

Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni

1. PREMESSA

Esistono numerose norme statali che assoggettano le attività legislative e amministrative delle Regioni e degli enti locali a condizioni e a limitazioni rilevanti dal punto di vista finanziario ovvero ispirate alle più varie «ragioni di bilancio». In ogni caso, si tratta di disposizioni rivolte a incidere in vario modo sull'autonomia di entrata e di spesa e dunque sull'autonomia di bilancio delle autonomie territoriali.

Volendo procedere ad un'analisi di tali disposizioni, in via generale si possono distinguere, da un lato, i *vincoli* di ordine normativo che, pur concernendo direttamente profili, modalità o aspetti organizzativi, strumentali e funzionali – e dunque, in senso lato, ordinamentali – delle attività poste in essere dalle Regioni e dagli enti nell'esercizio delle rispettive competenze, si riflettono poi inevitabilmente sulle decisioni inerenti alla destinazione e all'impiego delle risorse finanziarie. Ad esempio, ciò avviene mediante le norme che prescrivono il divieto di assunzione di nuovo personale pubblico o che impongono la riduzione, oppure con le norme che disciplinano le modalità dell'erogazione delle prestazioni pubbliche.

Dall'altro lato, vi sono i *limiti* che, sulla base di disposizioni statali, incidono in via immediata e diretta sulla quantificazione delle singole voci di bilancio ovvero sulle scelte compiute in sede di programmazione delle attività di reperimento e di utilizzazione delle risorse finanziarie da parte dell'ente. Ad esempio, tali limiti sono esplicitati dalle disposizioni che definiscono l'ammontare massimo delle spese sostenibili, il rapporto tra le entrate e le spese dell'ente, e ancora tra le singole categorie di queste ultime.

In questa sede si intendono analizzare le ragioni costituzionali che sono poste a fondamento di tali vincoli e limiti nel vigente assetto dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, quello cioè derivante dalla riforma costituzio-

nale del 2001. In particolare, si avrà come riferimento la giurisprudenza costituzionale che si è esercitata per comporre in un difficile equilibrio le sfere di autonomia finanziaria riconosciute dalla Costituzione (come modificata nel 2001) a favore delle autonomie territoriali e in specie alle Regioni, e i molteplici e differenziati interventi del legislatore statale volti a circoscrivere per motivi di bilancio l'azione delle istituzioni decentrate.

Uno sguardo, infine, sarà dato ai possibili esiti della recente legge costituzionale n. 1 del 2012 che, per lo più in ossequio ad impegni assunti dall'Italia in sede europea, ha prescritto il principio di equilibrio di bilancio anche per gli enti del decentramento istituzionale. In particolare, sarà interessante verificare se e in quale misura tale riforma sia destinata a determinare soltanto una sorta di costituzionalizzazione formale e *a posteriori* dei vincoli e limiti di coordinamento finanziario già presenti nell'ordinamento, oppure possa essere interpretata nel senso di un'auspicabile razionalizzazione sistematica del sistema delle fonti nel cui ambito i predetti principi di coordinamento sono collocati.

2. IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Come noto, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, si stabilisce che allo Stato spetta dettare i principi di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», e ciò sia in base all'art. 117, comma 3, Cost. – e dunque come «principi fondamentali» nell'ambito di una delle materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni – che in virtù dell'art. 119 comma 2, Cost. in relazione alla potestà delle autonomie territoriali di stabilire e applicare «tributi e entrate propri». In precedenza, «le leggi della Repubblica», intese come leggi dello Stato, avevano il compito di «coordinare» l'autonomia finanziaria delle Regioni con «la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni» (cfr. l'originario art. 119, comma 1); e «le leggi generali della Repubblica», intese sempre come leggi dello Stato, fissavano i principi che disciplinavano e delimitavano l'autonomia degli enti locali e ne determinavano le funzioni (cfr. l'originario art. 128).

In estrema sintesi, rimane ferma una parola cruciale, il «coordinamento», ma se ne intende modificare il significato: prima con il coordinamento lo Stato aveva la possibilità di «determinare» sostanzialmente la finanza decentrata, dagli elementi costitutivi fino ai margini di azione, ivi compresi, dunque, i confini e i limiti cui era sottoposta; adesso lo Stato ha un ruolo diverso, quello di dettare il quadro unitario di riferimento dell'intera finanza pubblica nel rispetto delle garanzie costituzionali poste a tutela del decentramento istituzionale e delle corrispondenti forme e modalità di autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

In ogni caso, il coordinamento rimane una sorta di parola magica che, anche all'interno del nuovo quadro dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, consente di mantenere l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale. Si tratta, insomma, di un «aspetto centrale» (così Sorrentino 2001, 3416) del sistema di finanza pubblica al fine di garantire che, anche nei livelli di governo regionali e degli enti locali, vi sia una corretta programmazione e gestione delle finanze pubbliche disponibili; che sia assicurato il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese che si intendono erogare; che sia garantita l'erogazione delle prestazioni pubbliche in ossequio al principio d'eguaglianza su tutto il territorio nazionale; e che sia praticata una politica di bilancio idonea a consentire la complessiva osservanza dei vincoli provenienti da impegni assunti in sede sovranazionale. La Corte costituzionale ha così definito l'obiettivo essenziale del coordinamento statale della finanza pubblica decentrata: assicurare l'«equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010).

Si tratta, è chiaro, di incorporare in una variegata molteplicità di principi e di regole un difficile equilibrio tra le esigenze unitarie – e, in quanto tali, «inderogabili» da parte di tutti i livelli di governo – di corretta definizione e di prudente gestione delle risorse disponibili, e le garanzie di autonomo esercizio dei poteri di reperimento e di impiego degli strumenti finanziari che sono comunque necessari per il perseguimento delle politiche pubbliche che rientrano negli ambiti di competenza degli enti territoriali. Il coordinamento rappresenta, insomma, la chiave di volta dell'intero sistema di finanza pubblica, come già si è avuto occasione di rilevare (Salerno 2007, 127), e ha finito per consentire interpretazioni recessive dell'autonomia finanziaria decentrata (Bertolissi 2002, 115).

Del resto, l'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali scaturisce da una serie di garanzie esplicitate dalle disposizioni costituzionali, ma, d'altro canto, è circondata dalla presenza di condizioni e limitazioni che trovano anch'esse origine nel dettato costituzionale, e che talora appaiono rafforzate e talvolta invece attenuate rispetto a quanto risultava dalle disposizioni precedenti alla riforma del 2001. Come si vedrà dal quadro di sintesi che segue, siffatte garanzie e condizioni sono definite soltanto in termini generali dalle disposizioni costituzionali, che in qualche occasione presentano formulazioni che richiamano le «norme-valvola» di crisafulliana memoria, e ancora più frequentemente utilizzano la tecnica del rinvio ad altre fonti normative. Sicché l'intreccio tra principi garantistici e condizioni limitanti presenti nel testo costituzionale è difficilmente districabile in modo chiaro e univoco, essendo viceversa rimesso alle capacità ermeneutiche e ricostruttive dell'interprete, sia nel momento applicativo che, soprattutto, in quello del contenzioso che

inevitabilmente ne è conseguito. Ciò conferma le preoccupazioni di chi aveva letto nella riforma del 2001 un'inevitabile difficoltà a rintracciare confini precisi tra le sfere di autonomia finanziaria e le esigenze di unità e di uniformità presenti a livello nazionale, anche sul versante del sistema tributario (si veda, ad esempio, Gallo 2002, 585 ss.).

In estrema sintesi, in primo luogo, è evidente che la garanzia, prevista a livello costituzionale, del principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa vale per tutte le autonomie territoriali senza rinvio alcuno alla legge della Repubblica (si veda l'attuale art. 119, comma 1, Cost. a differenza dell'originario art. 119, comma 1). Questa, quindi, è una sfera di autonomia direttamente garantita dalla Costituzione, che non si può sottrarre o negare nella sua essenza, ma, come vedremo tra poco, soltanto delimitare e circoscrivere in presenza di interessi o istanze di pari rilievo costituzionale.

Inoltre, sempre a livello costituzionale è immediatamente e direttamente prevista la disponibilità di «risorse autonome» per tutte le autonomie territoriali (art. 119, comma 2). Ciò significa che a queste ultime, nel reperimento e nella gestione delle risorse finanziarie, deve essere garantita una qualche condizione imprescindibile di autonomia decisionale che non potrebbe essere negata da qualunque forma di intervento, a fini limitativi o vincolistici, proveniente dallo Stato.

Poi, sempre a livello costituzionale, ma stavolta con il limite rappresentato dal rinvio all'«armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», è data a tutti gli enti delle autonomie territoriali la facoltà di stabilire e applicare «tributi ed entrate propri». In precedenza, si prevedeva che le Regioni potessero essere «attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali» dalla legge dello Stato. Adesso, pur senza definire con precisione il rapporto con i principi costituzionali del sistema tributario e in specie con l'art. 53 Cost., si consente alla legge regionale di entrare a pieno titolo nella legislazione impositiva; ma, d'altra parte, i principi posti a fini di coordinamento dalla legge statale sono ritenuti idonei a delimitare l'esercizio delle competenze di rilievo tributario attribuite agli enti territoriali. Inoltre, si prevede che questi ultimi possa disporre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali «riferibile al loro territorio», così stabilendo un principio di collegamento valevole soltanto tra questi specifici mezzi di contribuzione alle disponibilità finanziarie degli enti e la rispettiva delimitazione territoriale.

Diversamente, la Costituzione garantisce con il più incisivo limite rappresentato dal rinvio, per così dire incondizionato, «alla legge dello Stato», la presenza di un fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i «territori con minore capacità fiscale per abitante». Si utilizza anche qui il termine «territori», che tuttavia può essere inteso come non coincidente con le circoscrizioni territoriali degli enti del decentramento, e dunque potrebbe

configurare una garanzia di carattere finanziario non direttamente riferibile a questi ultimi.

Ancora, vi è la garanzia, sempre prevista a livello costituzionale, che l'attuazione complessivo del modello costituzionale di definizione delle risorse finanziarie (risorse autonome, tributi e entrate proprie, compartecipazione al gettito di tributi erariali, e fondo perequativo) debba consentire, per tutti gli enti del decentramento istituzionale, «l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite». Ciò sembra significare, in via generale, che le leggi – sia dello Stato che delle Regioni – che definiscono e concretizzano la disciplina dell'autonomia finanziaria ai sensi dell'art. 119 Cost., non possono contraddire l'attribuzione delle funzioni spettanti agli enti territoriali e dunque precluderne in concreto l'esercizio. Ma, oltre a tale significato essenziale, è difficile trarre altro da questa generalissima disposizione di garanzia, che lascia dunque alla sede attuativa ampia libertà di determinazione delle specifiche modalità di specificazione delle singole parti – e dei correlativi rapporti – che compongono l'assetto del finanziamento delle autonomie territoriali.

È poi prevista la possibilità di risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato per esigenze di sviluppo, di riequilibrio, di garanzia effettiva dei diritti o per funzioni «per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni», a favore di determinati enti territoriali. Dal confronto con la previgente disciplina dell'art. 119, Cost. risulta un'accentuata discrezionalità dell'azione di riequilibrio attribuita allo Stato: essa può adesso svolgersi nei riguardi di enti appartenenti a qualsivoglia livello di governo territoriali (mentre prima gli interventi speciali era relativi alle sole Regioni) e può essere discrezionalmente collegata ad una pluralità di finalità – per lo più indicate in modo piuttosto generico e onnicomprensivo – che vanno dal perseguimento di scopi solidaristici e perequativi, al raggiungimento di obiettivi di carattere economico, sociale o di tutela giuridica.

Ancora, la Costituzione detta il principio secondo cui va assicurato un «proprio patrimonio» – e non più anche un «proprio demanio» – a tutti gli enti delle autonomie territoriali «secondo i principi generali stabiliti dalla legge dello Stato» e non più «secondo le modalità stabilite dalla legge della Repubblica» (cfr. il vigente art. 119, comma 6, rispetto all'originaria formulazione dell'art. 119, comma 4, che si riferiva alle sole Regioni). Si tratta, dal punto di vista lessicale, di «principi generali», e che dunque sembrano assumere una connotazione ancor più garantista della sfera autonomistica rispetto ai «principi fondamentali di coordinamento». A ben vedere, tuttavia, come dimostra anche quanto avvenuto in altri ambiti ordinamentali – si pensi alla presenza delle «norme generali» e ai «principi fondamentali» in materia di istruzione – tale sottile distinzione appare di ardua precisazione e comunque di difficile applicazione allorché si intenda davvero tipizzare le predette categorie di disposizioni di principio in modo da determinare ambiti di autonomia realmente differenziati.

Infine, vi è la disposizione costituzionale che riconosce a tutti gli enti del decentramento istituzionale la possibilità del ricorso all'indebitamento, ma «solo per finanziare spese di investimento», con esclusione di «ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti», e per di più, a seguito della legge cost. n. 1 del 2012, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilanci». Insomma sono direttamente poste nella Costituzione delle limitazioni all'indebitamento della finanza decentrata, limitazioni che tuttavia non appaiono tassative, in quanto ad esse potrebbero essere aggiunte ulteriori condizioni derivanti dall'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica nazionale.

Su tutto ciò grava, poi, l'innovativa presenza a livello costituzionale dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza (art. 117, comma 5), o di «mancato rispetto» (art. 120, comma 2) degli obblighi comunitari, o «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica e di quella «economica» (art. 120, comma 2).

3. LA FUNZIONE STATALE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO: I PUNTI FERMI

Dal quadro costituzionale così sinteticamente tratteggiato, si possono ricavare i seguenti punti fermi circa il coordinamento della finanza pubblica nazionale con particolare riferimento agli interventi inerenti la finanza regionale e quella degli enti locali.

Innanzitutto, il coordinamento è attribuito alla competenza della normazione statale che diventa il riferimento centrale della presenza di vincoli, limiti, e condizioni apposti all'intera finanza pubblica in connessione ad istanze di carattere unitario. Anche in questo caso, dunque, riprendendo quanto si è detto in relazione alla difficoltosa individuazione delle materie di competenza legislativa ove sono compresenti rilevanti istanze unitarie, si tratta di una «tipizzazione degli interessi non frazionabili in autonomi titoli costituzionali» (Benelli 2006, 122). Peraltro, la presenza della riserva di legge stabilita dall'art. 119, comma 2, impone che il coordinamento finanziario sia essenzialmente «legificato», venendo così meno la facoltà dello Stato di esercitare tale coordinamento mediante atti amministrativi privi di specifico fondamento legislativo o comunque non sufficientemente circoscritti nella loro discrezionalità dalla stessa legge. Tuttavia, come sopra rilevato, il coordinamento finanziario è collocato dalla Costituzione sia nell'ambito della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117, comma 3), sia nell'ambito della definizione dei principi che disciplinano il sistema finanziario della Repubblica (art. 119). Nel primo senso, l'esercizio del potere legislativo collegato alla materia del coordinamento finanziario, consente allo Stato di intervenire – mediante norme di principio fondamentale – su tutte

le altre materie attribuite alla competenza legislativa regionale, allorché di queste ultime venga in considerazione il profilo o comunque il rilievo finanziario ai fini della tutela di istanze di carattere unitario. Soprattutto, da ciò consegue che la legge statale acquista la possibilità di utilizzare a suo proprio vantaggio le tecniche di interferenza e di parziale sovrapposizione con le altre competenze legislative regionali, tecniche che, come noto, sono state in buona misura confermate dalla giurisprudenza costituzionale secondo il metodo della «concorrenza delle competenze». Su queste basi, quindi, la legge statale appare dotata dell'idoneità costituzionalmente legittima a porre i *vincoli* cui si è fatto cenno all'inizio.

Nel secondo senso, il coordinamento finanziario, inteso come esercizio di una specifica competenza statale inerente al procedimento di determinazione e di delimitazione delle sfere di autonomia finanziaria degli enti di autonomia territoriale, consente allo Stato di agire in via immediata e diretta sulle decisioni di tali enti in ordine al reperimento e all'impiego delle risorse finanziarie, ivi compresa la fase della programmazione e del bilancio. In questo modo, il coordinamento finanziario può esplicarsi anche sul versante della diretta predisposizione di *limiti* – come si è detto sopra – apposti allo svolgimento dell'autonomia finanziaria allorché si tratti di determinare il proprio bilancio, sia nel suo complesso, sia nel rapporto tra le entrate e le spese, sia nelle singole voci che lo compongono.

A ben vedere, il coordinamento finanziario esercitato dallo Stato mediante la predisposizione dei predetti vincoli e limiti, è senz'altro subordinato dalla Costituzione all'osservanza sia di indicazioni ordinamentali di carattere strutturale, relative cioè alla definizione degli elementi essenziali – come detto, piuttosto scarni – del sistema di finanza pubblica, sia di prescrizioni di tipo relazionale, concernenti cioè il rapporto tra le competenze spettanti allo Stato e alle autonomie territoriali. Nel rispetto di tali limiti strutturali e relazionali, pertanto, il coordinamento della finanza pubblica nazionale può determinare alcuni elementi cruciali della finanza decentrata, e cioè, ad esempio, i dati macrofinanziari da considerare come limite massimo dell'intervento finanziario degli enti, o ancora gli elementi costitutivi delle voci di entrata, i vincoli quantitativi alle spese sostenibili, così come il rapporto tra le entrate e le spese.

Un ulteriore aspetto da considerare è che il coordinamento esercitato dallo Stato ha il compito aggiuntivo di tradurre i vincoli macroeconomici imposti in sede sovranazionale e in specie quelli di provenienza europea, rendendoli dunque pienamente vincolanti per la finanza decentrata anche alla luce della riforma dell'art. 119, comma 1, Cost. a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012. Tale opera di intermediazione e di concretizzazione degli impegni sovranazionali, può consentire un arricchimento sostanziale del potere decisionale posto in capo allo Stato a fini di coordinamento finanziario

per ragioni di carattere unitario, anche tenuto conto del fatto che le normative europee lasciano per lo più agli Stati membri la discrezionalità di decidere in ordine alla definizione dei rapporti interni tra le autorità centrali e quelle decentrate.

Un'altra questione di carattere sistematico può essere posta, se cioè il coordinamento della finanza pubblica nazionale sia circoscrivibile soltanto nell'ambito di una specifica competenza da esercitarsi in via legislativa, ovvero, invece, se il coordinamento finanziario esprima una più complessiva funzione di indirizzo politico-amministrativo che si possa tradurre dunque in una molteplicità di competenze di varia tipologia.

In via generale, si potrebbe rilevare che si trattasse soltanto di una semplice competenza legislativa concorrente, la competenza amministrativa e regolamentare spetterebbe alle Regioni; ma così non è, né del resto potrebbe essere, dato che il coordinamento finanziario non si può limitare a stabilire principi normativi di carattere fondamentale, ma deve consistere, a pena di essere inefficace, anche in un complesso di attività di carattere politico (ad esempio, a titolo consultivo o collaborativo), regolamentare e amministrativo, che sono rivolte a rendere effettivi i fini cui è rivolto il coordinamento stesso, seppure sempre nel rispetto dei canoni della riserva di legge e del principio di legalità risultanti anche dagli art. 23 e 53 Cost. (per quest'ultimo aspetto, Fantozzi 2005, 690). Nello svolgimento di tali attività, è evidente, il ruolo dello Stato è cruciale, ma non può allo stesso tempo negarsi che alle autonomie territoriali andrebbe riconosciuta la possibilità di concorrervi, soprattutto al fine di garantire che siano rispettati, alla luce dei canoni della leale collaborazione e della sussidiarietà, i principi costituzionali che reggono la ripartizione delle reciproche competenze.

E allora, circa le modalità con le quale si può esprimere in concreto la funzione di coordinamento della finanza pubblica nazionale, l'esperienza ci dice che essa è stata esercitata mediante una molteplicità e una varietà di atti che sono essenzialmente riconducibili a tre linee di azione. In primo luogo, il coordinamento è consistito nella predisposizione – sostanzialmente «centralistica» e soltanto in minima parte consensuale o concertata – delle *regole fondamentali del sistema di finanza pubblica nazionale*. Se diamo uno sguardo agli ultimi anni, tali regole sono state opera del sovrapporsi della nuova legge di contabilità (e dei relativi atti applicativi), della legge sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), dei conseguenti decreti legislativi di attuazione (come, ad esempio, il decreto sulla armonizzazione dei bilanci), e delle numerose modifiche che rispetto a tali atti legislativi sono state apportate soprattutto mediante decreti legge e relative leggi di conversione. Dalla concreta esperienza si trae la consapevolezza che tali regole fondamentali del coordinamento finanziario non hanno dato luogo a «leggi organiche» – nel senso di regole poste e avvertite come sufficientemente stabilizzate nella

realtà giuridica – né sono state il prodotto di procedimenti realmente concertativi tra lo Stato e le autonomie territoriali. Sul primo versante, tuttavia, può aggiungersi che, per quanto le regole fondamentali del coordinamento finanziario siano state soggette a numerose modifiche che ne hanno mutato nel corso del tempo gli specifici contenuti prescrittivi, hanno visto consolidare l'obiettivo generale del mantenimento dei saldi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli macroeconomici concordati in sede europea. Sul secondo versante, circa il ruolo svolto dalle autonomie territoriali nella produzione delle regole fondamentali di coordinamento finanziario, è vero che in specie il c.d. federalismo fiscale ha previsto procedimenti in cui hanno fattivamente operato, essenzialmente in funzione consultiva, anche le Conferenze. Ma, come è stato ampiamente dimostrato dal rapporto tra le normative approvate nel corso del procedimento del c.d. federalismo fiscale e le modifiche introdotte successivamente per lo più mediante la decretazione d'urgenza, le regole fondamentali del sistema di finanza pubblica rimangono ancora come il prodotto di normative rimesse sostanzialmente alla volontà dello Stato. Insomma, in questa fase del coordinamento finanziario – quella cioè della determinazione delle regole fondamentali del sistema di finanza pubblica nazionale – il principio di leale collaborazione è ancora allo stato embrionale o comunque assoggettato alle classiche variabili operative che sono proprie delle *technicalities* delle Conferenze. Forse soltanto a seguito dall'effettiva istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 5 della l. n. 42 del 2009), si potrà vedere un consistente mutamento di prospettiva.

In secondo luogo, il coordinamento finanziario si è tradotto nella predisposizione – anch'essa prevalentemente «centralistica» e soggetta a numerosi mutamenti e aggiustamenti nel corso del tempo – di *specifici vincoli e limiti di carattere finanziario cui sono assoggettate le autonomie territoriali*, ovvero dei vincoli e dei limiti che sono oggetto specifico di queste riflessioni. Siffatta strumentazione ha trovato realizzazione soprattutto nel succedersi delle leggi di stabilità e dei relativi e differenziati patti di stabilità interna, nelle molteplici «manovre» attuate mediante decreti-legge e relative leggi di conversione, e negli interventi di coordinamento finanziario presenti nelle più svariate disposizioni che sono state poste in molteplici leggi statali di settore. Anche rispetto a questa congerie di atti statali, può dirsi che il ruolo svolto dalle Conferenze è stato per lo più meramente ancillare, mentre forse hanno avuto più rilievo – con finalità più esplicitamente difensive e in tal senso «corporative» – le associazioni rappresentative dei diversi livelli di governo delle autonomie territoriali.

In terzo luogo, il coordinamento finanziario si è espresso nella predisposizione e nell'attuazione – la prima con modalità sostanzialmente «centralistiche», mentre la seconda è in parte rimessa anche a procedimenti concer-

tativi – dei *meccanismi di reazione alle disfunzioni della finanza decentrata rispetto alle regole di sistema e ai vincoli e limiti posti a fini di coordinamento*. Si tratta, ad esempio, delle disposizioni anche indirettamente sanzionatorie che sono previste nei singoli atti legislativi in cui si sono posti i vincoli e limiti cui si è fatto sopra cenno; delle cangianti modalità di procedimenti di rientro dal *deficit* sanitario che si sono introdotte da ormai più di un decennio; dei numerosi strumenti sanzionatori che sono stati introdotti con il decreto legislativo sui c.d. «premi e sanzioni», ma che ancora non si sono concretamente sperimentati; dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato previsto in via generale nell'art. 120, comma 2, Cost., ma che trova difficoltà ad essere concretamente implementato; o, in prospettiva, delle competenze attribuite alla istituenda – e già ricordata – Commissione permanente per il coordinamento delle finanze pubbliche nell'ambito della Conferenza unificata. Tali meccanismi di reazione non si caratterizzano certo per chiarezza, sistematicità e univocità: le opzioni azionabili sono differenziate per campi di intervento, non sono sempre ragionevolmente proporzionate agli obiettivi di risanamento finanziario da perseguire, e soprattutto non hanno sinora consentito un'effettiva emersione delle responsabilità derivanti da comportamenti dannosi per il sistema della finanza pubblica nazionale. Nel complesso, sempre con riferimento alla tipizzazione qui suggerita, può dirsi che tali meccanismi di reazione possono consistere o in *vincoli* di rilievo prettamente organizzativo ovvero ordinamentale, oppure in *limiti* che incidono sulle successive decisioni finanziarie dell'ente, così potendo essere fatti rientrare nelle due tipologie di principi fondamentali di coordinamento che qui si sono tratteggiate all'inizio.

A questo punto si possono già trarre alcune considerazioni complessive circa i *vincoli* e i *limiti* di coordinamento finanziario. Questi sono stati determinati in via legislativa dallo Stato con uno scarso contributo delle autonomie territoriali; sono stati frazionati in una pluralità di normative di vario tipo (sia di sistema, che di settore) che, per di più, sono state variamente e ampiamente modificate nel corso del tempo, determinandosi così incertezza sulla loro stabilità e forte subordinazione ai vincoli di contesto, con inevitabili conseguenze ai fini della corretta programmazione e gestione della finanza decentrata. Tutto ciò, a ben vedere, appare contraddire i fini essenziali e per così dire strutturali del coordinamento finanziario. Se questa è una funzione collegata alla tutela di interessi davvero unitari, lo Stato non deve esercitarla in via meramente autoreferenziale, ma deve considerare le esigenze collegate ad assicurare una corretta programmazione e gestione delle risorse finanziarie da parte delle autonomie territoriali – esigenze che potremmo riassumere nel principio della leale collaborazione – e soprattutto senza ledere la sfera delle competenze che è garantita dalla Costituzione agli enti del decentramento istituzionale.

4. ALCUNI CENNI SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Come noto, a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, nella giurisprudenza della Corte costituzionale possono essere rintracciate alcune linee-guida, per così dire implicite nel disegno costituzionale, che devono essere rispettate nel processo di attuazione della rinnovata autonomia finanziaria degli enti di decentramento istituzionale. Alcune di queste indicazioni di sistema possono essere qui ricordate in quanto collegate alle tematiche del coordinamento della finanza pubblica.

In primo luogo, più volte è stato ribadito il principio di non arretramento dell'autonomia finanziaria già riconosciuta a questi ultimi, inteso essenzialmente nel senso che le forme e le modalità dell'imposizione tributaria che già le leggi precedenti al 2001 attribuivano all'autonoma determinazione delle autonomie territoriali, non possono essere sottratte loro dalle leggi statali sopravvenienti. Tale principio, tuttavia, non ha determinato il contemporaneo divieto di innovare o di aggravare i vincoli e limiti di coordinamento della finanza decentrata già esistenti, e comunque è stato interpretato in modo piuttosto flessibile dalla stessa Corte costituzionale (Morrone 2006, 647).

In secondo luogo, è stato individuato il divieto di trasferimento di risorse finanziarie statali con vincolo di destinazione nelle materie di competenza legislativa regionale; ma questo divieto, però, non è stato interpretato come limite inderogabile, in quanto più volte vi si è fatto eccezione quando gli interventi sono stati considerati come riconducibili a interessi unitari. Sicché allo Stato sono rimaste non poche possibilità di incidere sulle scelte di politica economico-finanziaria delle autonomie territoriali (cfr. sent. n. 320 del 2004).

Infine, nella giurisprudenza costituzionale si è riconosciuto che il coinvolgimento degli enti territoriali nel procedimento legislativo statale, in base al principio di leale collaborazione e dunque mediante procedure concertative, debba considerarsi necessario «solo quando l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente dalla Costituzione» (così nella sentenza n. 178 del 2007). Pertanto, mancando un apposito riferimento costituzionale a modalità concertative in ordine all'esercizio della funzione di coordinamento finanziario, le leggi statali in materia non hanno subito di per sé il sindacato – come noto, assai flessibile – relativo al rispetto del principio di leale collaborazione.

Così riassunto il quadro dei principi di sistema vevoli in sede di attuazione dell'autonomia finanziaria e di bilancio, risulta comprensibile – se non anche costituzionalmente giustificato – un complessivo atteggiamento della giurisprudenza costituzionale che si è mostrata per lo più favorevole alla presenza di forme di esercizio legislativo del coordinamento finanziario talora anche piuttosto invadenti nei confronti delle sfere di autonomia finanziaria degli enti decentrati in nome delle complessive esigenze di bilancio e del

rispetto degli impegni concordati in sede europea in tema di saldi di bilancio. Dall'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, va ancora detto in preliminare, la Corte ha soprattutto fatto scaturire norme-interposte nel sindacato di legittimità costituzionale rivolto a verificare se le leggi regionali rispettino o meno i «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica». Talora, come vedremo, la Corte ha richiesto che tali vincoli e limiti, per essere validamente cogenti nei confronti delle Regioni, debbano assumere necessariamente il carattere di «principio fondamentale», mentre, forse più frequentemente, è stato sufficiente il collegamento funzionale tra la normativa vincolistica o limitativa posta dalla legge statale e le finalità complessive di coordinamento della finanza pubblica. In altre occasioni, poi, le prescrizioni statali sono state sindacate nell'ambito dei conflitti di attribuzione intersoggettivi, dando luogo a non facili problemi di definizione del parametro costituzionale, in quanto gli stessi vincoli e limiti risultano da un lato concretizzazione del parametro costituzionale, e dall'altro oggetto del sindacato di conformità al rispetto dei principi costituzionali di ripartizione e attribuzione delle competenze.

In via generalissima, sono state consentite le norme di coordinamento finanziario poste con legge dello Stato e volte al raggiungimento di obiettivi complessivi di riequilibrio della finanza ovvero di transitorio contenimento delle spese, purché esse non consistano nella «previsione in modo esaustivo di strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (cfr. sentenze n. 326 del 2010 e n. 232 del 2011), e viceversa consentendole qualora siano incidenti su «consistenti aggregati delle voci di bilancio».

Tale brocardo, in verità, nella variegata esperienza del contenzioso legislativo ha consentito una sorta di valutazione «casistica», in cui il giudice costituzionale ha potuto operare con una qualche discrezionalità, sia in relazione a quelle prescrizioni che assoggettano a vincoli le decisioni di carattere organizzativo o ordinamentale, ma che comunque hanno un rilievo di carattere finanziario, sia in relazione alle disposizioni che pongono limiti direttamente incidenti sulle scelte di finanza pubblica dell'ente. E questo soprattutto perché, come vedremo tra poco, mentre in materia di vincoli la Corte ha ammesso che l'intervento statale sia concreto e puntuale, in tema di limiti, al contrario, la «concretezza» della prescrizione statale è un sintomo di illegittimità costituzionale. L'uso ancipite di tale criterio, dunque, non può non provocare variabilità ermeneutiche qualora non si collochi con precisione la prescrizione statale nell'una o nell'altra categoria dei principi fondamentali di coordinamento finanziario.

Iniziando dalla giurisprudenza relativa ai principi fondamentali di coordinamento finanziario che qui sono stati definiti come *vincoli* nel significato specificato all'inizio, può ricordarsi la recente sentenza n. 69 del 2011, si afferma che una determinata disciplina regionale che prevede l'estensione delle

procedure di stabilizzazione del personale pubblico al di là dei casi previsti dalla normativa statale, risulta lesiva dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica che risultano dalla stessa normativa dello Stato. Quest'ultima, infatti, si ispira, secondo la Corte, alla finalità del contenimento della spesa pubblica in uno specifico settore – quello del personale – e pertanto costituisce la fonte di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica in quanto si limita a porre obiettivi di riequilibrio della finanza, senza prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Sul punto, la Corte sottolinea poi che la spesa per il personale «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna» e per la «sua rilevante entità», «costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale».

E ancora, con la sentenza n. 77 del 2011 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disciplina legislativa regionale che consentiva al Commissario *ad acta* e al sub-Commissario, nominati dal Consiglio dei ministri per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria regionale, l'assunzione di personale esterno all'amministrazione regionale con un contratto di diritto privato a tempo determinato. E ciò perché è stata ritenuta violata una norma statale cui va riconosciuta – secondo la Corte – natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e cioè quella norma che impone di provvedere agli adempimenti relativi alla gestione commissariale dei piani di rientro «utilizzando le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente».

Parimenti, con la sentenza n. 108 del 2011 è stata accolta la questione di legittimità costituzionale relativa a una disciplina regionale che prevedeva la trasformazione di contratti a tempo parziale in rapporti di lavoro a tempo pieno, anche perché si è ritenuto che fossero stati lesi i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Infatti, l'introduzione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, si pone in contrasto sia con una specifica norma statale che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva anche in relazione ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a tutti i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla Regione, sia con un'altra disposizione statale che vieta esplicitamente agli enti nei quali l'incidenza delle spese del personale sia pari al 40%, di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale. Tali norme statali, secondo la Corte costituzionale, sono ispirate alla «finalità del contenimento della spesa pubblica», e costituiscono pertanto principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio perché «pongono obiettivi di rie-

quilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi». Anche in questa occasione si è ribadito che la rilevanza della spesa per il personale «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna»: essa, a parere della Corte, «costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale».

Sempre sul fronte delle spese attinenti al personale, con la sentenza n. 155 del 2011 è stata ritenuta costituzionalmente illegittima una disposizione regionale che sostanzialmente neutralizzava le sanzioni previste dalla legislazione statale in caso di violazione del patto di stabilità interno ad opera di una regione, proprio in relazione alla revoca di diritto degli incarichi dirigenziali a termine, dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e dei contratti di lavoro autonomo. Anche tale normativa statale di carattere sanzionatorio, dunque, è stata ritenuta espressione di un principio fondamentale di coordinamento finanziario.

In materia di stabilizzazione del personale precario, nella sentenza n. 310 del 2001, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che modificava il termine finale entro il quale può essere disposta la stabilizzazione di alcune categorie di lavoratori precari, in difformità di norme statali che sono state ritenute espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica in quanto «si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale». Nello stesso senso va anche la sentenza n. 68 del 2011 con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità di una disciplina legislativa regionale, sempre con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto prevedeva l'assunzione di personale dirigenziale in violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che consente alle amministrazioni di stabilizzare il solo personale non dirigenziale.

In senso ancor più estensivo, sempre con riferimento alla categoria dei vincoli, vanno ricordati quei casi in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto il rango di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica pure a disposizioni statali che attengono a modalità organizzative o ad assetti ordinamentali di settore aventi rilievo o conseguenze di ordine finanziario, o comunque alla definizione delle modalità di esercizio di funzioni di controllo, di informazione o di riscontro, qualora si tratti di disposizioni la cui inosservanza potrebbe ragionevolmente produrre conseguenze negative dal punto di vista di una corretta gestione delle finanze pubbliche.

Ad esempio, nella sentenza n. 122 del 2011, si è accolta la questione di legittimità costituzionale relativa a una disciplina regionale che modificava la composizione del collegio dei revisori di talune pubbliche amministrazioni di competenza regionale, in quanto la norma statale che definisce tale composi-

zione va considerata – secondo la Corte costituzionale – «come vera e propria norma di principio che stabilisce una specifica modalità di concretizzazione della finalità di coordinamento della finanza pubblica».

E ancora, nella sentenza n. 325 del 2011 si è ritenuto che la legge statale che indica le categorie di soggetti esentate dal pagamento del c.d. ticket sanitario, costituisce un principio fondamentale della legislazione sia in materia di tutela della salute, sia in materia di coordinamento della finanza pubblica. Sicché la legge regionale che esenta dal pagamento del ticket categorie non comprese dalla legislazione statale di principio, viola l'art. 117, comma 3, Cost., e va dichiarata costituzionalmente illegittima.

A questo filone giurisprudenziale vanno accostate quelle pronunce nelle quali la Corte costituzionale ha più volte ribadito che la funzione di coordinamento finanziario non si esaurisce nella mera determinazione di norme legislative di principio, ma si può concretizzare in una pluralità di attività volte a perseguire quelle istanze di carattere unitario che ne sono fondamento e giustificazione.

Così, nella sentenza n. 376 del 2003 la Corte costituzionale ha evidenziato che dalla piena attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica può farsi discendere che la competenza statale non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo». In questa pronuncia la Corte ha sottolineato «il carattere finalistico dell'azione di coordinamento» e, quindi, l'esigenza che a livello centrale si possano collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari» per realizzare «concretamente» la finalità di coordinamento.

Inoltre, proprio con riferimento alla puntualità e concretezza dei poteri esercitabili in nome della funzione di coordinamento finanziario, e alla conseguente concretezza degli stessi, nella sentenza n. 370 del 2010 si è rilevato come l'attività svolta dai servizi ispettivi di finanza pubblica spetti allo Stato, in quanto essa è propedeutica all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, richiamandosi anche l'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che esplicitamente attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di acquisire ogni utile informazione «allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica».

Ancora, con la sentenza n. 229 del 2011, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, in relazione all'art. 117, comma 3, Cost. una disposizione legislativa regionale con la quale si modificavano i termini stabiliti dalla legge statale per la trasmissione dei dati relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica. In questa pronuncia si collegano, in modo strettamente consequenziale, le attività di monitoraggio della spesa pubblica decentrata con le esigenze di contenimento della spesa, e più in generale di mantenimento dell'equilibrio di bilancio. Tale disciplina statale è stata ritenuta

espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, in quanto, ha rilevato la Corte costituzionale, «spetta alla competenza statale fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni circa la trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica». Si tratta, aggiunge la Corte, di una modalità organizzativa che «può logicamente dedursi proprio dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, specie in un ambito – come quello del patto di stabilità interno – strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari». Pertanto, le attività di monitoraggio sono considerate come strumentalmente necessarie per definire, per ciascun anno, i contenuti aggiornati del patto di stabilità, e termini non coordinati «provocherebbero difficoltà operative e incompletezza della visione d'insieme, indispensabile perché si consegua l'obiettivo del mantenimento dei saldi di finanza pubblica».

Va infine segnalato che la Corte costituzionale non ha ammesso che possano considerarsi principi fondamentali di coordinamento finanziario quelle disposizioni statali che, intervenendo su ambiti di competenza residuale delle Regioni, pongono prescrizioni di carattere ordinamentale che, seppure destinate al contenimento delle spese pubbliche, si configurano come discipline di dettaglio e autoapplicative, e dunque non consentono alle Regioni di esercitare alcuna discrezionalità nell'individuazione delle modalità più opportune per conseguire gli obiettivi di riduzione della spesa pubblica che si intendono perseguire. Tale argomentazione è utilizzata nella sentenza n. 237 del 2009, ove la Corte costituzionale, rilevando che l'ordinamento delle comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ha giudicato la disposizione statale che ne intendeva dettare la disciplina – e in specie provvedere direttamente alla soppressione in determinate condizioni – come lesiva «anche dell'art. 117, comma 3, Cost.». Infatti tale disciplina statale «contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa» che è non riconducibile ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, dato che «non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente, la conseguenza, molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste».

Passando adesso a dare uno sguardo alla più recente giurisprudenza relativa alle prescrizioni statali che qui si è inteso definire come *limiti* direttamente apposti alle scelte regionali di finanza pubblica, può ricordarsi la sentenza n. 163 del 2011, ove la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, proprio con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., una disciplina regionale che, nel disciplinare il sistema di finanziamento di un organismo appaltante della Regione, non fissava alcun tetto di spesa, così contraddicendo la normativa statale che è dunque considerata produttiva di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. La

Corte dice espressamente che le norme che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali «sono espressione della finalità di coordinamento finanziario»; il legislatore statale, dunque, può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari».

Inoltre, sono state considerate come espressione di principi fondamentali di coordinamento finanziario anche quelle disposizioni statali che disciplinano le modalità di provenienza delle fonti di finanziamento degli enti territoriali, in stretta connessione al principio – già ricordato – del divieto di finanziamento statale in relazione all'esercizio delle competenze degli enti territoriali. Ad esempio, nella già ricordata nella sentenza n. 122 del 2011 si è censurata un'altra disposizione regionale che aveva posto a carico del Ministero della salute, e quindi dello Stato, il compito di individuare ulteriori modalità di finanziamento per ambiti di competenza regionale, disponendo in difformità rispetto alle modalità di finanziamento previste dalla legge dello Stato. Questa disposizione, ritiene la Corte, prevedendo «forme di finanziamento statale per compiti anche di matrice regionale», è costituzionalmente illegittima perché contrasta «con l'art. 117, comma 3, Cost. in quanto viola un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica».

Inoltre, tra i principi fondamentali di coordinamento sono state considerate anche le norme statali che impongono complessivi impegni di riduzione delle spese da parte degli enti del decentramento. Così, nella sentenza n. 123 del 2011, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione regionale che incrementava gli oneri a carico del fondo sanitario regionale, perché in tal modo venivano «disattesi gli impegni di riduzione della spesa sanitaria assunti dalla regione in sede di accordi con lo Stato per il rientro dal disavanzo sanitario». A parere della Corte, infatti, il carattere vincolante di tali accordi risulta da una legge dello Stato che «costituisce espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica».

E, nello stesso senso, con la sentenza n. 182 del 2011, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una disposizione regionale ritenuta contrastante con una norma statale che imponeva la riduzione del livello delle spese, sempre ritenendo quest'ultimo limite come espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

Nell'ambito di tale attività di sindacato, tuttavia, la Corte ha talora giustificato le discipline legislative regionali, procedendo a una ricostruzione interpretativa in senso restrittivo dei limiti posti dalla normativa statale di principio. Ad esempio, nella sentenza n. 182 del 2011, la Corte costituzionale non ha considerato fondata la questione di legittimità relativa al presunto contrasto tra una disposizione regionale ed una quella statale che prescriveva l'introduzione di specifici limiti di spesa, in quanto, a parere della Corte, lo

Stato con quest'ultima disposizione non intendeva «imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone»; essa, diversamente, deve considerarsi «espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica, stabilendo, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa».

Infine va segnalata una recente pronuncia, la sentenza n. 148 del 2012, in cui la Corte costituzionale rileva che circostanze eccezionali anche connesse ad esigenze di finanza pubblica, ed in specie «la necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae*», non consentono l'esercizio di funzioni legislative dello Stato «in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.». Insomma, «l'ordine costituzionale delle competenze» è inderogabile anche nel caso in cui ricorrano le predette situazioni eccezionali. In questa pronuncia, tuttavia, la Corte non accoglie le numerose questioni di legittimità costituzionale rivolte dalle Regioni avverso varie prescrizioni statali che pongono vincoli e limiti di carattere finanziario, facendo abbondante ricorso ai precedenti giurisprudenziali in materia di principi fondamentali del coordinamento finanziario. Soprattutto la Corte rileva, da un lato, che «le norme impugnate non prevedono strumenti o modalità per la concreta realizzazione degli obiettivi di riduzione di spesa», e, dall'altro lato, che le misure vincolistiche (pure di carattere sanzionatorio, quali conseguenze del mancato rispetto di limiti direttamente posti al bilancio dell'ente) in materia di personale concernono «non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale». Ed ancora, fa salve alcune prescrizioni sanzionatorie in materia di società appellandosi non tanto al collegamento strumentale rispetto al concreto perseguimento delle finalità di coordinamento finanziario, quanto al fatto che si tratta della materia dell'ordinamento civile, e, in quanto tale, di competenza esclusiva dello Stato. In breve, è facile rilevare che la sovrapposizione tra le due categorie di vincoli e limiti non facilita il compito decisivo della Corte, imponendole procedimenti argomentativi in cui si intrecciano – talora in assenza di robuste motivazioni – le considerazioni attinenti alla prima e alla seconda tipologia di principi.

5. IN PROSPETTIVA: L'INTRODUZIONE DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO NELLA COSTITUZIONE

La problematica dei principi fondamentali di coordinamento finanziario va anche considerata alla luce della recente riforma costituzionale in tema

di equilibrio di bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012). In particolare, si introducono numerose novità che toccano, più o meno direttamente, l'esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio degli enti del decentramento. Tra l'altro, nel rinnovato art. 97, comma 1, Cost., si prescrive che «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Tale prescrizione fa riferimento a tutte le pubbliche amministrazioni, e dunque anche a quelle che operano a livello regionale e locale. Inoltre, la competenza relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici è spostata dal terzo al secondo comma dell'art. 117, comma 2, lett. e), così divenendo materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Soprattutto, poi, nell'art. 119, comma 1, è aggiunta alla fine la precisazione secondo cui l'autonomia finanziaria degli enti decentrati deve svolgersi «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Ed infine si specifica nell'art. 119, comma 6, che l'indebitamento dei predetti enti è vincolata a due ulteriori vincoli: la «contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

In breve, alcune modifiche costituzionali esplicitano – e dunque costituzionalizzano – limiti e vincoli che già sono impliciti negli obiettivi contenuti in numerosi principi fondamentali di coordinamento finanziario stabiliti dalle leggi dello Stato. In particolare, il principio dell'equilibrio di bilancio esprime quelle finalità di mantenimento dei saldi di bilancio più volte espresse soprattutto nei patti di stabilità interna, così come il principio della sostenibilità del debito si collega ai vincoli posti dalla legislazione statale in materia di emissione e gestione del debito pubblico regionale e locale.

Circa l'armonizzazione dei bilanci, che diventa materia di competenza esclusiva, si è inteso affrontare un tema collegato al coordinamento finanziario e che aveva sollevato dubbi in ordine alla possibilità di intervenire con norme statali – quali, ad esempio, il d.lgs. attinente proprio alla «armonizzazione dei bilanci» – in ordine alle modalità di predisposizione dei bilanci regionali e degli enti locali. Se prima si era ritenuto che tale ambito di intervento statale potesse essere legittimato dal rapporto di strumentalità necessaria rispetto al perseguimento degli obiettivi cui è rivolta la funzione di coordinamento finanziario, adesso la ricollocazione della materia nell'ambito della competenza esclusiva statale ne legittima ulteriormente l'esercizio. Tuttavia, va sottolineato che dovrà trattarsi di norme rivolte alla finalità di armonizzazione, senza dunque ledere l'autonomia di bilancio che va sempre riconosciuta agli enti del decentramento.

Va poi aggiunto che la citata riforma ha anche inserito nella Costituzione la previsione di un'apposita e specifica legge di attuazione (cfr. l'art. 81,

comma 6, Cost.), da approvarsi entro il 28 febbraio 2013 con maggioranza assoluta, e che dunque si presenta come una legge atipica e rafforzata rispetto alle leggi ordinarie. A questa legge a contenuto costituzionalmente riservato è attribuita la disciplina di molteplici aspetti della finanza pubblica «per il complesso delle pubbliche amministrazioni», e dunque appare inevitabilmente destinata a intervenire anche sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

In particolare, in base all'art. 5 della legge costituzionale sopra ricordata, questa *legge rinforzata sul bilancio* stabilirà la normativa fondamentale di riferimento dell'intero ordinamento per lo meno sui seguenti aspetti di rilievo finanziario per gli enti del decentramento istituzionale: le verifiche, preventive e consuntive, sugli «andamenti di finanza pubblica», complessivamente intesa, ivi compresa, perciò, la finanza regionale e degli enti locali; l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati e corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; e le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (cfr. art. 5, comma 1, legge cost. n. 1 del 2012). E ancora, questa legge rinforzata sul bilancio disciplinerà la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, così come le modalità attraverso le quali Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (cfr. l'art. 5, comma 2, lett. b) e c) della legge cost. n. 1 del 2012).

Circa, poi, il ruolo delle Camere, la legge costituzionale prevede che spetterà a queste ultime, «secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti», l'esercizio della funzione di «controllo sulla finanza pubblica», anche «con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni» (art. 5, comma 4, legge cost. n. 1 del 2012). Come si vede, si tratterà di una funzione di con-

trollo cui non potranno sottrarsi le Regioni e gli enti locali, e che pertanto si collocherà all'interno della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica nazionale, per lo meno mediante l'apprestamento di competenze e attribuzioni di carattere informativo e consultivo, se non anche di indirizzo politico-amministrativo.

Da tale riforma, pertanto, non discenderà soltanto la costituzionalizzazione, soprattutto in ordine agli obiettivi di carattere generale, di una parte dei principi fondamentali di coordinamento finanziario che sono già stabiliti dalle leggi dello Stato, ma soprattutto conseguirà una diversa – e, a nostro avviso, auspicabilmente più razionale e sistematica – articolazione del sistema delle fonti nel cui ambito si collocano i vincoli e limiti di coordinamento finanziario.

Insomma, sembra che i principi fondamentali di coordinamento finanziario che attualmente sono frazionati e dispersi in una pluralità di atti legislativi che in vario modo e con contenuto anche «incisivo» sono intervenuti sulle autonomie territoriali (Sorrentino 2011, 3429), potranno essere retti – a livello di sistema – da un complesso di regole generali poste all'interno della legge rinforzata sul bilancio, in modo tale che il principio costituzionale di equilibrio del bilancio possa essere tradotto, in prima battuta, nelle indicazioni sufficientemente stabilizzate che saranno poste dalla stessa legge rinforzata, e conseguentemente e coerentemente concretizzate e specificate dai molteplici vincoli e limiti posti dalle disposizioni statali di principio che sono volte a coordinare la finanza delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della finanza pubblica nazionale. La legge rinforzata sul bilancio, insomma, non soltanto sarà fonte di norme interposte – al pari delle norme legislative statali che esprimono i principi fondamentali di coordinamento finanziario –, ma, proprio sulla base della competenza ad essa espressamente riservata dalla legge costituzionale in questione, non sarà derogabile dalla legge ordinaria, e quindi rappresenterà l'immediato «precipitato normativo» del dettato costituzionale in materia di equilibrio di bilancio nei confronti di tutte le istituzioni pubbliche nazionali, sia statali che regionali e locali.

Sotto questo profilo, dunque, deve concludersi che la legge rinforzata sul bilancio non soltanto costituirà un parametro utilizzabile nei giudizi sulle leggi e nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni in connessione al rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio (e delle altre innovative condizioni apposte direttamente in Costituzione in ordine all'esercizio delle sfere di autonomia finanziaria), ma potrà anche essere considerata come fonte di «norme di sistema» cui dovranno essere conformi anche i vincoli e i limiti posti dalla legislazione statale quali principi fondamentali a fini di coordinamento finanziario.

Se così sarà, ed è auspicabile che lo sia, si potrà realizzare un importante e decisivo contributo di chiarezza, di univocità e di stabilità nei vincoli e nei

limiti apposti alla finanza pubblica decentrata a fini di coordinamento. Dato che tali vincoli e limiti sono giustificati nella misura in cui rispondono a un'esigenza effettiva di coordinamento della finanza pubblica decentrata rispetto a obiettivi unitari di rilievo nazionale anche in connessione con gli impegni assunti con l'Europa, l'attuazione della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio è un'occasione, potremmo dire storica, per stabilire un rapporto sistematicamente coerente tra la finanza decentrata e gli obiettivi di finanza pubblica definiti in sede nazionale

Sinora i vincoli e i limiti apposti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali sono stati il risultato di un susseguirsi di scelte talora estemporanee e contingenti, che sono state rese possibili anche da un quadro costituzionale che si presenta per lo più come una sommatoria di scarse definizioni di principio. Siffatto assetto si è dimostrato capace di dar luogo a una congerie assai variabile e flessibile di vincoli e dei limiti di rilievo finanziario imposti alle autonomie territoriali e che non hanno dato luogo quello «sviluppo armonico» (Antonini 2004, 66) della finanza decentrata che pure sarebbe stato auspicabile. Il coordinamento finanziario, seppure delimitato dalla giurisprudenza costituzionale secondo le linee interpretative sopra riassunte, si è presentato quasi come la fonte di uno strumentario normativo impiegabile ai più diversi fini vincolistici, dando luogo così ad esiti senz'altro negativi sulla programmazione e sulla gestione delle risorse finanziarie.

A ciò potrebbe trovarsi rimedio nella prossima attuazione della riforma relativa all'equilibrio di bilancio. Da quest'ultima è certo possibile che deriveranno condizioni e oneri aggiuntivi per le Regioni e gli enti locali. Tuttavia, da una corretta e accorta attuazione che scaturisca dal leale e costruttivo confronto con le sedi rappresentative delle autonomie, possono anche derivare consistenti benefici in termini di chiarezza, stabilità e univocità degli stessi vincoli e limiti di rilievo finanziario. Da questo punto di vista, il saldo finale potrebbe essere positivo, e dunque andare a vantaggio sia degli stessi enti del decentramento, che dell'intera collettività nazionale.

BIBLIOGRAFIA

- Antonini, L. (2004), *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Padova, pp. 41 ss.
- Benelli, F. (2006), *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano.
- Bertolissi, M. (2002), *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia*, Padova.
- Fantozzi, A. (2005), *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno di Varenna del 2004, Milano, pp. 690 ss.
- Gallo, F. (2002), *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.*, 2, pp. 589 ss.

- Morrone, A. (2006), *Corte costituzionale e costituzione finanziaria*, in Pace, A. (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale»*, Milano, pp. 647 ss.
- Salerno, G.M. (2007), *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale. Rivista di diritto ed economia*, pp. 119 ss.
- Sorrentino, F. (2011), *Riflessioni preliminari sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, pp. 3425 ss.

