilità delle Autonomie: quelli per i lavori di edilizia scolastica, quelli per la manutenzione ordinaria e straordinaria, sul decoro e sul degrado sociale, con una annessa riforma della finanza di province e città metropolitane collegate alle nozioni di fabbisogni e capacità fiscali.

Questo meccanismo di rideterminazione dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni ha permesso di concentrarsi più sulle oggettive deficienze strutturali in tema di servizi sociali, e sulle relative sperequazioni tra territorio, piuttosto che sul concetto di dispendio di risorse. Difatti, “la funzione sociale [...] è stata oggetto di una profonda revisione nel metodo di calcolo dei fabbisogni *standard* che ha implicato un radicale cambio di approccio. Fino ad allora i fabbisogni *standard* erano stati intesi come la stima del valore medio della spesa storica sostenuta per la funzione sotto la condizione di invarianza di risorse per il comparto. Nel 2020 tale logica è superata: i fabbisogni *standard* sono stati determinati quantificando anche le risorse necessarie per potenziare i servizi sociali in modo da assicurare prestazioni corrispondenti al livello dei servizi e dei costi registrati nelle realtà comunali ritenute più virtuose (i cosiddetti obiettivi di servizio) da garantire su tutto il territorio nazionale”¹³⁴; le risorse aggiuntive così determinate “mediante l’aggiornamento dei fabbisogni *standard* per il 2020, sono state prese come punto di riferimento per decisore politico per la definizione dell’incremento dei finanziamenti

¹³³ Cfr. P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l’assistenza sociale: qualche LEPS e ‘tante buone intenzioni’*, in *Federalismi*, 6 aprile 2022, cit. p. 191

¹³⁴ G. ARACHI, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 11 maggio 2022, Allegato, cit. p. 2.

necessari per lo sviluppo dei servizi sociali comunali decisi con le successive manovre finanziarie”.

Queste, come abbiamo visto, sono state integrate nel meccanismo del FSC incrementandone la dotazione tramite una progressione annuale distribuita a tutti i comuni “in base ai fabbisogni *standard*. I comuni per i quali la spesa storica sostenuta per la funzione sociale sia inferiore al rispettivo fabbisogno monetario (“comuni sotto obiettivo”) hanno l’obbligo di rendicontare le risorse ricevute” dando lumi sul loro effettivo impiego verso una vasta gamma di opzioni per il potenziamento del servizio sociale.

Un rendiconto che è composto sia da obiettivi di *input* (assunzioni nuovi assistenti sociali o di altro personale specializzato) sia di *output* (aumento degli utenti fruitori del servizio reso o l’intensificarsi del servizio per l’utenza già fruitrice) tramite l’evidenza del raggiungimento dell’obiettivo di spesa. In definitiva, il mutato spirito con cui si è approcciato, negli ultimi tre anni, alla questione sociale inserita nella dimensione del federalismo fiscale ha permesso di fare decisivi passi avanti riguardo la controversa e nebulosa materia dei fabbisogni.

Da una parte, si è approssimata “la revisione delle modalità di determinazione dei fabbisogni *standard* di alcuni ambiti fondamentali della spesa comunale, quali innanzitutto la spesa sociale e gli asili nido, con l’obiettivo di garantire un riferimento *standard* che fosse sganciato dai livelli quantitativi dei servizi storicamente forniti e che cogliesse in modo adeguato le diversità nei bisogni tra i settori (un obiettivo di equità orizzontale)”.

Dall’altra parte, “il riconoscimento di risorse aggiuntive crescenti negli anni, finalizzate al potenziamento nell’oggetto di alcuni servizi comunali di particolare rilievo per i cittadini, in grado di innescare concretamente percorsi di convergenza dei singoli enti verso i fabbisogni *standard* così rivisti anche mediante l’attivazione di meccanismi per monitorare l’effettivo rafforzamento dei servizi forniti ai cittadini”¹³⁵ ha permesso di fare un “salto di qualità” rispetto alle precedenti concezioni formalistico-numeriche riguardo i servizi pubblici ed alle funzioni da essi enucleate.

Uno spirito che, in controluce, mostra la matrice del PNRR e del contesto storico post-pandemico che ha evidenziato le numerose lacune e le impressionanti disfunzioni socioeconomiche che il Paese ha accumulato, in fine enfatizzandole. Il primo, per sua *forma mentis*, altro non è che una riscoperta delle problematicità strutturali del Paese ed una “presa in cura”

¹³⁵ Ivi, pp. 10-11.

tramite la funzione pubblica e la programmazione delle politiche di spesa priorizzate in base ai bisogni vitali, dei *vulnus* sociali. Si pensi alle macro aree trasversali, al problema della coesione sociale, della produzione e della faglia Mezzogiorno-Settentrione.

Il secondo perché, senza una sospensione delle regole di *governance* economica europee ed una loro futura reingegnerizzazione tramite un radicale ripensamento delle linee ideologiche e macroeconomiche di fondo, tutto questo non avrebbe potuto essere attivato. L'interpretazione che è sorta, timidamente nel 2016 con la legge n. 164 del 2016 ed intensificatasi successivamente, negli ultimi anni riguardo la flessibilizzazione delle regole di bilancio nazionali si salda al processo di revisione che da fine 2018 si è generato a livello europeo. Complice il diffondersi della pandemia, si è enfatizzato il bisogno di flessibilizzare le regole quantitativo-numeriche euronazionali verso una loro "qualitativizzazione" che renda la spesa possibile e necessaria. La spesa per investimenti in un'ottica di sostenibilità intergenerazionale.

Su questo solco si aggancia la auspicabile revisione della razionalizzazione della spesa, la c.d. *Spending Review*. Il percorso accidentato e defatigante di "manutenzione" delle regole fiscali sono stati caratterizzati da "esigenze contingenti": correggere anomalie e distorsioni conseguenti l'adozione di un metodo *standard* per tutti gli enti territoriali, ovvero rendere coerenti gli strumenti di coordinamento finanziario con i sempre più stringenti obiettivi di finanza pubblica; purtroppo la regola fiscale del Patto di Stabilità Interno, fino al 2016, "non è riuscita ad innescare un processo diffuso di revisione strutturale e di efficientamento della spesa"¹³⁶ ed ha anzi acuito le tendenze pro-cicliche tra i vari territori, aumentandone le divisioni.

Il processo di analisi della spesa nasce come strumento di analisi pluriennale sulla allocazione efficiente della spesa delle P.A. e di valutazione sulla spesa delle Amministrazioni centrali (con la costituzione di Nuclei di analisi e valutazione della spesa interni a ciascun Ministero) con la legge di contabilità n. 196 del 2009. Successivamente, *ratio et spirito*, muta con le pressanti esigenze in tema di finanza pubblica che la crisi dei debiti imprime allo Stato. Diventa così strumento di risanamento dei conti pubblici tramite il consolidamento della spesa (tagli alla spesa). Soprattutto, la massa da aggredire, si concentrava sulla spesa in conto corrente da parte delle Amministrazioni. Numerosi sono gli interventi in merito (*ex multis*, d.l. nn. 78/2010, 95/2012, 101/2013, 66/2014,

¹³⁶ CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 55.

90/2014) per contingentare la spesa per consumi intermedi, quella sul personale, per gli organi collegiali, per incarichi di consulenza e studio, per le rappresentanze, per missioni e attività di formazione, acquisto di beni e servizi, ecc, sotto la vigilanza della Ragioneria Generale dello Stato quale organo "nomofilattico" dell'applicazione delle disposizioni in tema. Non è sembrata, pertanto, guidata da una finalità ulteriore rispetto alla mera contrazione della spesa pubblica per l'organizzazione ed il funzionamento dell'apparato amministrativo.

Nella congiuntura odierna, profilata dai temi che il PNRR custodisce, l'approccio alla razionalizzazione della spesa dev'essere conseguente. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, M1C1-R1.13, nelle more del processo di conservazione della stabilità delle finanze pubbliche, si prevede l'implementazione del quadro di revisione della spesa volta a migliorare l'efficacia della stessa tramite un approccio di valutazione e sorveglianza *ex ante* ed *ex post* tramite uno sguardo organico tra intenzioni preliminari e obiettivi conseguiti, "ottimizzando" le *best practices* di bilancio ed attuando un ciclo di revisione annuale 23-25, "che consenta risparmi di bilancio diretti a sostenere le finanze pubbliche e/o a finanziare una riforma fiscale o riforme della spesa pubblica favorevoli alla crescita". Non è un caso che, nell'ambito della medesima Missione e Componente, vi sia collegata (riforma 1.14) quella del "Quadro fiscale subnazionale" in materia di Federalismo previsto dalla legge n. 42 del 2009.

L'obiettivo è quello di "migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le provincie e le città metropolitane".

Tuttavia, seppur apprezzabili gli sforzi in direzione di una revisione e razionalizzazione della spesa pubblica verso una dimensione vocazionale più qualitativa che quantitativa, i limiti intrinseci allo strumento residuano ampiamente. Ancora una volta, infatti, l'oggetto delle volontà "aggressive" del legislatore non sono quelle risacche di inefficienza sulla "struttura della spesa pubblica italiana" come "la costosità relativa della produzione dei servizi, il carattere "improprio" dei rapporti finanziari centro-periferia ed altro"¹³⁷ che costituiscono "un ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia", bensì la classica tipologia della spesa corrente: quella sui

¹³⁷ Si v. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Il controllo della spesa pubblica e la spending review*, 14 febbraio 2022,

consumi intermedi, quella sulle spese di personale, quella sui redditi da lavoro dipendente, quella sulle consulenze e sulla formazione-studio.

Affianco a queste si addizionano, a decorrere dal 2023, "processi di riorganizzazione amministrativa volti a conseguire risparmi di spesa nella misura corrispondente alle riduzioni delle dotazioni (di competenza e di cassa), relative a missioni e ai programmi di spesa degli stati di previsione dei ministeri". Riorganizzazione amministrativa che dunque si sostanzierebbe, a valere del maggior risparmio in termini di indebitamento netto della P.A., in: digitalizzazione e ricorso massiccio al lavoro agile da parte delle Autonomie, ovvero per le Amministrazioni centrali tramite "revisione delle procedure amministrative o organizzative e al definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni legislative" tramite la revisione delle spese di fabbisogno e di fattore legislativo modulabili nella Sezione II della legge di bilancio¹³⁸.

Tuttavia, il tema dell'aspetto organizzativo della P.A. nel suo complesso non è affare liminare o da pretermettere. Questa attiene ai predicati costituzionali ed alla discrezionalità tipica dell'Amministrazione che, nella ricerca del migliore assetto interno ed esterno, coniugando i canoni della efficienza e del minor dispendio possibile di risorse, deve raggiungere il buon andamento nella sua azione¹³⁹. Questo in termini sia di *modus operandi* che di qualità del prodotto finale¹⁴⁰. Ebbene, la riduzione o il taglio del personale, protratto ai fini del risparmio corrente del bilancio dello Stato ha significativamente ridotto la qualità del servizio reso e la competenza delle risorse umane e strumentali interne¹⁴¹.

Ebbene, le sfide del PNRR oggi richiamano all'attenzione le cruciali questioni di personale; ma anche di salario, di formazione e di adeguata organizzazione "per il recupero di efficienza nella gestione delle opere"¹⁴². E questo non solo per gli aspetti di ordinaria amministrazione burocratica, quanto soprattutto per il ruolo che lo Stato, e le Amministrazioni sono

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Per citare una prestigiosa dottrina, "lo sguardo all'amministrazione come struttura servente gli interessi della collettività, chiamata a produrre servizi, giuridici e materiali, spendendo le risorse disponibili secondo i principi di economicità [...] nei tempi brevi e comunque ragionevoli, nel rispetto delle situazioni protette, ma avendo di mira il perseguimento del fine, che sempre si identifica con un risultato utile nell'interesse della collettività" deve mirare a risolvere le disfunzioni del suo sistema, tendendo perciò al buon andamento, "Cioè al diritto del singolo ad ottenere buone decisioni che incidono sull'assetto dei suoi interessi" e -più ampiamente- a pretendere una amministrazione "il cui scopo è quello di servire la collettività nel suo insieme, soddisfare i bisogni, favorirne lo sviluppo". Insomma, un corretto funzionamento dell'amministrazione al servizio della collettività. V. CERULLI IRELLI, *Sulla "questione amministrativa" e sulle responsabilità della dottrina*, in n *Scritti per D. Sorace*.

¹⁴⁰ Su tutti, si v. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.

¹⁴¹ Sul tema della spesa "costi elevati non sono necessariamente sintomo di inefficienza e di spreco", si v. V. MAPELLI, *Equivoci da costi standard*, op. cit.; sul tema della P.A. sottorganico e sulle conseguenze in termini di qualità e servizi, Cfr. FORUM PA 2020, Comunicato stampa LAVORO PUBBLICO, ENTRO IL 2021 PIÙ PENSIONATI CHE DIPENDENTI, Roma, 6 luglio 2021.

¹⁴² CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., p. 14.

chiamate a svolgere in una congiuntura storica turbolenta e di forte transizione. Si richiede, pertanto, una integrazione di personale ed una implementazione della capacità dell'agire e del comprendere le situazioni tale per cui si incrementi "la capacità gestionale degli enti e soprattutto le concrete potenzialità attuative" nonché "il profilo progettuale ed esecutivo"¹⁴³.

Alla "adeguatezza delle risorse messe in campo" per reingegnerizzare e rinforzare la macchina amministrativa per attuare la fitta, complessa e scandita trama di *target and milestones* di cui il PNRR è innervato, si aggiungono le "risorse sufficienti per coprire i costi di gestione aggiuntivi che si creeranno" proprio in base agli obiettivi di investimenti del Piano in parola. Infatti, "tra gli obiettivi del PNRR localizzati nel territorio (che vedono gli enti territoriali come soggetti attuatori), di importanti infrastrutture [...], implica l'attivazione di spesa corrente per il mantenimento e la gestione che non sempre sarà possibile ricavare negli equilibri di bilancio. Questo è particolarmente evidente in alcuni territori, ove il sottodimensionamento si dimostra rilevante"¹⁴⁴.

Si propone quindi vitale, il rafforzamento della "struttura di bilancio (potenziando il sistema di accertamento e riscossione), unitamente alla predisposizione, "ai fini di un riequilibrio strutturale, adeguati interventi di sostegno nelle aree economiche più svantaggiate". Viceversa, il rischio, sarà la realizzazione di infrastrutture che, a regime, non sarà possibile mantenere "con conseguente dispersione di risorse pubbliche e frustrazione delle aspettative del PNRR".

Sicché è decisivo, più che una nuova contrazione della spesa corrente, imbastire una seria struttura di recupero di gettiti fiscali sommersi ed una ripresa della produttività; una revisione delle modalità di produzione¹⁴⁵ e di erogazione dei servizi (in ottica di *output*)¹⁴⁶, nonché dell'appropriatezza delle politiche pubbliche rispetto alle necessità organiche della cittadinanza.

Un'ottica da "orologio, più che da tagliaboschi"¹⁴⁷. Rispetto a tale profilo anche la Corte dei conti ha più volte richiamato alla necessità di

¹⁴³ Sul punto anche M. MIRIDI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi*, 13 luglio 2022.

¹⁴⁴ CORTE DEI CONTI, 2022, op. cit., p. 14.

¹⁴⁵ Come da ultimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla revisione della spesa delle Amministrazioni centrali, art. 1, approvato nel C.d.M. del 4 novembre 2022.

¹⁴⁶ L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3/2021.

¹⁴⁷ M. DEgni, P. DE IOANNA, *L'orologio e il tagliaboschi*, in *Economia Pubblica*, Fasc. 1, 2015, p. 31-67, dove gli AA. spigano che "l'obiettivo della SR, non è tagliare purchessia ma innovare in profondità per realizzare politiche pubbliche che assecondino sviluppo e produttività", cit. p. 1; dunque, utilizzare la SR nelle linee tipiche dell'approccio organico (il suo innesto nell'annuale ciclo di bilancio come strumento di valutazione ed apprezzamento delle tendenze di ciascuna politica pubblica valutabile con i canoni dell'efficienza e dell'impatto sul territorio, aggredendo risacche di sperpero e di "prociclicità" nei risultati) anziché perpetrare l'approccio più convenzionale: quello dei tagli lineari, delle spese aggredibili, dei gruppi di lavoro "che si muovono in

valutare le spese tramite un indice sintetico che colga "i rapporti tra *input*-risorse finanziate e *output*-livelli di servizio"¹⁴⁸ confrontando la spesa storica e il fabbisogno *standard* da una parte, ed il livello effettivo delle prestazioni rese e il livello quantitativo delle stesse, dall'altro. In tal modo si possono cogliere i "colli di bottiglia" che occludono la "capacità della pubblica amministrazione di agire in modo efficiente" valutando, a valle, la qualità della spesa. Nel *report* della Sezione delle Autonomie, la Corte dei conti riscontra che, in concomitanza con l'alleggerimento delle regole di bilancio, la spesa corrente per i c.d. "affari generali" sono incrementati. Questo dato può significare, forsanche apoditticamente, che si è persa efficienza nell'allocazione delle risorse; viceversa può segnalare la necessità delle Amministrazioni comunali di ricambiare/reperire il personale utile all'espletamento delle basilari funzioni amministrative¹⁴⁹, così come per quanto riguarda le regioni il modello non riesce completamente a discernere le questioni "strutturali" (la dimensione) da quelle "di gestione" sulle quali si potrebbe intervenire con operazioni tecnico-manageriali.

In via definitiva emerge la necessità di stabilire una revisione della spesa basata non più su meri aspetti quantitativi per contrarre la spesa, e non solo calibrata su obiettivi *standardizzati*, omogenei per tutti i territori; la necessità è indirizzare la valutazione della qualità della spesa, come le recenti tendenze del legislatore e degli organi sussidiari (come la Corte dei conti), alle particolarità del territorio, alle peculiarità identitarie delle comunità che ne connotano i canoni amministrativo organizzativi, alle esigenze "strutturali".

Insomma, il recupero di una dimensione interpretativa e teleologica basata sui principi di differenziazione, territorialità, sussidiarietà ed adeguatezza che elimini le prociclicità normativo-economiche¹⁵⁰ e si concentri su una prospettiva più umana¹⁵¹ del soddisfacimento dei bisogni tramite l'espletamento delle funzioni collegate alla tutela di beni e servizi pubblici.

conformità con informazioni di natura meramente finanziaria"; dunque un lavoro sartoriale, "un lavoro fine, da orologiaio, piuttosto che un'azione massiccia, come quella del tagliaboschi", cit. pp. 6-18.

¹⁴⁸ CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SE AUT/2021/FRG, op. cit., p. 10.

¹⁴⁹ Si v. p. 30.

¹⁵⁰ Si veda come i Comuni in condizioni economiche negative siano quelli che evidenziano una più bassa qualità della spesa, in cui tra l'altro il trend della spesa per l'amministrazione supera la spesa corrente complessivamente considerata. La Corte pertanto suggerisce la contrazione della spesa per questi enti; purtroppo, non vi è chiarito nel rapporto se questi enti sono gli stessi sottoposti a Piani di rientro, ovvero a piani di riequilibrio finanziario. Insomma se questi fossero "sotto tutela" dei meccanismi di rientro di bilancio sui quali, la Corte dei conti aveva espresso perplessità strutturali e auspici di modifica futura. Si v. CORTE DEI CONTI, op. cit., 2022, p.19 e ss.

¹⁵¹ Ci riferiamo a "ciò che è "possibile" e "ragionevole", sì da un punto di vista prettamente finanziario, ma, necessariamente, anche da un punto di vista sociale", G. CRISAFI, op. cit., p. 21.