

LO STATO REGIONALE AL TEMPO DEL RIGORE FINANZIARIO

1. La crisi e i suoi effetti sugli Stati europei. – 2. Il contesto del federalismo fiscale. – 3. La risposta alla crisi: il ruolo dei legislatori. – 4. segue: il ruolo dell'Unione europea. – 5. Lo Stato regionale e il sistema delle fonti. – 6. La giurisprudenza costituzionale. – 7. Qualche considerazione finale

1. La crisi e i suoi effetti sugli Stati europei

La crisi economica¹ sta agendo come fattore di integrazione politica in tutti gli Stati dell'Unione, che invocano l'unità economica per legittimare le politiche di contrasto della crisi quando queste si risolvono nella centralizzazione dei poteri e nella limitazione dell'autonomia, e per giustificare riforme, come quelle della costituzionalizzazione del c.d. principio del pareggio di bilancio, che incidono sulla sfera di attribuzioni degli enti territoriali².

Le misure adottate dagli Stati contro la recessione sono condizionate dagli interventi europei a sostegno della stabilità finanziaria. L'Unione dispone(va) di deboli strumenti di intervento in caso di crisi³, ma con l'aggravarsi della situazione del debito pubblico, ha assunto un ruolo decisamente interventista⁴.

Senza analizzare nel dettaglio le forme di intervento decise dall'Unione per stabilizzare le economie della zona euro, in questa sede è opportuno distinguere tra misure che non hanno un effetto diretto sull'organizzazione territoriale interna degli Stati membri, come quelle che offrono assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà attraverso la creazione dei c.d. fondi salva-Stati⁵ o l'acquisto di titoli pubblici da parte della Banca Centrale⁶, e misure che sono in grado di incidere direttamente sui rapporti finanziari tra governi centrali e periferici

* Associato di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Sassari — CARBONI@uniss.it

¹ Sulla crisi si vedano i contributi di R. POSNER, *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard University Press, 2010; Id., *The crisis of Capitalist Democracy*, Harvard University Press; J. STIGLITZ, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton & Company, New York-London. Una lettura critica della crisi si trova in G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011.

² M. MEDINA GUERRERO, *El Estado autonomo en tempo de disciplina fiscal*, in *Revista espanola de derecho contitucional*, 2013, 109 ss.

³ Il TFUE impedisce il salvataggio degli Stati, l'assistenza creditizia, accessi privilegiati alle istituzioni finanziarie. Artt. 123-125. Tuttavia l'art. 122 consente al Consiglio di decidere su proposta della Commissione l'assistenza allo Stato che si trovi in difficoltà in circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Sulla base di questa disposizione sono stati approvati i regolamenti sui meccanismi di aiuto.

⁴ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* in *Quad. cost.* 2012, 9 ss. G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governante economica europea*, in *Quad. cost.* 2012, 141 ss. A. GIOVANELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.* 2013, 933 ss. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 2; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.* 2014, 51 ss.

⁵ Vengono così denominati il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Essi sono nati per andare in soccorso delle finanze nazionali ponendo una serie di vincoli alle politiche interne dello Stato che affievoliscono ulteriormente la sua sovranità economica. I fondi soggiacciono a una diversa disciplina, essendo il primo previsto da un regolamento UE, il secondo il risultato di un accordo internazionale, il terzo previsto da un trattato parallelo tra 17 Stati dell'Unione. Il MES è stato approvato a seguito dell'introduzione del terzo comma dell'art. 136 TUE, con il quale è prevista l'istituzione di un meccanismo di stabilità vincolato alla condizionalità. Il MES ha superato il vaglio della Corte di giustizia e del Tribunale costituzionale tedesco. Corte di giustizia, Seduta plenaria, causa C-370/12 Pringle c. Irlanda. BVergG, decisione del 12 settembre 2012. Sulle basi giuridiche e l'entrata in vigore dei fondi G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale dir. Amm.* 2012, 5, 461 ss.

⁶ Da prima con il programma *Security Market Program*, e poi con l'*Outright Monetary Transaction*. Un ulteriore programma, il *Long Term Refinancing Operation*, consente alla Bce di concedere finanziamenti alle banche dei paesi europei. Sull'ascesa della Banca

Tra queste ultime rientra il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, che viene realizzato attraverso le misure di sorveglianza e correttive di cui all'art. 121 e 126 TFUE, e le procedure di vigilanza su deficit e debito pubblico previste dal Patto di stabilità e crescita.

All'aggravarsi della crisi gli Stati dell'Unione hanno deciso di intensificare i vincoli al disavanzo e al debito modificando e integrando i Trattati con accordi la cui attuazione è stata affidata sia a fonti comunitarie che di diritto internazionale⁷. Rientra nel primo tipo il c.d. *Six Pack* con il quale si è reso più stringente la procedura di sorveglianza multilaterale e l'applicazione del patto di stabilità e crescita⁸. Rientra nel secondo gruppo il c.d. *Fiscal Compact*⁹, un Trattato destinato a far parte in futuro del diritto europeo, con il quale 25 Stati dell'Unione si sono impegnati a introdurre nei loro ordinamenti il principio del pareggio di bilancio e a ridurre ogni anno il debito eccedente il 60% del PIL¹⁰.

Questo ultimo accordo interessa in modo particolare gli enti territoriali, quale che sia il tipo di Stato (federale, regionale, autonomico) di appartenenza, perché nel prevedere la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio, è destinato ad avere effetti su tutti i livelli di governo. L'equilibrio delle finanze pubbliche non può essere raggiunto senza il contributo degli enti territoriali, i quali hanno autonomia di entrata e di spesa, e perciò sono una determinante del saldo complessivo delle amministrazioni pubbliche. D'altra parte, il diritto di bilancio, oltre ad essere una componente dello Stato costituzionale, è anche un elemento essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali¹¹.

Per approfondire il punto pare opportuno ricordare che le vicende dell'autonomia finanziaria sono legate a una molteplicità di fattori, non riconducibili per intero al quadro europeo delle politiche di bilancio e alla crisi che ne sta modificando i presupposti. Tra questi fattori è necessario considerare il contesto istituzionale entro il quale si è sviluppato il *federalizing process*, e in particolare quella parte di esso che attiene alla materia economico finanziaria. È fin troppo chiaro che in una fase di recessione come quella in atto i rapporti finanziari tra centro e periferia vengono sottoposti a tensione, ed è altresì evidente che la crisi costituisce un banco di prova della adeguatezza di tali rapporti alla forma di Stato.

Lo spazio dell'autonomia finanziaria regionale dipende in ultima analisi dalla capacità dello Stato di realizzare il coordinamento delle politiche finanziarie e di bilancio dei diversi livelli di governo senza sacrificare la loro autonomia, di adottare provvedimenti di emergenza per contrastare la crisi senza pregiudicare la costituzione territoriale.

L'intento di questo contributo è di evidenziare questa relazione in riferimento allo Stato regionale italiano. Per fare ciò si deve muovere dall'analisi dei diversi modelli di relazioni finanziarie, e considerando in particolare la costituzione economica regionale dell'Italia e della vicina Spagna(2). Quindi si esamineranno le misure straordinarie e di emergenza adottate per fronteggiare la crisi a livello europeo e nazionale (3 e 4). Infine, si cercherà di verificare come queste misure abbiano cambiato la costituzione territoriale, considerando gli effetti prodotti sul sistema delle fonti (5) e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale (6). Infine, si trarranno delle brevi conclusioni (7).

Centrale Europea dal biennio 2012-13, A. GIOVANELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, cit. 935 ss. In cambio degli interventi sul sistema bancario la BCE ha chiesto agli Stati di agire per affrontare con riforme e programmi il problema del rientro dal debito. Gli interventi della BCE sono insieme di politica monetaria ed economica, e per questo sono stati criticati e considerati un aggiramento dei divieti posti dai Trattati. La legittimità di questi interventi è stata messa in dubbio ed è oggetto del rinvio con il quale per la prima volta, il Tribunale federale tedesco ha chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sulla compatibilità dell'acquisto di titoli da parte della Banca centrale europea con il diritto dell'Unione e con il mandato della stessa Banca centrale. Sul punto A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale Costituzionale Federale sulle Outright Monetary Transactions in federalismi*, 2014, 4. A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, ivi.

⁷ Sul complesso sistema di interazioni che ha dato vita ai vincoli europei sulle politiche di bilancio A. GIOVANELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, cit., 933 ss.

⁸ Si tratta di 5 Regolamenti e 1 Direttiva europea entrati in vigore a dicembre 2011. La principale modifica riguarda la procedura di disavanzo eccessivo, che si svolge in modo rapido e non può più essere bloccata dal Consiglio se non con una maggioranza qualificata. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, cit. 10. Altre novità interessano la sorveglianza multilaterale e le misure sanzionatorie, la valutazione dell'entità del debito pubblico e privato. G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, 1.

⁹ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, Bruxelles, 2 marzo 2012.

¹⁰ Ogni anno in misura di 1/20. Gli Stati si sono anche impegnati a rafforzare ulteriormente la stabilità finanziaria ribadendo quanto contenuto nel *Six Pack*. La sottoscrizione del *Fiscal Compact* è condizione per accedere al MES. R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir. Amm.* 2012, 5. 471 s.

¹¹ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* 2014, n. 1; ID., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.* 2014, 80 ss.

2. Il contesto del federalismo fiscale

Il primo aspetto da considerare nell'analizzare l'ordinamento economico regionale è il modo in cui i poteri economici e finanziari sono stati attribuiti ed esercitati ai vari livelli di governo, ovvero la particolare realizzazione che in questi Stati ha avuto il federalismo fiscale.

Con quest'ultima espressione si intende fare riferimento all'insieme delle regole che disciplinano la distribuzione dei poteri economico-finanziari tra i livelli di governo; regole sulle quali sono state edificate le relazioni finanziarie intergovernative dei primi Stati federali¹²: il potere di tassazione, per reperire le risorse; il potere di spesa, per impegnare le risorse raccolte; il potere di stabilizzazione, per riequilibrare le differenze all'interno del territorio dello Stato¹³. I modelli normativi costruiti dagli Stati federali di antica tradizione sono stati accolti e adattati da altri ordinamenti non federali nella "costituzione economica territoriale"¹⁴. Quest'ultima racchiude in se il concetto di "costituzione territoriale", espressione con la quale si fa riferimento all'insieme di norme dettate in materia di organizzazione verticale dei poteri, e "costituzione finanziaria", espressione che rimanda alle regole che governano i flussi finanziari e le politiche di bilancio all'interno di un ordinamento.

La codificazione di queste regole in ogni ordinamento è affidata a specifiche fonti, di grado diverso a seconda della tradizione costituzionale¹⁵. Vi sono Stati che affidano il compito di regolare la materia alla Costituzione, e altri che ricorrono prevalentemente alle leggi formali. In alcuni ordinamenti hanno grande rilievo le fonti consuetudinarie e convenzionali. Da un punto di vista della funzione (e non della gerarchia) delle fonti vi sono regole che hanno il compito di definire i poteri e gli ambiti finanziari per ciascun livello di governo (norme di coordinamento statico) e regole che assicurano il collegamento tra poteri e ambiti, e attengono al funzionamento del federalismo fiscale (norme di coordinamento dinamico)¹⁶.

Il contenuto delle regole sul federalismo fiscale è anch'esso assai variabile, tanto che se viene riferito ad ogni tipologia di Stato (federale, regionale, unitario, ecc.) pare inopportuna o scarsamente efficace una valutazione d'insieme con finalità comparative. Così, per fare un esempio, le Costituzioni degli ordinamenti federali dedicano particolare attenzione alla disciplina del potere di tassazione mentre quelle degli Stati regionali riservano maggiore attenzione alla disciplina dei poteri di spesa.

Dall'esperienza comparata è possibile tuttavia trarre alcune indicazioni.

a) Qualsiasi modello di distribuzione verticale del potere, anche quello più rispettoso del principio federale, di equiordinazione tra livelli di governo¹⁷, provoca una compressione dell'autonomia sul piano finanziario. Negli Stati federali la materia finanziaria comporta dunque eccezioni al principio federale, ma in quelli regionali il problema della ripartizione delle risorse è certamente più difficile da risolvere per la debolezza istituzionale degli enti¹⁸. Il tema diventa drammatico in tempi di crisi perché quest'ultima agisce come un motore di integrazione e centralizzazione¹⁹, così che l'attribuzione delle risorse finanziarie stabilita dalla Costituzione non corrisponde alle reali attribuzioni dei governi. L'adozione di misure uniformi viene considerata im-

¹² Spesso a costo di duri conflitti e di guerre J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, *The Institution of Executive Federalism: Myths and Realities*, in Id. (eds.), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal, Québec; Ithaca [N.Y.] 2004, 19 ss. P. LESLIE, R.H. NEUMANN, R. ROBINSON, *Managing Canadian Fiscal Federalism*, in J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR (eds.), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism*, cit., 213 ss.

¹³ G. G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, Jovene, 2013, 1 ss.

¹⁴ M. MEDINA GUERRERO, *Financiación autonómica y control de constitucionalidad (Algunas reflexiones sobre la STC 13/2007)*, in *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, 2008, 6, 92 ss.

¹⁵ Sulle fonti dell'ordinamento finanziario si veda in chiave comparata S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le fonti dell'ordinamento finanziario: modelli a confronto*, in F. Palermo, M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, ESI, 2012, 157 ss.

¹⁶ G. G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, in *Le Regioni*, 2011, 605 ss.

¹⁷ Il principio federale è caratterizzato dalla «divisione dei poteri che permette al governo centrale ed a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati ed indipendenti». K. C. WHEARE, *Del Governo federale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1949, 26. In pratica solo i governi centrali hanno risorse sufficienti per svolgere le loro funzioni in modo indipendente, mentre i governi subnazionali dipendono in qualche misura da quello centrale. Ibidem, 212 s.

¹⁸ Gli Stati regionali realizzano quello che Wheare chiamava il principio di devoluzione, secondo il quale i governi regionali sono subordinati al governo centrale. K. C. WHEARE, *Del Governo federale*, cit., 63.

¹⁹ M. MEDINA GUERRERO, *El Estado economico en tempo de disciplina fiscal*, cit., 109 ss.

prescindibile per superare la fase di recessione, soprattutto negli Stati dove l'autonomia degli enti subnazionali non è limitata dal mercato²⁰.

b) La maggiore o minore tutela dell'autonomia degli enti subnazionali (anche in tempi di crisi, ma non solo) dipende dal modello di funzionamento del federalismo fiscale²¹. Per definire i modelli di funzionamento del federalismo fiscale, è necessario individuare le relazioni tra i poteri di imposizione, spesa e perequazione, e verificare se nella costruzione delle relazioni finanziarie si imponga il potere impositivo, il potere di spesa, la perequazione.

Se a prevalere è il potere di tassazione il principio che si impone nelle relazioni finanziarie intergovernative è quello della autonomia dei governi statali e federali, che possono decidere, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti tracciati dalla Costituzione (con norme di coordinamento statico), la misura dell'imposizione (concorrenza tra sistemi di tassazione)²². Ogni livello di governo è responsabile delle decisioni fiscali e delle decisioni di spesa²³, ha un proprio bilancio, può ricorrere in una certa misura al debito, nei limiti delle disposizioni costituzionali che tutelano gli interessi della Federazione nel suo complesso. Il dualismo economico finanziario tra autonomia e coordinamento è espressione del principio federale di equidistribuzione tra governo centrale e governi periferici.

La distribuzione delle responsabilità ai diversi livelli di governo, per la spesa e la raccolta delle risorse, nonché per i servizi pubblici che con esse vengono offerti, non è immune da sovrapposizioni e sconfinamenti tra sottosistemi (in forza di norme di coordinamento dinamico), ma ad ogni livello di governo viene garantito il diritto di rivendicare e difendere le proprie attribuzioni nelle sedi politiche e giurisdizionali²⁴.

Il Governo centrale conserva poteri di stabilizzazione dell'economia che possono espandersi nei periodi di crisi, come ha dimostrato la storia recente degli Stati Uniti²⁵. Tuttavia gli Stati sono liberi (almeno formalmente) di decidere se accettare gli aiuti e conservano il diritto di rivolgersi alla Suprema Corte per contrastare l'eccesso di potere della Federazione²⁶.

Se l'elemento prevalente nelle relazioni intergovernative è la redistribuzione delle risorse, il modello di federalismo fiscale è di tipo solidale. Il principio che domina le relazioni finanziarie tra livelli di governo è la perequazione, che impone a tutti i governi di contribuire con le loro risorse all'equilibrio del sistema. L'imposizione e la spesa sono poteri essenziali per l'attività dello Stato e degli enti subnazionali, ma ciò che rileva per la tenuta e il consolidamento del *pactum societatis* è che venga raggiunto l'equilibrio tra territori.

Gli Stati che possono essere ricondotti a questo tipo hanno una struttura federale, che prevede l'esistenza di enti reciprocamente indipendenti, ma la ripartizione dei poteri finanziari, che è affidata a norme di coordinamento statico, segue il principio della concentrazione e non rispetta in modo rigoroso il principio

²⁰ In questo caso sono gli enti interessati ad autolimitare le loro scelte in materia economica. Il problema è stato studiato con particolare riferimento agli Stati federali. D. E. WILDASIN, *Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, Nashville, Vanderbilt University, 1997.

²¹ G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit. 14 ss.

²² Questo modello è largamente ispirato all'esperienza dello Stato federale per eccellenza: gli Stati Uniti, ma vi rientrano anche il Canada e la Svizzera, che costituiscono altrettanti esempi di Stati federali di antica formazione. Nel loro studio sugli Stati federali R. BOWIE, C. FRIEDRICH, *Studi sul federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1959, titolo originale *Studies in Federalism*, Little, Brown & Company, Boston-Toronto, 1954, 419 ss., definirono con il termine concorrente il regime degli ordinamenti che attribuiscono il potere fiscale all'autorità federale e a quelle statali.

²³ I governi subnazionali possiedono autonomia di entrata, in quanto hanno capacità di rappresentare le loro comunità e di decidere degli interessi politici e delle risorse del loro territorio per tutto ciò che non è di interesse della nazione come la difesa e la moneta.

²⁴ Sull'esempio del potere d'imposizione sono stati costruiti e strutturati anche gli altri rapporti finanziari; le fonti del federalismo fiscale hanno tutelato con molta attenzione questo aspetto dell'autonomia finanziaria, che diviene la *conditio sine qua non* dell'indipendenza di cui godono gli enti federati. Se uno prevale non significa che gli altri elementi scompaiano, semplicemente contribuiranno in modo più o meno significativo alla caratterizzazione del sistema.

²⁵ Basti ricordare che in risposta alla crisi già nel 2009 il Presidente Obama ha promosso un imponente rinvigorismento degli interventi federali, attraverso la massiccia iniezione di dollari prevista dal *Reinvestment and Recovery Act* del 2009 (ARRA). L'ARRA ha stanziato 787 miliardi di dollari, che surclassano i 20 miliardi deliberati durante la crisi del 2001. T.J. Conlan, P.L. Posner, *Inflection Point? Federalism and Obama Administration*, in *Publius*, 2011, v. 41, issue 3, 424.

²⁶ La Corte Suprema ha ammesso l'esercizio dello *Spending Power* per la tutela dell'interesse nazionale, ma ha anche difeso la libertà degli Stati di aderire a un programma di aiuti. Così la sentenza su Medicaid 567 U.S. (2012). *National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius, Secretary of Health and Human Services, et Al.* Per la giurisprudenza antecedente R.E. LEVY, *The Power to Legislate: a Reference Guide to the United States Constitution*, Conn.: Greenwood Press, Westport, 2006, 97 ss. D.A. FARBER, W.N. ESKRIDGE JR., P.P. FRICKEY, *Cases and Materials on Constitutional Law: Themes for the Constitution's Third Century*, Thomson/West, St. Paul, MN, 2009, 4th ed., 947 ss.

federale²⁷. Nel federalismo solidale l'indirizzo finanziario è il risultato di processi complementari, della partecipazione degli enti federati al processo decisionale nazionale. La Federazione e gli enti federati agiscono entro sistemi politici e istituzionali interdipendenti, che tendono a realizzare obiettivi comuni.

In ambito fiscale tutti gli ordinamenti considerati adottano il sistema consortile, per cui la Federazione controlla il sistema impositivo e il gettito delle imposte costituisce la base di finanziamento di tutti gli enti²⁸. Sul fronte delle spese gli enti federati hanno essenzialmente compiti esecutivi, ai quali non corrisponde quasi mai un'adeguata disponibilità di risorse. Nei sistemi di federalismo fiscale solidale il governo centrale interviene in aiuto dei governi territoriali regolando le condizioni dell'offerta di beni e servizi o con programmi di sostegno per alcuni settori, che necessitano di continui adeguamenti, generalmente affidati a norme di coordinamento dinamico. Anche in questo caso, come nel federalismo concorrente, il Governo centrale ha la possibilità di esercitare i propri poteri per stabilizzare l'economia, ma l'intervento in aiuto degli enti assume una natura più penetrante e in grado di condizionare le politiche territoriali.

Infine, il "federalismo fiscale di spesa" è un modello che scaturisce dalle esperienze regionali²⁹, nelle quali le relazioni finanziarie tra governo centrale e governi periferici sono basate sul riconoscimento di un ampio potere di spesa agli enti territoriali e sull'esclusione di meccanismi di competizione fiscale.

La disciplina dei rapporti finanziari intergovernativi è il riflesso della struttura dello Stato, caratterizzato dalla preminenza del governo centrale sui governi territoriali. La Costituzione enuncia i principi dell'autonomia e dell'autosufficienza finanziaria, senza offrire garanzie specifiche alla difesa delle attribuzioni regionali, e prevede una serie di limiti al principio di autogoverno finanziario. L'indirizzo finanziario è il risultato di una decisione unilaterale dello Stato centrale, la partecipazione degli enti alle decisioni finanziarie è limitata, non interessa i massimi organi dello Stato, ma avviene attraverso organi che hanno funzioni prevalentemente consultive (Conferenze, Consigli). Gli enti regionali mancano di poteri impositivi di rilievo³⁰ e della garanzia costituzionale di fondi sufficienti a sostenere le spese.

La decisione sulla quantità di risorse da attribuire ai territori è affidata al legislatore, sulla base di principi generali (sufficienza, necessità, ecc.). Anche la perequazione subisce gli effetti di un sistema fortemente sbilanciato tra entrate e spese, ed è costretta a svolgere una funzione di sostegno alle spese degli enti, invece di agire per il riequilibrio delle differenze³¹.

Il federalismo fiscale di spesa appare, tra i tre, quello più "sbilanciato" nella realizzazione dell'equilibrio tra poteri finanziari, sia perché dà luogo a molti conflitti su come reperire e distribuire le risorse e sia perché è inefficace nel coordinare le esigenze di autonomia con quelle di unità ed eguaglianza. I contenuti e le finalità del coordinamento, affidato alla legge dello Stato, subiscono gli effetti dei cambiamenti che interessano il contesto economico e il sistema politico.

Nei periodi di crisi il coordinamento non si limita a stabilire obiettivi nazionali e a stanziare risorse per il loro raggiungimento, ma prevede strumenti penetranti di condizionamento della spesa degli enti territoriali, che riguardano l'entità e la destinazione della stessa. Attraverso l'esercizio del potere di coordinamento finanziario lo Stato regola di fatto settori che sarebbero riservati alla competenza regionale e attrae materie e funzioni amministrative nella sua sfera³².

Le amministrazioni territoriali subiscono gli effetti delle decisioni assunte a livello centrale, senza partecipare alla sua elaborazione. Il risultato è che gli enti sub-nazionali vedono compromessa la loro autonomia finanziaria e politica, ma non hanno strumenti politici e giurisdizionali per opporsi al centralismo statale.

La costituzione territoriale finanziaria degli Stati regionali si è rivelata, al sopraggiungere della crisi, quella più permeabile alle spinte accentratrici, per la debolezza della struttura istituzionale e per la tempistica che ha riguardato lo sviluppo del federalismo fiscale.

²⁷ La Germania rappresenta senza dubbio l'esperienza più interessante di federalismo solidale, e ha costituito un modello per l'Austria e il Belgio, con le quali condivide la concezione re-distributiva e interventista dello Stato. Anche l'Australia, pur distinguendosi geograficamente e culturalmente dagli ordinamenti considerati, appartiene al gruppo dei paesi che adottano il federalismo solidale. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit. 17 ss.

²⁸ J. ENGLISH, H. TAPPE, *The Federal Republic of Germany*, in G. BIZIOLI, G. SACCHETTO (eds.), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, IBFD, Amsterdam, 2011.

²⁹ Spagna e Italia sono due esempi di realizzazione del modello, al quale appartiene anche il Regno Unito.

³⁰ Esistono limitati poteri tributari per la manovrabilità e l'amministrazione dei tributi, che continuano ad essere stabiliti dallo Stato centrale. Una voce importante di entrata degli enti territoriali sono le compartecipazioni ai tributi statali.

³¹ L'efficacia degli interventi perequativi è limitata dalla debole collocazione istituzionale degli enti regionali, che non hanno la possibilità di partecipare attivamente alle decisioni politico-finanziarie che li riguardano, e ridotta dalla quantità delle risorse, che vengono assorbite dalla spesa eccessiva.

³² G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.* 2012, 3, 563 ss.

3. La risposta alla crisi: il ruolo dei legislatori.

La crisi ha prodotto i suoi effetti sugli Stati regionali europei nel momento in cui questi, in forme e modalità differenti, stavano compiendo uno sforzo per correggere il federalismo fiscale di spesa attraverso l'introduzione di elementi di responsabilità e solidarietà³³.

Nel primo decennio del nuovo secolo il decentramento finanziario è stato oggetto di importanti riforme sia in Italia che in Spagna, in particolare per quanto riguarda il potere di spesa e la perequazione. L'intento dei riformatori era di determinare un graduale riequilibrio tra le componenti del federalismo fiscale, attraverso l'incremento dell'autonomia di entrata degli enti e il potenziamento degli strumenti di perequazione, ferma restando l'autonomia di spesa.

In Italia la riforma dell'art. 119 Cost. approvata nel 2001 e la legge di attuazione del federalismo fiscale, la n. 42 del 2009, hanno riconosciuto una maggiore autonomia finanziaria agli enti intermedi, riducendo notevolmente la finanza da trasferimento e sostituendola con la partecipazione a un certo numero di tributi; hanno introdotto misure di responsabilizzazione degli stessi sul lato della spesa, in modo da favorire una differenziazione delle politiche regionali. D'altra parte, per compensare gli effetti negativi della differenziazione sui territori più deboli, la riforma ha rafforzato gli strumenti di perequazione³⁴.

Nello stesso anno, il 2009, la Spagna approvava la riforma della legge organica di finanziamento delle Comunità autonome³⁵. Senza descrivere nel dettaglio i provvedimenti, è sufficiente ricordare che anche in questo caso l'intento dei riformatori è stato quello di potenziare l'autosufficienza finanziaria delle Comunità Autonome³⁶, attraverso l'incremento dei c.d. tributi ceduti, di assicurare una maggiore responsabilità sul fronte della spesa, di migliorare il sistema di perequazione, considerato inefficiente³⁷.

Alla base del progetto riformatore, nei due ordinamenti regionali, si poneva l'aspettativa di realizzare l'ammodernamento della macchina statale e il superamento delle diseguaglianze territoriali attraverso una differenziazione "virtuosa" delle politiche regionali e delle risorse³⁸. Il tutto senza sacrificare le esigenze di tutela dei diritti e di eguaglianza dei cittadini.

Il disegno, ambizioso nelle finalità, si rivelava velleitario nella fase dell'attuazione. Per quanto riguarda l'Italia, la modifica dell'art. 119 della Costituzione, pur ampliando l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, manteneva ferma la struttura aperta e di principio delle disposizioni costituzionali dedicate alla costituzione finanziaria territoriale, che attribuisce alle leggi dello Stato il compito di dare attuazione al federalismo fiscale. Il legislatore, stretto tra le difficoltà legate al quadro interno e alle crescenti preoccupazioni per quello europeo e internazionale, dopo aver approvato la legge delega n. 42 del 2009, ha rinviato i nodi più problematici del federalismo fiscale ai decreti delegati, che a loro volta hanno rinviato a provvedimenti di attuazione il compimento del processo riformatore, ancora in atto³⁹.

Per quanto riguarda la Spagna, dove è rimasto inalterato il quadro costituzionale delle competenze, la riforma del sistema di finanziamento è avvenuta attraverso un complesso intreccio degli Statuti con la

³³ Per descrivere questo processo nella *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, del 30 giugno 2010, a sua volta basata sulla relazione della COPAFF (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) si parla di "albero storto" della finanza pubblica italiana e della necessità di raddrizzarlo correggendo lo squilibrio tra entrate e spese.

³⁴ Per la descrizione del processo e dei contenuti della riforma E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2012, 91 ss.

³⁵ Attraverso la legge Organica n. 3 del 18 dicembre 2009, di modifica della LOFCA, e la legge ordinaria n. 22 del 2009, di modifica della legge n. 7 del 2001.

³⁶ Le quali, a dire il vero, hanno goduto di un processo più marcato di decentramento grazie ai c.d. tributi ceduti, i quali attribuiscono alle Comunità non già il diritto di istituire imposte, ma una quota certa dei maggiori cespiti come Irfp

³⁷ A. DE LA FUENTE, *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*, in *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, n. 4/2010, 91 ss. A. HERRERO ALCALDE, J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, C. VIZÁN RODRÍGUEZ, *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2010, núm. 11, 169 ss.

³⁸ In realtà, queste finalità contenevano in se elementi di contraddizione, se è vero che la differenziazione può certamente perseguire l'ammodernamento amministrativo e la rispondenza degli amministratori agli amministrati, mentre è meno probabile o addirittura dubbio che favorisca l'eguaglianza dei diritti. S. GAMBINO, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*, in Id., *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, 13 ss.

³⁹ Se si considerano i poteri di imposizione e di perequazione, la legislazione ha rinviato scelte drastiche. La legge delega e i decreti di attuazione non hanno rivoluzionato il sistema tributario, dove è avvenuto che i trasferimenti siano stati trasformati in entrate proprie. La legislazione contingente si impone a ogni pretesa di stabilità così pure la perequazione, rispetto alla quale la legge n. 42 del 2009 è un quadro incompiuto, che viene definito dai decreti, dalle leggi ordinarie e ora dalla legge rinforzata prevista dall'art. 81 della Costituzione. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.* 2012, 799 ss; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.* 2011, 463 ss.

Legge organica che ai sensi dell'art. 156 CE regola l'esercizio delle competenze finanziarie delle Comunità autonome⁴⁰.

Nei due paesi l'attuazione della nuova disciplina ha avuto inizio come detto in concomitanza con l'insorgere della crisi, e ha dovuto misurarsi con le conseguenze della stessa. Sia il Governo italiano che quello spagnolo hanno adottato numerosi provvedimenti emergenziali per realizzare il controllo della spesa, molti dei quali hanno assunto la forma del decreto legge, che hanno ridimensionato l'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali⁴¹.

Nell'ultimo quinquennio in Italia (ma lo stesso accadeva in Spagna⁴²) le leggi dello Stato sono intervenute nei settori, di competenza regionale, della sanità e delle prestazioni sociali⁴³, dell'organizzazione politica⁴⁴ e amministrativa⁴⁵, del personale⁴⁶, dettando disposizioni caratterizzate da una crescente pervasività⁴⁷.

Fino a quel momento i limiti alla finanza regionale, sotto la spinta degli obblighi europei e del Patto di stabilità e crescita, avevano riguardato maggiormente gli aspetti quantitativi dei bilanci regionali e locali, al cui interno gli enti territoriali disponevano un ampio margine di autonomia nell'esercizio delle competenze. L'esigenza di controllo delle finanze regionali e locali ha spinto il legislatore, anche a causa dei risultati non sempre soddisfacenti del patto di stabilità interno, a intervenire sulle decisioni che originano i flussi finanziari alla base dei saldi.

Il potere dello Stato di controllo e indirizzo delle decisioni regionali, in questa duplice accezione, è stato giustificato dalla dottrina attraverso il richiamo all'art. 117 Cost., che nell'attribuire allo Stato la competenza a dettare i principi di coordinamento finanziario legittima i vincoli alla legislazione regionale, e all'art. 119 Cost., che nell'attribuire allo Stato il compito di dettare i principi di coordinamento dell'attività finanziaria regionale legittima i limiti ai saldi di bilancio⁴⁸.

In definitiva, secondo questa ricostruzione, lo Stato usufruisce di una clausola di supremazia implicita sulla legislazione regionale in ragione dell'esigenza di unità e di equilibrio economico.

Ciò è accaduto in tutti gli Stati dell'area euro, ma negli Stati regionali questa politica ha messo in particolare difficoltà i rapporti finanziari tra centro e periferia, perché colpendo soprattutto il potere di spesa ha limitato il principale strumento dell'autonomia finanziaria⁴⁹. In Germania ad esempio, la crisi è stata affrontata attraverso la riduzione delle spese unitamente alla riforma del sistema di perequazione. Poiché la spesa ha

⁴⁰ Approvata a maggioranza assoluta del Congresso dei deputati è fonte superprimaria e parametro per il controllo di costituzionalità. In realtà la riforma della Legge organica del 2009 è stata profondamente condizionata dalle riforme statutarie che l'hanno preceduta. Si rinvia in proposito a C. GARCÍA NOVOA, *El Sistema de Financiación en la Reforma del Estatuto Catalán, ¿Es Compatible Con El Orden Constitucional?* cit., 77 ss; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Autonomía financiera e pluralismo territorial en España nel contesto della crisi economica*, in S. Gambino (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, cit 92 ss.

⁴¹ In Italia la contrazione della spesa regionale e locale è stata ben maggiore in percentuale di quella richiesta allo Stato. S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII convegno annuale AIC, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4, versione provvisoria; secondo l'autore nel 2012 il 3% delle risorse recuperate con la *Spending Review* provengono da enti territoriali. Per la Spagna si veda F. ESCRIBANO, *La autonomía financiera de las Comunidades Autonomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in *Revista española de derecho financiero*, 2012, 156, 19 ss. G.G. CARBONI, *La risposta della Spagna alla crisi: economia e istituzioni scelgono la strada delle riforme istituzionali.*, in: G. CERINA FERRONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*. Torino, Giappichelli, 2012, 211 ss.

⁴² In Spagna la decretazione d'urgenza ha inciso nei settori di competenza delle Comunità Autonome, quali ad esempio la sanità, l'istruzione e le prestazioni sociali per le persone in situazione di dipendenza. Si vedano i R.D.L. n. 16 del 20 aprile 2012. R.D.L. n. 20 del 13 luglio 2012, oltre alle disposizioni della legge di bilancio n. 2 del 2012.

⁴³ Tra i più recenti il d.l. n. 154 del 2008 convertito nella legge 4 dicembre 2008 n. 4 recante disposizioni di contenimento della spesa sanitaria, che disciplinano i piani di rientro e i poteri del commissario *ad acta* D.L. 78 del 2010; D.L. 158 del 2012.

⁴⁴ Un capitolo consistente è quello dei vincoli all'organizzazione politica regionale e degli enti locali, accompagnati dal taglio delle indennità e delle spese per il finanziamento della politica. D.L. n. 2 del 2010. D.L. 78 del 2010, D.L. 98 del 2011.

⁴⁵ Una delle misure più discusse è la eliminazione di uno dei livelli costituzionali dell'autonomia: le Province. Il Governo Monti aveva approvato il D.L. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, e il D.L. n. 95 del 2012, convertito nella legge n. 135 del 2012, entrambi sono stati dichiarati incostituzionali per questa arte dalla Corte costituzionale nella sent. n. 220 del 2013. La soppressione delle Province è tra gli obiettivi del Governo Renzi, ed è stata inserita nella proposta di riforma del Titolo V presentata dal Governo alle Camere (AA.SS. 131 e connessi).

⁴⁶ Numerosi i provvedimenti che limitano le assunzioni o incidono sul trattamento economico dei dipendenti pubblici. Si vedano, a titolo di esempio, l'art. 76, comma 4 legge n. 203 del 2008; l'art. 17 decreto legge n. 78 del 2009.

⁴⁷ I vincoli all'attività finanziaria sono cresciuti per intensità pur restando immutato il disegno costituzionale sulle competenze, fatta eccezione per la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", che è diventata di competenza esclusiva dello Stato, anziché materia di legislazione concorrente.

⁴⁸ G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., 569 ss.

⁴⁹ E. A. ROVIRA, *El impacto de la crisis económica financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20113, n. 98, 63.

costituito la base per la costruzione delle relazioni finanziarie tra Stato ed enti intermedi, la limitazione del potere di spesa in modo così drastico riduce considerevolmente l'autonomia politica regionale nei settori di loro competenza, che coincidono con molte aree dello Stato sociale⁵⁰.

4. segue: il ruolo dell'Unione europea

Mentre i tagli alla spesa assorbivano gli sforzi del legislatore nazionale, la crisi economica spingeva l'Unione a intraprendere il processo di riforma della politica economica e finanziaria, culminato nella conclusione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e la *governance* (c.d. *Fiscal Compact*)⁵¹. Gli Stati che hanno sottoscritto il Patto si sono impegnati a introdurre nei rispettivi ordinamenti il principio del pareggio di bilancio, «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, comma 2)⁵².

In attuazione del Patto il Parlamento italiano ha approvato con notevole rapidità⁵³ la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. La legge, denominata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», dispiega i suoi effetti sullo Stato, su tutte le pubbliche amministrazioni e, per quel che qui interessa, sugli enti territoriali (artt. 81 e 97). Le amministrazioni territoriali di qualsiasi livello dovranno perseguire l'equilibrio di bilancio e contribuire ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119, comma 1). Corollario del principio del pareggio è la previsione di un regime restrittivo per l'indebitamento di tutte le amministrazioni, ed in particolare dei governi regionali e locali⁵⁴.

La legge cost. n. 1 del 2012 ha inoltre previsto che sia una legge rinforzata (art. 81, comma 6) a specificare in che modo lo Stato e gli enti realizzino tali principi e ha stabilito che l'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili venga attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117)⁵⁵.

Il percorso seguito dall'Italia per dare attuazione al Patto di bilancio è molto simile a quello compiuto da altri ordinamenti composti, che hanno condiviso l'ispirazione al modello europeo di responsabilità finanziaria (Germania⁵⁶, Spagna⁵⁷).

Questo modello, come si è venuta sviluppando a seguito del processo di riforme del 2010-2012⁵⁸, esige che gli Stati realizzano gli obiettivi fissati dai Trattati e che gli enti sub-statali siano responsabili per il

⁵⁰ G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012, 9 ss.

⁵¹ Il Trattato prevede che gli Stati membri adottino misure rigorose di disciplina delle politiche di bilancio come parte del programma di coordinamento europeo delle finanze pubbliche.

⁵² Il principio del pareggio di bilancio non è affatto una novità imposta dall'Unione europea: del potere di bilancio e dei suoi limiti si dibatte fin dalla nascita dello Stato costituzionale, e per quel che qui interessa fin dalle origini dello Stato federale. Lo ha ricordato recentemente A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit. Il primo paese europeo ad accogliere in Costituzione il principio del pareggio di bilancio e di freno all'indebitamento è stato la Svizzera nel dicembre del 2001, ovvero un paese non appartenente all'area euro. Per una rapida panoramica sull'ideologia del pareggio, sul suo declino e sulla recente rivalutazione, G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 giugno 2010.

⁵³ Molti commentatori, in Spagna come in Italia, hanno considerato poco utile e velleitario l'obbligo del pareggio, che è stato introdotto con una procedura rapida e senza il coinvolgimento degli enti subnazionali, che pure sono direttamente interessati dalla stessa. La riforma è stata approvata senza adeguato dibattito secondo A. BRACASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.* 2012, 108 ss. O.S. BENITEZ, *Algunas reflexiones criticas sobre la reforma del articulo 135 CE*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2012, 29, 412 ss.

⁵⁴ Art. 119, comma 6, Costituzione.

⁵⁵ L'idea che ha prevalso nella riforma è quella della centralizzazione dei poteri di disciplina dei bilanci e della loro armonizzazione. Del resto, in un contesto europeo che impone agli Stati il rispetto dei vincoli di stabilità dell'Unione, sottoponendo le loro scelte a limiti stringenti, non vi è molto spazio per autonome politiche di bilancio sub-statali che mettano in difficoltà quelle dei rispettivi Stati.

⁵⁶ La riforma del 2009 ha introdotto il principio del pareggio di bilancio e il freno all'indebitamento di *Bund* e *Länder*. Essa si basa su tre principi: i bilanci di *Bund* e *Länder* devono perseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio senza ricorrere al prestito, possibili scostamenti sono consentiti in situazioni eccezionali, le decisioni assunte in situazioni eccezionali devono sottostare a precise limitazioni quantitative, procedurali e temporali, con il controllo di apposito organo comune. La riforma è stata motivata da diversi fattori, non ultimo l'aumento del debito federale dovuto alla Riunificazione. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania. Una riforma postnazionale?* in *Rivista AIC*, n. 3/2011.

⁵⁷ In Spagna con l'accordo delle maggiori forze politiche il Parlamento ha approvato la modifica dell'art.135 CE. La previsione costituzionale del pareggio di bilancio è accompagnata dal principio per cui le risorse devono essere destinate a pagamento del debito (art. 135.3 CE) e dalla riserva di legge in materia di debito delle CCAA. La concreta definizione dei limiti di deficit e indebitamento viene affidata alla legge organica, sulla base dei parametri europei. La legge organica stabilisce anche i limiti del ricorso al credito e l'obbligo di destinare La legge è la n. 2 del 27 aprile 2012. I vincoli posti alle Comunità autonome sono comunque più flessibili rispetto alla Germania. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 3.

rispetto del patto di stabilità europeo e del patto di bilancio. A Regioni, Comunità, Länder viene chiesto di contribuire all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito.

I principi che riguardano l'autonomia finanziaria degli enti territoriali sono i seguenti: la responsabilità della Federazione/Stato e dei Länder/enti regionali per l'attuazione degli obiettivi economici europei (Patto di stabilità e crescita, Patto di bilancio)⁵⁹; il principio per cui il bilancio di tutti i livelli di governo deve essere in pareggio⁶⁰; il freno all'indebitamento, che per i Länder/enti regionali viene calcolato in modo più stringente rispetto alla Federazione/ Stato⁶¹; la stretta sorveglianza della gestione di bilanci di tutte le amministrazioni⁶².

Attraverso questi principi il coordinamento europeo delle finanze nazionali trova attuazione all'interno dei singoli ordinamenti e condiziona la distribuzione dei compiti e delle responsabilità economico-finanziarie.

A fronte di una comune ispirazione, sussistono rilevanti differenze tra il federalismo tedesco e il regionalismo italo-spagnolo per quel che riguarda il coordinamento delle responsabilità finanziarie: la differenza più importante riguarda l'assetto dei poteri finanziari; la Legge Fondamentale, diversamente dalla Costituzione italiana e spagnola, prevede direttamente le fonti di entrata dei Länder e dei Comuni, le regole sulla spesa e sulla perequazione. La responsabilità degli enti è relativa a un nucleo di poteri e di competenze sufficientemente definite dalla fonte costituzionale. Il sistema di responsabilità è coerente con l'assetto istituzionale, il quale riconosce ai Länder l'autonomia decisionale nelle aree di propria competenza e la partecipazione alle decisioni della Federazione che toccano direttamente i loro interessi economico-finanziari. Nel federalismo solidale la Federazione garantisce l'equilibrio complessivo e il livello delle condizioni di vita dei cittadini (art. 72, comma 2, LF), i Länder sono parte attiva nel portare a compimento le finalità federali. Tutti i livelli rispondono delle scelte compiute individualmente e come complesso di amministrazioni.

Nei sistemi regionali il coordinamento finanziario e la responsabilità finanziaria riguardano attività previste in Costituzione ma definite dal legislatore statale. La responsabilità degli enti per la gestione delle risorse è condizionata negativamente da un fattore di incertezza sia delle competenze e sia delle risorse, ed infatti il ruolo già poco incisivo degli organi di coordinamento è stato indebolito, poiché in Spagna la determinazione dell'obiettivo di stabilità è diventato prerogativa dello Stato che sente il Consiglio di politica fiscale e finanziaria (che diviene organo consultivo, da decisivo che era), mentre in Italia questo ruolo è stato affidato al DPEF e ai documenti di bilancio⁶³.

Quanto ai contenuti del coordinamento, l'obiettivo della stabilità finanziaria viene perseguito essenzialmente attraverso il controllo di tre grandezze macroeconomiche: il deficit, il debito e la spesa. Per quanto riguarda la spesa, vengono previsti obiettivi e limiti specifici, perché la stessa dovrà essere decisa in relazione alla disponibilità delle entrate e dei limiti al deficit⁶⁴. Negli ordinamenti regionali la spesa è, come abbiamo

⁵⁸ I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 2012, 1.

⁵⁹ Art. 119, comma 1, Cost. it.; art. 109, comma 2, LF; art. 135, comma 2, CE.

⁶⁰ Art. 119, comma 1, Cost. it., che disciplina l'equilibrio di bilancio; art. 135, comma 1, CE, dove il riferimento è alla stabilità di bilancio; art. 109, comma 3, LF, dove viene espressamente previsto il pareggio di bilancio.

⁶¹ Ai Länder è richiesto di non far ricorso al prestito, mentre al *Bund* è consentito il ricorso alle entrate da prestiti nei limiti dello 0,35% del Pil. Art. 109, comma 3, LF; per le Regioni è possibile l'indebitamento vincolato alla definizione di un contestuale piano di ammortamento e al rispetto dell'equilibrio di bilancio di ciascuna Regione. Art. 119, comma 6, Cost. it. e art. 10 l. 243 del 2012. Alle Comunità Autonome è consentito contrarre debiti previa autorizzazione con legge e nei limiti del 13% del PIB delle CCAA. Art. 135, comma 3 CE e art. 13 L.O. n. 2 del 2012.

⁶² Il compito è affidato in Germania al Consiglio di Stabilità, formato dal ministro delle Finanze e dal ministro dell'economia del *Bund*, più i ministri delle finanze dei Länder. In questo modo i Länder vengono coinvolti nel processo di controllo della gestione dei bilanci, nell'eventuale accertamento e risanamento di situazioni di emergenza. In Italia la legge di attuazione dell'art. 81 Cost. prevede compiti di monitoraggio del Ministro dell'Economia (art. 7) e istituisce l'Ufficio parlamentare per il bilancio (artt. 16-19) al fine di facilitare i compiti di controllo delle Camere sulla finanza pubblica (art. 5, legge cost. n. 1 del 2012). In Spagna il Consiglio di Politica economica e fiscale conserva compiti di controllo e un ruolo consultivo nei confronti delle decisioni del Ministro dell'Economia sull'attuazione dell'obiettivo di stabilità.

⁶³ La partecipazione delle Regioni alle decisioni finanziarie è prevista attraverso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per la ripartizione del Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11, comma 3, l. 243 del 2014) e del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 12, comma 3, l. 243 del 2014), almeno fino alla sent. n. 88 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha reintegrato in questo ruolo la Conferenza permanente.

⁶⁴ Per l'Italia l'art. 5, comma 1, let. E, della legge cost. n. 1 del 2012 prevede che la legge di attuazione dell'art. 81 disponga su 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. La legge n. 243 del 2012, di attuazione del pareggio di bilancio, disciplina le regole sulla spesa all'art. 5, che affida ai documenti di finanza pubblica il compito di stabilire il tetto annuo di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche. In Spagna l'art. 12, comma 1, LOEP stabilisce una regola di spesa correlata alla crescita del Prodotto interno lordo di medio periodo.

detto, l'unica grandezza che consente manovre significative, perché è la sola per la quale l'autonomia ha potuto svilupparsi in passato. Le decisioni sulle imposte sono rimaste prerogativa dello Stato, i limiti all'indebitamento degli enti non consentono di fatto che un ricorso limitato al credito. La spesa è la variabile fondamentale, quella sulla quale è possibile per lo Stato centrale incidere in modo significativo⁶⁵.

La risposta europea alla crisi predilige i limiti alla spesa come metodo per assicurare la stabilità e rafforzando le politiche nazionali, già orientate in tal senso, con il risultato di comprimere ulteriormente gli spazi per l'autonomia finanziaria regionale.

5. Lo Stato regionale e il sistema delle fonti.

Gli effetti della crisi economica sulle fonti del federalismo fiscale possono essere osservati a due diversi livelli: quello delle fonti alle quali è affidato il compito di definire la struttura fondamentale della costituzione finanziaria territoriale; e quello dei provvedimenti di attuazione, riguardanti le entrate, le spese, l'indebitamento, i controlli, le sanzioni, ovvero le norme del coordinamento tributario e finanziario che caratterizzano i rapporti tra Stato ed enti.

Il primo livello è quello delle norme di coordinamento statico, che definiscono competenze e ambiti. Il secondo livello è quello delle norme di coordinamento dinamico, che consentono l'esercizio di una competenza in un certo settore. Si tratta di due livelli che, come ricordato all'inizio, interagiscono reciprocamente e che spesso si sovrappongono l'uno all'altro. Negli ultimi anni le misure anticrisi, di coordinamento dinamico, si sono imposte sulle norme di coordinamento statico fino a stravolgere il quadro disegnato dalla legge n. 42 del 2009.

A questo proposito, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto una nuova fonte per la disciplina del federalismo fiscale. Si tratta della già menzionata legge rinforzata prevista dall'art. 81, comma 6, Cost., che riguarda le finanze pubbliche nel loro complesso (bilancio e gestione finanziaria)⁶⁶ e quelle territoriali in particolare⁶⁷.

⁶⁵ Per cogliere meglio il punto è interessante notare che in Germania, su basi diverse, la negoziazione tra Federazione e *Länder* sui saldi riguarda anche la distribuzione delle entrate e la perequazione, cioè la parte delle risorse federali destinata a garantire l'equilibrio tra territori, in coerenza con le basi di quell'ordinamento. Per la maggior parte delle leggi federali che istituiscono e regolano le imposte, è necessario il voto favorevole del *Bundesrat*, e quindi della maggioranza dei *Länder* (105.3 GG). Circa l'85% delle leggi fiscali sono relative a imposte che riguardano i *Länder* e devono essere approvate dal *Bundesrat*. Per l'imposta sugli affari, simile all'IVA (che rappresenta da sola il 20% circa delle entrate tributarie), la ripartizione viene fatta da una legge federale con il consenso del *Bundesrat*, tenuto conto dei fabbisogni di ciascun livello e delle esigenze della perequazione (art. 106 GG). J. ENGLISH, H. TAPPE, *The Federal Republic of Germany*, in *Tax Aspect of Fiscal Federalism*, IBFD, Amsterdam, 2011, 293. A differenza della disciplina costituzionale del gettito, quella sulla perequazione non è dettagliata, perché si è ritenuto opportuno conservare una certa flessibilità nella regolazione della materia. I criteri sono stabiliti dalla legge sui parametri. In essa si afferma il principio che la distribuzione di risorse tra *Bund* e *Länder* deve essere orientato alla copertura delle spese necessarie; la regola del mantenimento del debito pubblico entro parametri europei; il principio per cui un quarto del gettito dell'IVA deve essere destinato alla perequazione; il principio che pone tra le finalità della perequazione il riavvicinamento tra le diverse capacità finanziarie dei *Länder*; inoltre, vengono indicati i criteri per il calcolo dei vari parametri (indice di perequazione, capacità finanziaria). G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit. 123 ss. L'ultima modifica è avvenuta nel 213. R. ARNOLD, *Costituzione tedesca e finanze pubbliche. Le strutture fondamentali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, cit. 148 ss.

⁶⁶ Il contenuto della legge riguarda in primo luogo l'identificazione dell'equilibrio di bilancio, che coincide con il saldo strutturale di medio termine del conto delle amministrazioni pubbliche, calcolato secondo i criteri dell'UE, da perseguire tenendo conto delle fasi avverse e favorevoli, il cui significato è ulteriormente precisato (art. 6). Tale saldo deve essere in pareggio o prevedere uno scostamento di un massimo dello 0,5% (art. 3). Le amministrazioni pubbliche sono chiamate inoltre a assicurare la sostenibilità del debito e a ridurre quello in eccesso secondo i parametri europei (60% del PIL). Ne conseguono, per le amministrazioni, una serie di impegni che riguardano la programmazione (art. 4), la spesa (art. 5) e l'eventuale correzione degli scostamenti (art. 8). Il condizionamento non è solo di risultato, ma riguarda tempi, procedure e contenuti. G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit. 580 ss. G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, cit.

⁶⁷ I contenuti della legge rinforzata sono determinati, senza pretesa di esaustività, dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 che al secondo comma indica: b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i 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, mentre tutto ciò che concerne l'andamento della finanza e le misure ad essa relative sono comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, art. 5 L. cost. n. 1 del 2012. Critico sulle interazioni tra queste due fonti C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit. 809 ss.

Sull'esempio di quanto accade in altri ordinamenti questa legge, dopo aver indicato i criteri per determinare quando gli enti si trovano in situazione di equilibrio⁶⁸ prevede, a tutela della stabilità, misure di sorveglianza, anche preventiva, di correzione e di sanzione dei comportamenti che si discostano dagli obiettivi⁶⁹; regola, in attuazione dell'art. 119, comma 6, Cost. le procedure di indebitamento⁷⁰; dispone che agli enti territoriali possa essere richiesto un ulteriore obbligo di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di sostenibilità del debito⁷¹.

La legge rinforzata rinvia alla legge ordinaria l'attuazione di singoli aspetti della materia, quali la definizione delle sanzioni da applicare agli enti territoriali in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio di gestione, da promuovere anche attraverso la previsione di piani di rientro⁷². Questi piani ricordano da vicino l'esperienza dei piani di rientro da debito sanitario, che sono stati una delle forme di maggiore compressione dell'autonomia finanziaria e politica delle Regioni⁷³.

Se consideriamo gli effetti della riforma del 2012 sul sistema delle fonti, pare evidente che essa ha rafforzato una parte delle regole sul federalismo fiscale, ed in particolare di quella parte della legislazione che stabilisce limiti all'autonomia di bilancio, alla spesa, all'indebitamento⁷⁴ già contenute nel Patto di Stabilità interno⁷⁵.

⁶⁸ L'art. 9 della legge n. 243 del 2012 fa riferimento a: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

⁶⁹ La legge rinforzata prevede impegni più rigorosi per gli enti territoriali, che non devono avere un saldo negativo (neanche dello 0,5%), e sono chiamati alla correzione dello scostamento nel triennio successivo. In questo caso, ed è la seconda notazione di rilievo, lo Stato può intervenire con legge a definire le sanzioni e i piani di rientro, e può anche individuare altri obblighi da porre agli enti sulla base dei principi della legge di attuazione (art. 9 comma 5). L'intervento statale deve tener conto, nelle autonomie speciali, degli Statuti e delle norme di attuazione (art. 9 comma 6). Infine, i limiti di indebitamento per gli enti territoriali comportano l'obbligo di far ricorso solo per investimenti e previo piano di ammortamento, purché si rispetti l'equilibrio dei bilanci di ogni regione, sulla base dell'intesa ottenuta a livello regionale tra tutti gli enti che concorrono al saldo di quel territorio (flessibilità regionale).

⁷⁰ L'indebitamento degli enti territoriali è consentito solo per finanziare spese di investimenti, che è possibile solo nel rispetto dell'equilibrio di bilancio della regione e con definizione di un piano di ammortamento, mentre allo Stato viene chiesto di garantire l'equilibrio di bilancio tenendo conto però delle fasi favorevoli e avverse (art. 81, primo comma Cost.). L'art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012 dispone che le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa

la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

⁷¹ Contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Art. 5, comma 2, lett. c, della legge cost. n. 1 del 2012 e art 12 della legge n. 243 del 2012.

⁷² Art. 9, comma 4, legge n. 243 del 2012.

⁷³ I piani prevalgano sulle decisioni del legislatore regionale, il quale dovrà conformarsi alle scelte concordate tra Stato e Regione, incorrendo altrimenti nell'intervento sostitutivo dello Stato. Legge n. 191 del 2009, finanziaria per il 2010, art. 2, commi 80 e 95 e D. Legsl. 149 del 2011, che prevede in caso di mancata adozione del piano la nomina di un commissario *ad acta* e lo scioglimento del Consiglio regionale in caso di Regioni commissariate che non rispettavano il piano fino ad incorrere in un grave dissesto. Sul decreto è intervenuta accogliendo in parte le doglianze regionali la sent. della Corte cost. n. 219 del 2013. La natura dei poteri commissariali e i limiti dei poteri sostitutivi e sanzionatori sono ampiamente discussi dalla dottrina. Per una sintesi E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in www.forumcostituzionale.it. La legislazione costituisce un limite alla legislazione regionale, più accentuato per le Regioni sottoposte a piano di rientro, che integra quelli previsti in materia sanitaria dall'art. 117 Cost. D. IMMORDINO, *Razionalizzazione della spesa farmaceutica e contributo regionale di solidarietà ambientale: prove tecniche (fallite) di "federalismo fiscale"*, in *Le Regioni*, 2012, 607 ss. I limiti in materia di spesa sanitaria sono comunque stringenti anche per le Regioni non sottoposte a piani di rientro, come parrebbe dimostrare la sent. n. 104 del 2013, che censura la scelta della Regione di introdurre un livello delle prestazioni maggiore di quello stabilito dalla legge statale. M. BELLETTI, *Le Regioni "figlie di un Dio minore": L'impossibilità per le Regioni sottoposte ai piani di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in www.forumcostituzionale.it; T. CERRUTI, *I piani di rientro dei disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4.

⁷⁴ Infatti, gli artt. 9-12 della legge n. 243 del 2012, approvata in attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost., e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, che determina alcuni contenuti della stessa legge, configurano una nuova disciplina del bilancio e dell'indebitamento per gli enti territoriali.

⁷⁵ Secondo una parte della dottrina la riforma costituzionale non fa che ribadire quanto già espresso nell'ordinamento F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, cit. 591. La definizione dell'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli enti locali, come pure la disciplina dell'indebitamento, riprendono e consolidano i contenuti del patto di stabilità interno, come si è venuto perfezionando nella legislazione dal 1998 ad oggi. Dall'esperienza del patto derivano i vincoli all'attività organizzativa e funzionale, i limiti alle attività finanziarie di bilancio, il regime sanzionatorio in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, i limiti all'indebitamento. Basti pensare al fatto che l'equilibrio di bilancio viene definito con riferimento alla competenza mista, cioè al rapporto entrate-spesa di competenza e di cassa, considerato in termini di entrata/spesa corrente e finale. La stessa previsione di una possibile compensazione in sede regionale dei debiti degli enti attinge alla c.d. flessibilità del patto, che ricorre a sua volta all'idea della Regione come ente di coordinamento delle finanze locali.

In sostanza, una parte della normativa in tema di federalismo fiscale è stata affidata a una fonte superprimaria, il cui contenuto è parzialmente definito da una legge costituzionale. Le altre parti ricadono nell'ambito della legislazione ordinaria⁷⁶ e in fonti regolamentari⁷⁷.

Le esigenze di coordinamento dinamico, ovvero di provvedimenti congiunturali anticrisi, hanno prodotto una nuova costituzione finanziaria territoriale. Del resto, la dottrina ha da tempo rilevato che non basta la natura costituzionale di una norma a conferirle una funzione ordinamentale, e che molte sono le disposizioni di legge ordinaria alle quali è attribuito il compito di definire aree di competenza (ad es. tributaria)⁷⁸.

La riforma costituzionale non ha creato una competenza legislativa nuova per lo Stato⁷⁹ ma sulla base di una costituzione finanziaria che afferma chiaramente i principi del rigore, il legislatore può intensificare l'attività prescrittiva nella materia/funzione di coordinamento⁸⁰. È pur vero che ciò è accaduto prima che intervenisse la riforma costituzionale del 2012, la quale ha contribuito a rafforzare a posteriori la legittimità dei provvedimenti, ma nella vigenza del nuovo testo non è lo Stato a dover dimostrare le ragioni del suo intervento a tutela dello stesso, ma le Regioni a dover dimostrare che le loro azioni sono conformi alla finalità costituzionale⁸¹. Prima della riforma del 2012 i limiti e i vincoli posti dal coordinamento finanziario in forza del disposto degli artt. 117 e 119 erano indirettamente chiamati ad attuare vincoli e limiti europei sottoscritti dallo Stato. Nel nuovo contesto normativo i vincoli e i limiti europei hanno origine dal dettato costituzionale rivolto direttamente sugli enti territoriali.

Da parte loro gli enti territoriali, non possono contribuire alla stesura delle norme di coordinamento, sia perché partecipano ad una parte del processo di produzione normativa (per esempio sono escluse dalla decretazione d'urgenza) e sia perché il loro ruolo è "ancillare"⁸².

Al termine del processo di riforma costituzionale i limiti alla autonomia finanziaria territoriale vengono definiti dalla legge rinforzata e dalle leggi ordinarie che disciplinano gli strumenti di controllo dello Stato⁸³; le sanzioni sempre più cogenti per gli enti che non rispettino i vincoli finanziari⁸⁴, mentre la definizione

⁷⁶ I provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale comprendono la legge n. 42 del 2009 e tutte le disposizioni che a vario titolo (leggi di stabilità, decreti dell'emergenza, leggi di settore) intervengono in materie riconducibili alle competenze regolate dall'art. 119 Cost.

⁷⁷ L'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 rimanda a un DPCM adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il compito di disciplinare criteri e modalità di attuazione delle norme sull'indebitamento.

⁷⁸ A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, 454 ss. Esempiare il caso del pareggio di bilancio che cristallizza una teoria economica.

⁷⁹ Fatta eccezione per lo spostamento della competenza in materia di armonizzazione dei bilanci dal terzo al secondo comma dell'art. 117 Cost.

⁸⁰ Cambia certamente il fondamento e si fa più specifica la copertura costituzionale della materia-funzione di coordinamento. C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., I 80. Vi è chi ha intravisto in questa evoluzione del sistema una ricerca di unità delle diverse forme di coordinamento. G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.* 2012, 564 ss.

⁸¹ F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, cit., 586 ss.

⁸² G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, 571. La Conferenza unificata alla quale è attribuito il compito di partecipare alla decisione sul PSI ha un ruolo consultivo.

⁸³ Il controllo dello Stato si avvale della Corte dei conti per verificare il rispetto dei vincoli posti alle amministrazioni territoriali. Il legislatore è intervenuto con d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 7 dicembre 2012, ad adeguare le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo della finanza regionale e locale. L'intervento legislativo si è reso necessario per dare concretezza agli obblighi previsti dalla legge di attuazione sul pareggio di bilancio e colma un vuoto di efficacia della precedente normativa. La Corte dei conti diventa il braccio operativo dello Stato in tutto il territorio nazionale, comprese le Regioni speciali, nella sua veste di supervisore e garante degli equilibri finanziari. Al controllo della Corte può seguire l'adozione di misure correttive e, in caso di inerzia degli enti, la preclusione all'attuazione dei programmi di spesa che superano i limiti imposti (art. 1, comma 7 e art. 3, comma 1, l. 213 del 2012).

⁸⁴ Ad es l. 183 del 2011, legge di stabilità del 2012, art. 31, c. 26. Sulla stessa linea il decreto 149 del 2011, Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17, 26 della l. 42/2009, che prevede ipotesi di scioglimento sanzionatorio dei Consigli regionali in caso di grave dissesto finanziario conseguente al mancato rispetto dei piani (su cui Corte cost. 219 del 2013). La normativa di attuazione del pareggio di bilancio prevede che in caso di scostamento gli enti adottino le misure necessarie al rientro nei limiti previsti (art. 9, comma 2). Fino al ripristino della situazione di equilibrio di bilancio gli enti territoriali sono sottoposti alle sanzioni stabilite con legge ordinaria, e possono essere soggetti a un piano di rientro (art. 9, comma 4). Le sanzioni potranno essere quelle contenute nella legge di attuazione del federalismo fiscale, a meno di non pensare ad un irrazionale duplicazione. La logica sanzionatoria è stata seguita anche per l'eventualità che vengano superati i limiti posti all'indebitamento: in caso di saldo negativo questo viene computato per la determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata (art. 10, comma 4). L'intervento di controllo dello Stato può trasformarsi in intervento sostitutivo nei casi più gravi, come quello previsto dall'art. 17, comma 4, lett. a del decreto legge n. 98 del 2011, che ha modificato il comma 80 dell'art. 2 della legge 191 del 2009 relativo alla procedura dei c.d. piani di rientro dai disavanzi sanitari, il quale prevede che in caso di inadempienza dei Consigli regionali alle richieste degli organi di attuazione o del commissario *ad acta* è possibile l'intervento del consiglio dei ministri ex art. 120 della Costituzione. E. GRIGLIO, *I legislatori "dimezzato": i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e interventi sostitutivi governativi*, in *Le regioni*, 2012, 455 ss.

dell'autonomia di entrata e di spesa, di bilancio e di quasi tutta l'attività perequativa⁸⁵ è compito della legge ordinaria.

Lo schema è simile a quello vigente prima della riforma del Titolo V della Costituzione, quando la legge finanziaria dello Stato determinava i limiti dell'autonomia finanziaria, definendone così il contenuto⁸⁶, con la differenza che questa definizione avviene (in parte) ad un livello superiore. In sostanza si verifica che il coordinamento determina la misura dell'autonomia anziché presupportarla e porsi come attività conseguente alla sua (previa) definizione da parte della Costituzione e delle leggi di attuazione⁸⁷.

Anche sul piano delle fonti il federalismo fiscale di spesa viene consolidato da una diversificazione delle stesse che irrigidisce le regole sulla spesa e l'indebitamento, mentre continua ad attribuire alle fonti ordinarie la competenza a definire l'autonomia finanziaria e le misure di perequazione. La capacità coercitiva delle norme a tutela della stabilità dipende dalla stretta vigilanza che l'Unione esercita non solo sull'adozione delle misure interne, ma anche sulla loro attuazione ed efficacia. La relazione tra Stati e Unione, che implica il controllo e la supervisione delle istituzioni comunitarie su quelle nazionali e in caso di difficoltà l'adozione delle misure condizionali, trova corrispondenza nei rapporti tra Stato ed enti territoriali.

6. La giurisprudenza costituzionale.

Gli sviluppi più significativi della giurisprudenza sull'autonomia finanziaria regionale, come si è venuta sviluppando dopo la crisi, hanno riguardato l'esercizio del coordinamento della finanza pubblica, i limiti posti all'indebitamento e i tetti all'attività di spesa delle Regioni e degli enti locali.

Assai meno rilevante, per quantità e qualità, è stata la giurisprudenza costituzionale in materia di tributi regionali, propri e derivati, e di perequazione.

A proposito dei primi, la Corte ha mostrato una sostanziale continuità di orientamento, tutelando il ruolo dello Stato nel dettare i principi di coordinamento e con essi definire i confini dei poteri regionali⁸⁸ e riconoscendo alle Regioni limitati poteri tributari riconducibili in prevalenza al c.d. potere di manovra⁸⁹.

Dopo l'approvazione della legge di attuazione del federalismo fiscale e del decreto n. 68 del 2011⁹⁰, non si registrano sostanziali mutamenti della giurisprudenza costituzionale, la quale ha ribadito in una recente pronuncia che è nella disponibilità del legislatore statale la determinazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale, per cui lo stesso legislatore può ridurre l'ammontare complessivo del gettito di un'imposta alla quale partecipino le Regioni, senza che da questo derivi il diritto delle stesse a una compensazione⁹¹.

⁸⁵ La legge di attuazione del pareggio di bilancio contiene disposizioni che interferiscono con la disciplina della perequazione prevista dall'art. 119 Costituzione.

⁸⁶ U. Allegretti, A. PUBUSA, *Art. 119*, in *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli-Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1985, 352, ss.

⁸⁷ Come imporrebbe un concetto di coordinamento funzionale alla valorizzazione dell'autonomia. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 452 ss.

⁸⁸ Sulla continuità del sistema tributario, anche rispetto alla fase precedente la riforma costituzionale del 2001 D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2011, 427 ss. Fin dalle prime pronunce successive alla riforma del Titolo V, la Corte aveva affermato che 1) l'autonomia tributaria regionale è condizionata dalla previa definizione statale degli ambiti di imposizione per ogni livello di governo, 2) potranno essere definiti come tributi propri solo quelli istituiti con legge regionale e non quelli il cui gettito è attribuito alle Regione e/o su cui queste abbiano potere di manovra delle aliquote. Corte cost., sent. nn. 296 e 297 del 2003 e sent. n. 37 del 2004. Nella fase di approvazione della legge delega n. 42 del 2009, la Corte costituzionale ha confermato i limiti della potestà legislativa tributaria regionale nella sent. n. 216 del 2009, intervenuta dopo la regionalizzazione dell'Irap attuata con l. 244/2007, su cui M. BARBERO, *Sul fisco regionale sempre centrale il ruolo dello Stato (Brevi note a margine di Corte cost. 216/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, 3, 545 ss.

⁸⁹ Per quanto riguarda i poteri normativi accessori, di manovra dei tributi, la Corte costituzionale, ancor prima della approvazione della legge n. 42 del 2009, ha ammesso, con la sent. n. 2 del 2006, la possibilità che le Regioni esercitino direttamente i loro poteri. F. Covino, *La Corte ammette la progressività nella determinazione delle aliquote dell'addizionale Irpef, al via il voto con i piedi?*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2006. Dopo l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale dei decreti di attuazione la Corte nella sent. n. 153 del 2013 ha considerato legittima la legge della Regione Toscana n. 45 del 2012 che prevede agevolazioni fiscali sull'Irap, in attuazione dell'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. Per le autonomie speciali i poteri accessori vengono richiamati nella sent. n. 2 del 2012 a proposito di una legge della Provincia di Bolzano, la n. 15 del 2010, che introducono esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF.

⁹⁰ Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

⁹¹ Ciò vale anche nei confronti delle autonomie speciali, a patto che ciò non pregiudichi lo svolgimento delle funzioni regionali. Sent. n. 97 del 2013 e da ultimo sent. n. 26 del 2014. In questa pronuncia la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha impugnato gli

Lo spazio del legislatore regionale diviene meno angusto in riferimento alle Regioni speciali, per le quali continua a sussistere una diversa disciplina (diversa per ogni Regione speciale) che consente a questi enti una potestà impositiva più ampia e una maggiore certezza delle entrate⁹².

A proposito della perequazione poi, esaurita la fase in cui la Corte aveva dato corpo, pur con qualche eccezione⁹³, ad una giurisprudenza *destruens* nei confronti dei trasferimenti statali vincolanti in materia di competenza regionale residuale o concorrente, si registrano poche pronunce significative. Tra queste la sent. n. 79 del 2014, che nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 16 comma 2, D.L. n. 95 del 2012⁹⁴, laddove prevede la restituzione e/o riduzione di trasferimenti statali, motiva la decisione con la mancanza di criteri che accompagna queste misure, si da attuare un indebita perequazione, in contrasto con le modalità previste dall'art. 119 Cost.⁹⁵ Dunque, il giudice delle leggi tiene fermi i parametri di valutazione della legittimità degli interventi perequativi anche quando essi si determinino in negativo, per taglio o riduzione dei trasferimenti. Gli stessi criteri valgono per le misure premiali decise dal legislatore a favore di alcune amministrazioni, anche non territoriali, purchè siano precisati ex ante i criteri di applicazione⁹⁶.

La scarsa giurisprudenza sulla perequazione si può spiegare in parte con la perdurante inattuazione di questa parte del federalismo fiscale, e in parte con la difficoltà di far pervenire alla Corte questioni di costituzionalità relative al riparto del fondo perequativo, che viene decisa in sede "politica" della Conferenza Stato-Regioni⁹⁷.

A fronte di una situazione di sostanziale stabilità nei due ambiti ricordati, si registra un notevole dinamismo nelle pronunce relative al potere di spesa e a quelli connessi di bilancio e indebitamento. A parte il numero consistente di questioni sollevate dalle Regioni in riferimento alle leggi statali adottate per contrastare la crisi, vi sono state numerose questioni sollevate dallo Stato su leggi regionali in contrasto con il quadro costituzionale definito dalle riforme del 2012.

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale più recente emergono alcuni orientamenti significativi ai fini del consolidamento del federalismo fiscale di spesa.

In primo luogo le disposizioni della legge statale di coordinamento sono divenute più pervasive dell'autonomia regionale di spesa, regolando alcuni settori o ponendo limiti penetranti alle scelte degli enti. In secondo luogo l'autonomia regionale di bilancio viene sottoposta a un controllo molto rigoroso sulla destina-

artt. 1, commi da 1 a 8, e 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in quanto prevedono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato pro quota o interamente alla Regione.

⁹² Vedi ad es. lo status della Regione Sicilia, che ai sensi dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione, riceve, oltre al gettito delle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, quello di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. A conferma della specialità si vedano sent. 64 del 2012 sul federalismo municipale. F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono in Le Regioni*, 2012, 635 ss.; la sentenza n. 97 del 2013 sull'imposta sull'assicurazione. Lo stesso dicasi della Regione TAA e delle Province speciali, come conferma la sent. 142 del 2012, su cui S. LA PORTA, *Una sola materia (il sistema tributario), due legislazioni esclusive. Brevi riflessioni sul concetto di "tributi propri" regionali*, in *Rivista AIC*, 2012, 3. Eccezioni al principio dell'art. 36 sono previste dalle norme di attuazione, che hanno consentito il formarsi di orientamento giurisprudenziale che riserva allo Stato il gettito di «nuove entrate tributarie» il cui gettito è destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime. In questa materia si è formato un orientamento favorevole alla destinazione del nuovo gettito allo Stato. In questo senso la sent. n. 42 del 2013, ma in senso opposto la sent. n. 145 del 2014 ha dichiarato illegittima la previsione dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013, nella parte in cui prevedeva che il maggior gettito dell'imposta di bollo venisse destinato allo Stato, per mancanza di specifica destinazione. La destinazione del gettito, in questo caso 9/10, dei tributi erariali percepiti nel loro territorio è prevista anche per le Province di Trento e Bolzano. Si veda la sent. n. 142 del 2012.

⁹³ Ad esempio quella consentita dalla sent. n. 273 del 2013, sul Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, al fine di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e dalla sent. n. 254 del 2013, che censura l'istituzione da parte dello Stato di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva.

⁹⁴ *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁹⁵ Secondo la giurisprudenza della Corte gli interventi perequativi devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni, devono avere uno specifico ambito di applicazione e prevedere speciali categorie di destinatari svantaggiati. Sentt. nn. 176 del 2012, 254 del 2013.

⁹⁶ Sent. n. 46 del 2013, relativa all'art. 3-bis, comma 4, del d.l. n. 138 del 2012, che prevede finanziamenti statali ex art. 119, quinto comma, Cost. agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio.

⁹⁷ S. GAMBINO, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistica*, in *Id.*, *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, 37.

zione delle risorse e sulla copertura delle spese. In terzo luogo la legislazione della crisi ha coinvolto in misura crescente le autonomie speciali, alle quali si estendono i limiti alla spesa. In quarto luogo vi è stato un incremento dei poteri di controllo e sanzionatori per garantire che i limiti alla spesa vengano rispettati.

Il primo orientamento è quello più consolidato. Se nella prima giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 sembrava essersi fatta strada l'idea del carattere prodromico e per principi del coordinamento tributario⁹⁸, nel volgere di pochi anni si è imposto un coordinamento assai dettagliato della finanza pubblica che ha colpito in modo particolare l'autonomia di spesa⁹⁹.

Il coordinamento si è reso più necessario mano a mano che le entrate regionali venivano sottratte ai vincoli di destinazione (per il fenomeno già citato della cessazione dei fondi vincolati) salvo risolversi in una drammatica riduzione dei poteri di spesa con la stratta al finanziamento imposta dalla crisi¹⁰⁰.

La tutela dell'autonomia finanziaria, che costituisce l'altro interesse costituzionalmente rilevante da proteggere nel confronto con quello dell'equilibrio finanziario, viene affidato alla verifica dei requisiti minimi del coordinamento, stabiliti dalla stessa Corte: globalità, temporaneità, non esaustività delle prescrizioni¹⁰¹.

L'esito è quasi sempre favorevole alle esigenze di coordinamento. Salvo i casi in cui i limiti, anche riguardanti una specifica voce di spesa, come quella per i consumi intermedi, vengano censurati perché manca uno dei requisiti indicati (ad es. non sono delimitati nel tempo)¹⁰², sono stati considerati legittimi i limiti posti nei settori dell'organizzazione e funzionamento della Regione¹⁰³, del personale¹⁰⁴, della sanità¹⁰⁵, dell'esercizio associato di funzioni dei Comuni¹⁰⁶, della riduzione dei costi della politica¹⁰⁷.

⁹⁸ M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *issirfa.it* settembre 2013.

⁹⁹ Una ricognizione di questa giurisprudenza si trova in G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit. 573 ss.

¹⁰⁰ M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica...*, cit. Dopo aver affermato la natura finalistica della materia/funzione del coordinamento la Corte ha legittimato interventi sempre più puntuali e penetranti alle politiche di bilancio che si risolvono in una limitazione del potere di spesa, al fine di tutelare l'equilibrio della finanza pubblica e il perseguimento degli obiettivi nazionali come condizionati dagli obblighi comunitari. Corte costituzionale, sent. n. 237 del 2009 e 52 del 2010.

¹⁰¹ Questi vincoli debbono rispettare i requisiti stabiliti dalla Corte a tutela dell'autonomia, ed in particolare devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente» oppure – ma solo «in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente. La limitazione del potere di spesa deve considerare un aggregato complessivo, avere natura transitoria e non esaustiva dei modi e degli strumenti per il perseguimento degli obiettivi. Corte costituzionale, sent. n. 417 del 2005: tra le più recenti si veda la sent. n. 182 del 2011, sent. n. 139 del 2012, entrambe relative al decreto legge n. 78 del 2010. sent. nn. 205, 229 e 236 del 2013; 22, 23 e 79 del 2014.

¹⁰² Corte costituzionale, sent. n. 79 del 2014. La Corte ha censurato l'art. 16, commi 1 e 2 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, che prevedeva un periodico meccanismo di riduzione dei consumi intermedi degli enti regionali. In questo senso si era mossa la Corte nella sentenza n. 193 del 2012, relativa al D.L. n. 138 del 2011 per aver questo previsto misure di contenimento della spesa indeterminate nel tempo.

¹⁰³ Corte costituzionale, sent. 229 del 2013 sul D.L. 95/2012.

¹⁰⁴ Tra le più recenti le sentt. n. 27 e 87 del 2014, riguardanti, rispettivamente, la Legge 17 gennaio 2013 n. 4 Regione Molise, che prevede all'art. 12 assunzioni di personale senza il rispetto dei tetti di spesa stabiliti dal legislatore statale e da ultimo dal dall'art. 14, comma 7 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78; e la legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), che prevede all'art. 2 assunzioni di progetto nei cantieri comunali in contrasto con l'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

¹⁰⁵ Le pronunce più recenti in materia sanitaria riguardano assai spesso la normativa statale di coordinamento delle Regioni sottoposte a piani di rientro da disavanzo. Nella sent. n. 53 del 2013, il giudizio di legittimità costituzionale riguarda la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana contenente previsione di nuove spese nonostante la sottoposizione della regione a piano di rientro del disavanzo sanitario. La sentenza n. 79 del 2013, riguarda una legge della regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania), che comporta spese organizzative e gestionali in contrasto con i limiti della legge statale per le regioni sottoposte al piano di rientro. Di diverso tenore la sent. n. 85 del 2014, dove la disposizione impugnata è l'art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo del 10 gennaio 2012, n. 1 il quale prevedeva una destinazione ai costi del trasporto locale delle anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi.

¹⁰⁶ Corte costituzionale, sent. n. 44 del 2014, riguardante diverse norme del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e del D.L. n. 95 del 2012, che disciplinano l'esercizio associato delle funzioni comunali. La pronuncia è molto interessante perché offre un compendio sulla giurisprudenza in tema di coordinamento. La Corte fa riferimento alla funzione di coordinamento della finanza pubblica per legittimare l'intervento del legislatore statale in materia di ordinamento degli enti locali; ammettere disposizioni puntuali che assurgono al ruolo di principi; prevedere limitazione all'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni.

¹⁰⁷ Corte costituzionale, sent. n. 23 del 2014 relativa all'art. 2 decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, che prevede tagli alle Regioni se son adottano una riduzione dei costi degli organi politici. Sent. n. 35 del 2014, relativa alla legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 "Statuto della Regione Calabria", laddove prevede che il numero di consiglieri sia maggiore di quello previsto dalla legge dello stato in relazione alla popolazione.

Dall'inizio della crisi la giurisprudenza della Corte ha progressivamente ampliato i margini di azione dello Stato, prima appellandosi alla transitorietà dei provvedimenti e poi chiamando in causa gli obblighi che scaturiscono dal nuovo disposto degli artt. 81 e 119 Costituzione. Ne è scaturita la limitazione dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni, che come dimostrano le vicende dei piani di rientro sono state fortemente condizionate nell'esercizio dei loro poteri¹⁰⁸. Recentemente la Corte ha ammesso una forma di condizionamento del potere legislativo regionale ben nota agli Stati federali, quella degli incentivi agli enti virtuosi, dove la virtuosità consiste nel collaborare per la realizzazione di una politica¹⁰⁹.

Costituisce una tendenza risalente, e siamo così al secondo orientamento, anche la restrizione dell'autonomia di bilancio, che in forza dell'art. 81 ha condotto la Corte a censurare le leggi regionali ben prima della riforma del 2012. Tuttavia, il controllo della Corte è ora più severo sulle disposizioni che prevedono spese senza copertura¹¹⁰ o senza un adeguato accertamento delle equibranco bilanciamento delle risorse, da effettuarsi con rigore e secondo criteri di sostenibilità¹¹¹, o che destinano risorse già finalizzate da norme di coordinamento a spese diverse¹¹². Costituisce una limitazione del potere di bilancio anche la previsione che alcune risorse delle Regioni derivanti da vendite vengano destinate alla riduzione del debito anziché ad altre spese¹¹³.

Il terzo orientamento riguarda gli effetti delle politiche di rigore sulla specialità finanziaria delle Regioni e delle Province autonome sul lato delle spese. Sul punto si era consolidata una giurisprudenza favorevole agli enti dotati di speciale autonomia, per i quali, anche prima della approvazione della legge n. 42 del 2009, la Corte aveva considerato operante il principio dell'accordo come forma di definizione dei rapporti finanziari¹¹⁴.

La legge delega come noto ha differenziato le autonomie speciali con riguardo alla disciplina dei modi e delle forme con le quali esse concorrono «al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, al patto di stabilità interno e agli obblighi comunitari (art. 27, comma 1)», «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi». La legislazione della crisi, di poco successiva, ha recepito il meccanismo del doppio binario, prevedendo sistematicamente le clausole di salvaguardia che consentivano o il generale adeguamento dell'ordinamento speciale alla legislazione (nel rispetto del metodo negoziale) o la specifica applicazione delle disposizioni statali compatibili con l'ordinamento speciale¹¹⁵.

La Corte costituzionale ha quindi considerato non applicabili alle autonomie speciali i provvedimenti contenenti misure non rispettose del diverso trattamento riservato all'autonomia speciale¹¹⁶. In particolare la Corte ha più volte affermato che detti accordi quale strumento «ormai consolidato [...] per conciliare e rego-

¹⁰⁸ Tra le altre Corte costituzionale, sent. n. 2 del 2010, nn. 28 e 79 del 2013, ove i poteri regionali vengono esercitati dal Commissario ad acta, che viene poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali.

¹⁰⁹ Sent. n. 46 del 2003 sugli incentivi agli enti che procedono all'affidamento dei servizi pubblici locali attraverso procedure di evidenza pubblica, o sent. n. 8 del 2013, sugli incentivi alle Regioni che adottano misure a favore della liberalizzazione del commercio.

¹¹⁰ Da ultimo sentt. nn. 26, 181 e 212 del 2013, 141 del 2014. Quest'ultima sentenza riguarda la legge finanziaria della Regione Campania per il 2011, e affronta questioni tra loro eterogenee ma accomunate dall'esercizio del potere di bilancio, cioè dall'intenzione della Regione, quasi sempre censurata dalla Corte, di utilizzare le unità di bilancio con discrezionalità. Si noti che il parametro di riferimento è ancora quello del testo pre-riforma dell'art. 81 Cost., che nella nuova formulazione si applica dall'esercizio finanziario 2014.

¹¹¹ Sent. n. 266 del 2013. Legge Regione Molise di approvazione del bilancio pluriennale 2013-15, utilizzo di quote del saldo finanziario privo di certezza. Sent. n. 141 del 2014. Legge finanziaria della Regione Campania per il 2011, sulla mancanza di certificazione di un avanzo di amministrazione indicato a copertura di una spesa, punto 6.2 del *considerato in diritto*.

¹¹² Si vedano sent. nn. 180 del 2013, 141 del 2014.

¹¹³ Sent. n. 205 del 2013. Legge Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania). La norma impugnata –dispone sulla utilizzazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola, stabilendo che esse, al netto dei costi di dismissione, siano destinate dagli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, e, in assenza del debito ovvero per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La Corte ha dichiarato illegittima la disposizione nella parte in cui limita l'autonomia di spesa delle regioni prive di debito.

¹¹⁴ Corte costituzionale, sent. n. del 2009, G.G. CARBONI, *La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale"*, in *Le Regioni*, 2009, 3-4, 718

¹¹⁵ Ad esempio l'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 (articolo introdotto dalla legge di conversione e rubricato «Disposizioni finali concernenti le regioni a statuto speciale e le province autonome»), il quale prevede che «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

¹¹⁶ Sent. n. 71 e n. 241 del 2012, n. 220 e n. 263 del 2013.

lare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata».¹¹⁷

La giurisprudenza più recente ha progressivamente intaccato lo spazio di operatività del principio negoziale, affermando da un lato, che le Regioni e le Province speciali hanno il dovere di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità interno attraverso modalità concordate con lo Stato, e, dall'altro lato, specificando che le stesse sono comunque destinatarie di disposizioni di coordinamento alle quali non possono sottrarsi, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore¹¹⁸. Le pronunce più recenti confermano questo orientamento della Corte¹¹⁹.

Nella sent. n. 23 del 2014, relativa al decreto n. 174 del 2012 sui tagli ai costi della politica, ha ammesso un meccanismo sanzionatorio in luogo di quello consensualistico. Partendo dalla considerazione che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, pur ponendo «una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti», ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa, ammette che in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria¹²⁰.

Le norme impugnate¹²¹, prevedono che qual'ora gli enti ad autonomia speciale non provvedano ad adeguare il loro ordinamenti ai principi del decreto entro i termini stabiliti, tale inadempienza venga considerata grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, comma 1, Costituzione.

Mentre sul piano delle disposizioni relative al coordinamento tributario i due tipi di regione rimangono differenze rilevanti, e ad esse non si applicano le disposizioni statali in contrasto con gli statuti, sui limiti alla spesa si assottigliano.

Ad avvicinare lo status delle Regioni speciali a quello delle Regioni ordinarie è intervenuta la normativa sull'indebitamento (che la Corte ritiene ancillare rispetto all'equilibrio di bilancio)¹²², dettata dalla legge n. 243 del 2012, di attuazione del principio del pareggio di bilancio. Perciò, se la disciplina prevista per l'indebitamento dagli statuti speciali è più favorevole agli enti territoriali (prevedendo anche qui una procedura negoziata¹²³), prevale la normativa uniforme della legge rinforzata, dettata per tutte le amministrazioni territoriali ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012¹²⁴. La stessa logica, della pre-

¹¹⁷ Da ultimo, sent. n. 118 del 2012; sent. n. 3 del 2013; sent. n. 221 del 2013; sent. n. 23 del 2014. Tuttavia la Corte ha ritenuto non applicabili alle Regioni speciali in tema di riserve all'erario, dichiarando illegittima la disposizione di cui all'art. 9, comma 6, legge n. 243 del 2012, perché contrario alle modalità previste dall'art. 27 legge n. 42 del 2009 di concorso delle autonomie differenziate al risanamento. Corte cost., sent. n. 241 del 2012.

¹¹⁸ Sent. n. 193 del 2012.

¹¹⁹ In particolare, nella sent. n. 54 del 2014 viene censurata una legge del Friuli che prevede una disciplina delle assunzioni del personale a tempo determinato diversa da quella introdotta dal legislatore statale. Si tratta della disciplina dettata dall'art. 9 comma 28, d.l. 78 del 2010. Del resto la questione del personale, anche nelle regioni speciali, è stata affrontata più volte dalla Corte e sempre per ribadire che i vincoli alle spese del personale dettati da leggi che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica valgono per questi enti. Sent. 3 del 2013, con commento di Q. CAMERLENGO, *La legge friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni 2013*, 615 ss. Nella sent. N. 61 del 2014, sono fatti salvi i vincoli al trattamento economico del personale e alle assunzioni a tempo determinato, imposti a tutte le regioni e alle Province autonome. Nella sent. n. 72 del 2014, viene ribadito che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica. La sentenza riguarda le misure contenute nell'art. 6 del d.l. 78 del 2010, prevedono l'applicazione di alcune misure di coordinamento della finanza pubblica alle Province autonome. Si tratta di vincoli all'attività delle amministrazioni pubbliche, che comportano spese dell'organizzazione o di altri soggetti collegati all'ente. Nella sentenza n. 99 del 2014 relativa alla Provincia di Bolzano, è fatta salva l'applicazione alla stessa di limiti di spesa del costo degli apparati politici ed amministrativi (stabiliti dall'art. 5, comma 5, del decreto legge n. 78 del 2010. La norma che stabilisce la gratuità degli incarichi in organi collegiali e il tetto massimo di 30 euro per i gettoni di presenza era stata già qualificata come di coordinamento della finanza pubblica dalla sent. la Corte si è nuovamente pronunciata sul punto nella sent. n. 127 del 2014.

¹²⁰ Sent. n. 23 del 2014, punto 5.1 del *considerato in diritto*.

¹²¹ L'art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012).

¹²² Una delle prime pronunce della Corte costituzionale in materia di coordinamento ha riguardato l'indebitamento degli enti territoriali, anche se in forma piuttosto leggera, riguardando obblighi di comunicazione. sent. 376 2003. M. I, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali*. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica, in *issirfa.it* settembre 2013.

¹²³ Come fanno l'art. 52 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia. Art. 74 Statuto trentino

¹²⁴ Sent. N. 88 del 2014, punto 7.1 *considerato in diritto*.

valenza della normativa statale sull'indebitamento, si applica ai comuni delle autonomie speciali, in luogo della disciplina statutaria dettata nella materia finanza locale¹²⁵.

Più complessa e soggetta a letture non univoche è la disciplina dei controlli giurisdizionali da parte della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, per i quali la Corte ha escluso l'esistenza di una riserva a favore dello statuto speciale e delle norme di attuazione, purché i controlli abbiano natura collaborativa e non sanzionatoria, ma d'altro canto ha affermato che la legislazione statale sui controlli, che rientra nella funzione di coordinamento della finanza pubblica, deve essere improntata alla coerenza con le fonti dell'autonomia¹²⁶. La distinzione tra controlli collaborativi, per i quali non esiste separatezza dell'ordinamento speciale, e controlli sanzionatori, sui quali insiste la riserva di fonte statutaria, non è però un dato consolidato, perché in passato la stessa Corte costituzionale ha ammesso controlli di questo tipo sulla specialità.¹²⁷ Anche per la materia dei controlli esterni e della gestione finanziaria degli enti locali, che rientra nella funzione di coordinamento della finanza pubblica, viene respinta l'invocazione delle Regioni speciali del principio dell'accordo, che vale per la conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, ma non per sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari¹²⁸.

Un ultimo profilo di interesse offerto dalla giurisprudenza sul potere di spesa delle Regioni è quello relativo ai provvedimenti sanzionatori (e premiali) introdotti da prima nella legislazione dalle norme sul patto di stabilità interno e poi nella disciplina di altre attività di competenza regionale¹²⁹. Il legislatore, nell'intento di garantire efficacia alle disposizioni di coordinamento della finanza regionale e locale ha previsto sempre più spesso un regime sanzionatorio per gli enti territoriali non rispettosi dei vincoli posti dal PSI e dai limiti contenuti nelle leggi a contenuto finanziario. La normativa di attuazione delle misure sanzionatorie previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149¹³⁰ è stato oggetto di attento esame e di parziale censura di illegittimità nella sent. n. 219 del 2013¹³¹, ma il sistema sanzionatorio è regolato anche dalle leggi di settore.

Uno degli ambiti nei quali l'intervento dello Stato è accompagnato da sanzioni e dal ricorso a poteri sostitutivi è quello dei già menzionati piani di rientro sanitari (anche prima del decreto 149/2011), che evidenziano un restringimento della autonomia regionale, in materia di spese e di organizzazione. La Corte costituzionale in questo caso ha avallato l'intervento statale¹³², che acquista un significato più ampio alla luce della legge di attuazione n. 243 del 2012 all'art. 9, comma 4, ha disposto che «Con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare agli enti di cui al comma 1 nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio

¹²⁵ Sent. N. 3 del 2013, N. 88 del 2014.

¹²⁶ Sent. N. 60 del 2013, sent. Nn. 39 e 40 del 2014, su cui F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost. 39/2014*, in *Rivista Aic*, Osservatorio aprile 2014. B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *federalismi* n. 6 del 2014. Nella sent. n. 39 del 2014, dopo aver escluso che le Regioni speciali abbiano un regime articolare dei controlli non sanzionatori, la Corte ha dichiarato illegittima la sottoposizione a controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti delle Regioni e delle spese dei gruppi consiliari. Con sent. n. 130 del 2014 la Corte ha precisato che i controlli sui gruppi consiliari sono condizionati alla individuazione dei criteri per il suo esercizio previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato solo il 21 dicembre 2012 ed entrato in vigore il 17 febbraio dell'anno seguente.

¹²⁷ Corte cost. n. 179 del 2007, F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost. 39/2014*, cit. 12.

¹²⁸ Corte costituzionale, sent. n. 40 del 2014, punto 4.4 *considerato in diritto*.

¹²⁹ Si pensi alla disciplina del commercio, per la quale il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 ha previsto che le Regioni che adottassero politiche di liberalizzazione in linea col legislatore nazionale venissero "premate" con un indice di virtualità ai fini del PSI. Sulla normativa si è espressa la Corte costituzionale nella sent. n. 8 del 2013.

¹³⁰ Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42

¹³¹ La Corte in quell'occasione ha ritenuto che il legislatore delegato abbia ecceduto nell'esercizio della delega nel prevedere la c.d. relazione di fine legislatura e si sia posto in contrasto con l'art. 126 Cost. nel prevedere il c.d. "fallimento politico" del presidente della Giunta. Benché ridimensionata, la normativa sui meccanismi sanzionatori conserva la sua potenziale efficacia, perché rimane in piedi lo scioglimento del Consiglio per grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario, previsto dall'art. 2, comma 1 e i meccanismi sanzionatori per Province e Comuni. La sentenza ha comunque dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni del decreto laddove se ne prevede l'applicazione alle autonomie speciali. Punto 7 del *considerato in diritto*. M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali (nota a margine di corte cost. n. 219 del 2013)*, in *federalismi.it* n. 3 del 2014.

¹³² Sent. n. 2 del 2010, 79 del 2013

gestionale sino al ripristino delle condizioni di equilibrio di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), da promuovere anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro».

Altri segnali di rafforzamento dei poteri sanzionatori arrivano dalla già citata sentenza n. 23 del 2014, nella quale la Corte è stata chiamata a valutare la legittimità di previsioni sanzionatorie (nella specie lo scioglimento del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 126, comma 1 Cost.) dettate dal decreto legge n. 174 del 2012 per le Regioni inadempienti rispetto ai numerosi obblighi posti in tema di riduzione dei costi della politica. In questo caso i giudici hanno ritenuto legittima la scelta del legislatore in considerazione della gravità della crisi e della necessità di adottare provvedimenti adeguati a garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche.

La previsione di procedure di correzione del disavanzo è una conseguenza logica dell'introduzione dei meccanismi europei di controllo delle finanze, come dimostrano le vicende parallele di Spagna e Germania, che hanno già adottato misure di sorveglianza e misure correttive degli squilibri degli enti territoriali.

7. Qualche considerazione finale

Il ruolo della Regione esce fortemente ridimensionato dalla stagione del rigore e dalla tendenza centralizzatrice che ne è scaturita. La riforma costituzionale ha affermato il principio del concorso di tutte le amministrazioni alla sostenibilità del debito, ha sottoposto la decisione sull'indebitamento a condizioni restrittive, ha rafforzato gli obblighi relativi al deficit. Tutte le grandezze considerate devono essere considerate alla stregua di un comune criterio di leggibilità¹³³; per questo la riforma costituzionale ha previsto la competenza esclusiva dello Stato a dettare le norme che regolano gli ordinamenti contabili delle diverse amministrazioni.

L'obbligo del pareggio di bilancio e della partecipazione al debito pubblico complessivo rappresenta per gli enti territoriali un fattore di rafforzamento della dipendenza del loro sistema economico-finanziario da quello dello Stato¹³⁴.

In antitesi al sistema federale di tipo concorrente, dove tutti i livelli di Governo hanno vincoli di bilancio correlati alla forza impositiva e all'autonomia di indebitamento, il regionalismo di spesa ha vincoli di bilancio senza autonomia impositiva e con possibilità assai limitate di accedere al debito.

Si tratta di una tendenza che non riguarda esclusivamente la materia e i poteri finanziari, e che investe tutte le sfere dell'autonomia. Finito il mito federale, che ha accompagnato una fase della legislazione e della riflessione teorica sul regionalismo¹³⁵, l'ente intermedio appare come un soggetto a competenze attribuite, la cui generale funzione di rappresentanza degli interessi del territorio deve confrontarsi con i limiti concreti della legislazione, dell'amministrazione e delle finanze regionali. Gli orientamenti istituzionali che stanno caratterizzando l'attuale fase delle riforme legislative e costituzionali è molto diverso da quello che era emerso nelle riforme del periodo a cavallo tra la fine degli anni '90 del secolo scorso e i primi anni 2000¹³⁶.

Quando è stato varato il nuovo titolo V l'accentramento era il problema e il decentramento la soluzione, a 15 anni di distanza il teorema risulta invertito¹³⁷. Un'analisi della mancata attuazione del disegno riformista non è qui possibile, ma esiste un certo consenso in dottrina sul fatto che esso sia dovuto ad alcune incertezze ed errori del quadro costituzionale rinnovato dalla riforma, di cui costituisce esempio evidente la divisione per materie dell'art. 117 e la insufficiente delineazione dell'autonomia finanziaria dell'art. 119.

In linea con il nuovo clima è la proposta di revisione della Costituzione presentata dal Governo nella Legislatura in corso, che prevede tra l'altro la soppressione delle Province¹³⁸, una nuova composizione e

¹³³ L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it* 2014, n. 2.

¹³⁴ Benché alcuni commentatori rilevino la sopravvivenza dell'art. 119 Cost. nelle disposizioni relative all'autonomia di entrata e di spesa, E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario*, in *federalismi.it*, 2012, n. 10.

¹³⁵ Lo ha evidenziato G. Scaccia, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 1.

¹³⁶ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale*, cit. 26 ss. Appartiene a questa nuova stagione la proposta di riforma della Costituzione, ormai superata, presentata dal Governo Monti poco prima di entrare in crisi. In questa Legislatura è stato presentato dal Governo Letta un disegno di legge costituzionale, approvato una prima volta da Camera e Senato di Istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali, con il compito di predisporre e proporre la modifica della seconda parte della Costituzione, con un procedimento semplificato rispetto all'art. 138 Cost. A questo si aggiunga l'istituzione da parte del PdC di una Commissione di esperti che è giunta all'approvazione di una Relazione pubblicata il 17 settembre 2013.

¹³⁷ D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, cit. 418 ss.

¹³⁸ Su cui corte costituzionale sent. n. 220 del 2013. Critico S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale*, cit. 27 s.

una differenziazione di funzioni per il Senato¹³⁹, un nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, che si basa sulla eliminazione della potestà concorrente e la previsione di una clausola di supremazia della legislazione statale¹⁴⁰. Per quel che qui interessa la riforma prevede l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato delle materie del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, una nuova formulazione dell'art. 119 Cost. Alcuni contenuti della riforma sono stati "anticipati" dalle scelte legislative e dagli orientamenti giurisprudenziali di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti.

Senza pretesa di condurre un esame complessivo del progetto, va detto che è certamente significativo il fatto che l'art. 119, presidio unico dell'autonomia finanziaria, sia stato modificato in modo marginale e in senso peggiorativo dell'autonomia. Infatti, «si sottopone tutta l'autonomia finanziaria di entrata degli enti territoriali ai principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti con legge dello Stato (così nel nuovo art. 119, comma 3, cost. rif.)»¹⁴¹, che verranno dettati in via esclusiva (art. 117, comma 2, rif.).

La proposta di riforma intende dunque fotografare l'assetto esistente, che è caratterizzato da un processo incompiuto di attuazione dell'art. 119 Cost., da una serie disorganica di provvedimenti di emergenza, dal processo di attuazione della riforma costituzionale del 2012 sul pareggio di bilancio.

Ancora una volta emerge l'intenzione di agire sul quadro istituzionale e competenziale, lasciando ai margini la questione finanziaria. Un quadro rispetto al quale il federalismo fiscale di spesa è coerente, ora corretto e limitato da un controllo statale più severo, se non altro perché imposto dagli obblighi comunitari. Tuttavia, nonostante questa coerenza di sistema, restando irrisolta la questione delle fonti che regolano la struttura del federalismo fiscale (ossia le norme di coordinamento statico), perdurerà l'incertezza sull'autonomia finanziaria, con inevitabili ripercussioni sul disegno regionalista.

¹³⁹ Di particolare rilievo è l'obiettivo di determinare la composizione del Senato su base non elettiva e di attribuirgli funzioni diverse dalla camera, sottraendolo al compito di accordare e revocare la fiducia. S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, in *forumcostituzionale.it*; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC* 2014, n. 2.

¹⁴⁰ Per un primo commento si veda R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *www.forumcostituzionale.it*; P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2; G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, 8 del 2014 della rivista *federalismi.it*. La riforma del Titolo V interessa per altro le sole Regioni ordinarie, perché l'art. 33 ult. comma del disegno di legge di riforma costituzionale n. prevede che «Le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti». Sul punto il commento A. RUGGERI, *Quando il rimedio è peggiore del male (a proposito di una inopinata, incomprensibile correzione al disegno Renzi di riforma costituzionale)*, in *federalismi* n. 9 del 2014.

¹⁴¹ G.M. SALERNO, *il progetto di riforma costituzionale del governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, cit. 18.