

## **COORDINAMENTO FINANZIARIO E AUTONOMIE: I PROBLEMI CHE LA RIFORMA COSTITUZIONALE NON RISOLVEVA** di Lio Sambucci,

Professore aggregato di Contabilità di Stato Sapienza – Università di Roma

1. Alcuni elementi introduttivi. Le ultime riforme del sistema della finanza pubblica.

L'esito del referendum costituzionale è a tutti noto: gli italiani hanno bocciato – peraltro, con numeri inaspettati – la legge di riforma che era stata approvata in via definitiva il 12 aprile 2016. È giunta, così, al suo epilogo una "campagna referendaria" estenuante, che, tuttavia, ha avuto il merito di alimentare preziosamente l'approfondimento scientifico e il dibattito dottrinale sulla stessa riforma costituzionale, e, quindi, più in generale, sulla necessità di migliorare e come la Costituzione repubblicana.

In disparte qualche concessione alla propaganda politica nella definizione del titolo<sup>1</sup>, obiettivamente la legge costituzionale – come detto, respinta dagli elettori, all'esito del referendum popolare di cui all'art. 138, comma secondo, Cost. – incideva in modo molto significativo su diversi profili del sistema delle istituzioni, e, in particolare: sull'assetto, anche funzionale, delle Camere, con (parziale) superamento del bicameralismo paritario<sup>2</sup>; sul procedimento legislativo, che diveniva più articolato e complesso; sul sistema delle autonomie, e, in verità, sullo stesso principio autonomistico, che veniva declinato su basi (se non invertite) profondamente diverse rispetto a quelle che, "appena" una quindicina d'anni fa, avevano ispirato la riforma costituzionale del 2001<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> In effetti, richiamare nel titolo «il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni» e «la soppressione del CNEL» (ma anche «la riduzione del numero dei parlamentari») appare un eccesso riconducibile solo ad esigenze di ordine politico (di comunicazione politica), se si considera che, ovviamente, la legge costituzionale non conteneva misure finanziarie e che la disposizione relativa alla soppressione del CNEL risultava di minimo impatto rispetto alla rilevanza complessiva della riforma costituzionale.

<sup>2</sup> Come noto, infatti, (in caso di esito positivo del referendum) sulla base del nuovo art. 70, comma primo, Cost., la funzione legislativa sarebbe continuata ad essere «esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali», e in relazione a diversi altri ambiti di legislazione molto rilevanti.

<sup>3</sup> Pur dovendosi rilevare che, come noto, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 («Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione») costituiva il punto di approdo conclusivo di una profonda riforma del sistema delle autonomie che era stata introdotta dal legislatore ordinario a partire dal 1990

Peraltro, la nuova legge costituzionale seguiva di poco un altro importante intervento di modificazione della Costituzione, apportato da legge cost. 20 aprile 2012, n. 1<sup>4</sup>, la quale, come noto, ha introdotto, secondo quanto riportato nel titolo, il «principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»<sup>5</sup>, riformando l'art. 81 Cost. (ma anche gli artt. 97 e 119 Cost.) - e, quindi, in generale, il sistema della finanza pubblica e delle procedure finanziarie - ed inaugurando una nuova stagione di riforme, che, in materia di amministrazione finanziaria, si sono susseguite fino ad assumere carattere di pervasività. In proposito, è utile rilevare, in estrema sintesi, che, dopo legge cost. n. 1/2012 (e, quindi, nell'arco di poco più di tre anni), sono stati approvati: la legge 24 dicembre 2012, n. 243, di «attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma sesto, Cost.»; il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 118/2011), che ha introdotto una disciplina dettagliata dell'ordinamento contabile regionale ed ha modificato in modo rilevante l'ordinamento contabile degli enti locali; il d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 (recante il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato) ed il d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93 (recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e potenziamento della funzione del bilancio di cassa)<sup>6</sup>; e, appena qualche

(legge 8 giugno 1990, n. 142) e che aveva caratterizzato la produzione legislativa lungo tutto il corso degli anni novanta (può, qui, essere sufficiente richiamare, senza pretesa di esaustività: l'art. 4 legge 23 ottobre 1992, n. 421; la legge 25 marzo 1989, n. 81; il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77; la legge 15 marzo 1997 e la legge 15 maggio 1997, n. 127; il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; la legge 3 agosto 1999, n. 267; il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), fondata - in estrema sintesi - sulla valorizzazione degli enti territoriali e sul pluralismo istituzionale paritario.

<sup>4</sup> Può essere utile rilevare che il relativo disegno di legge costituzionale (di iniziativa governativa: C. 4620; riunito ad altre proposte di legge, tra cui C. 4205) è stato presentato in data 15 settembre 2011 ed è stato approvato, in prima lettura, dalla Camera dei Deputati in data 30 novembre 2011; successivamente, è intervenuta l'approvazione, in lettura definitiva, da parte del Senato della Repubblica, in data 17 aprile 2012 (con undici voti contrari; mentre alla Camera dei Deputati, in seconda lettura, i voti contrari erano stati tre): quindi, la richiamata riforma costituzionale è stata approvata in poco più di sei mesi.

<sup>5</sup> Deve pur essere rilevato che nel testo dell'articolo (della citata legge cost. n. 1/2012) non si parla mai (nonostante il titolo) di «pareggio di bilancio», ma «solo» di equilibrio tra entrate e spese e di equilibrio di bilancio. Anche nella successiva legge n. 243/2012 (di attuazione del principio del pareggio di bilancio), nel testo dell'articolo, il legislatore fa riferimento solo al principio di «equilibrio dei bilanci».

<sup>6</sup> A completamento della schematica rassegna, non può non essere ricordato che la stagione delle riforme dei sistemi finanziari pubblici ha preso avvio con la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la nuova legge generale di contabilità e finanza pubblica (già modificata con legge 7 aprile 2011, n. 39), seguita dal d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 (recante disposizioni di «attuazione dell'art. 2 legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili») e dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (recante «disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 legge 5 maggio 2009, n. 42»). Sulla recente evoluzione della legislazione in materia di finanza e contabilità pubblica, vedi L. SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali*:

mezza fa, sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale: la legge 4 agosto 2016, n. 163, che, in attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 243/2012, ha rivisto profondamente il contenuto e la struttura della legge di bilancio (con soppressione, tra l'altro, della legge di stabilità); e la legge 12 agosto 2016, n. 164<sup>7</sup>, recante modifiche alla legge n. 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali<sup>8</sup>.

## 2. Riforma costituzionale e coordinamento della finanza pubblica.

Come noto, la riforma costituzionale (approvata dal Parlamento e respinta dal voto popolare) investiva in misura, qualitativa e quantitativa, importante la seconda parte della Costituzione, ed incideva anche su alcune disposizioni a carattere finanziario, le quali – pur avendo conosciuto revisione per effetto del citato (recente) intervento a carattere organico – erano interessate da modifiche che, in alcuni casi, si risolvevano in adeguamenti resi necessari dalle profonde innovazioni che la legge di revisione costituzionale in esame introduceva con riguardo al

*se la corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016, 3, ove si evidenzia, tra l'altro, che la richiamata produzione legislativa, riguardante la generalità dei livelli istituzionali, è attestativa di un nuovo corso riformatore della contabilità e dei bilanci pubblici, che, a distanza di circa quindici anni (dalla precedente riforma del sistema contabile pubblico), si innesta in un più ampio processo di riforma delle istituzioni e della amministrazione pubblica, di segno diverso (se non opposto), tuttavia, rispetto a quello che aveva caratterizzato le riforme amministrative degli anni novanta del secolo scorso, quando l'obiettivo perseguito dall'ordinamento riguardava essenzialmente la valorizzazione delle autonomie, e che era culminato nella legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3: oggi, infatti, la tendenza è quella di comprimere ovvero di ridimensionare lo spazio autonomistico degli enti territoriali e rinforzare la vocazione centralista del sistema pubblico. Sul nuovo assetto della contabilità e del bilancio dello Stato, vedi M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di stato e degli enti pubblici*, Torino, 2015, 83.

<sup>7</sup> È utile rilevare, con riguardo alla legge n. 164/2016, che il disegno di legge S. 2344 è stato presentato (al Senato della Repubblica) in data 22 aprile 2016 ed è stato approvato in via definitiva in data 2 agosto 2016 (dalla Camera dei deputati: C. 3976). Mentre, con riguardo alla legge n. 163/2016, il disegno di legge S. 2451 (assorbente S. 2382) è stato approvato in via definitiva in data 28 luglio 2016 ed era stato approvato dalla Camera dei deputati in data 22 giugno 2016: C. 3828, presentato in data 12 maggio 2016, assorbente C. 2648 e C. 2897).

<sup>8</sup> Secondo L. SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali*, cit., 5, il citato legislatore delle ultime riforme contabili - ovvero degli strumenti di decisione finanziaria e delle relative procedure - ha assecondato la tendenza neocentralista dell'ordinamento, anzi imprimendovi estensione pervasiva, spingendosi – ai limiti della compatibilità costituzionale – fino (e non era mai accaduto prima) alla disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni (ma, per il carattere minuzioso delle prescrizioni, si tratta di un vero e proprio regolamento della contabilità delle regioni); e, in relazione ai profili finanziari, fissando – tra le altre, con legge cost. n. 1/2012 e con legge n. 243/2012 – principi e prescrizioni che comprimono le potenzialità evolutive dell'art. 119 Cost. come introdotto da legge cost. n. 3/2011 ed appaiono suscettibili di svalutare l'autonomia finanziaria riconosciuta in Costituzione agli enti territoriali, e, quindi, di neutralizzare il sistema delle autonomie ivi definito.

procedimento legislativo, e, più in generale, all'assetto delle competenze di Camera dei deputati e Senato della Repubblica; e, in altra parte, erano volte a dare, sul piano più strettamente finanziario, solidità (ovvero "copertura") costituzionale alla tendenza neocentralista che ha caratterizzato la produzione legislativa statale degli ultimi anni<sup>9</sup>. In ogni caso, si trattava, in generale, di interventi modificativi che, come si avrà modo di dire, non intaccavano (nei sensi che si proverà ad esporre) la sostanza dei principi già sanzionati nella Carta fondamentale, per come tradotti dalla giurisprudenza costituzionale.

1. – Quindi, non si sottraggono a tale considerazione neppure gli interventi (riguardanti le procedure finanziarie e sugli assetti della finanza pubblica) della riforma costituzionale che presupponevano una scelta autonoma (non indotti da altre disposizioni della legge stessa), e, cioè: l'attribuzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»<sup>10</sup>;

<sup>9</sup> In altra sede (L. SAMBUCCI, La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali, cit., 6), è già stato osservato che le ragioni di una tale controriforma – avvenuta a Costituzione invariata – possono essere rinvenute, in via generale, nella sostanziale sfiducia dell'ordinamento nei confronti delle regioni e degli enti locali, i quali, nella diffusa convinzione della loro inadeguatezza (rispetto alla gestione delle pubbliche risorse), vengono posti nella condizione di "non nuocere" (dal punto di vista finanziario). In proposito, G. RIVOSECCHI, Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?, in S. MANGIAMELI (a cura di), Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del titolo V, Milano, 2014, 209, ha osservato che «la sfiducia nella capacità delle regioni di centrare gli obiettivi di finanza pubblica induce a riaccentrare i processi di spesa e di prelievo, al fine di garantire piena attuazione agli obblighi comunitari e a quelli imposti dalla negativa congiuntura economica internazionale». Tuttavia, la vera ragione della inversione di tendenza è di altra natura (ovvero non solo di ordine socio-politico), e risiede nell'incapacità dello Stato di recepire il nuovo sistema delle autonomie come definito dalla riforma costituzionale del 2001, soprattutto in considerazione – ovvero a causa – delle difficoltà dello Stato stesso (aggravate dalla congiuntura recessiva) a fare fronte agli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni comunitarie: non potendo attendere il pieno funzionamento del nuovo sistema, non rimane altro che, in estrema sintesi, accentrare la gestione delle risorse finanziarie e ridurre quanto più possibile gli spazi di decisione finanziaria degli enti autonomi. In proposito, S. MANGIAMELI, La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme, in S. MANGIAMELI (a cura di), Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo, Milano, 2013, 125, rileva che «l'idea di fondo sembra essere costituita dalla convinzione che le regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori».

<sup>10</sup> Secondo quanto previsto nell'art. 117, comma secondo, lett. e), Cost. (come sarebbe stato riformato dall'art. 31 della legge costituzionale approvata in via definitiva il 12 aprile 2016), lo Stato avrebbe avuto legislazione esclusiva, tra le altre, nelle seguenti materie: «e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione della finanza pubblica». Al fini della individuazione della nozione di "coordinamento", è utile ricordare – senza pretesa di esaustività – la ricostruzione di V. BACHELET, Coordinamento, in Enc. dir., 1962, 635, il quale ha osservato, tra l'altro, che «il coordinamento può definirsi come una figura (almeno tendenzialmente) di sovraordinazione predisposta per realizzare la unità di indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia». Prendendo spunto

e la ulteriore limitazione dell'autonomia di entrata degli enti territoriali<sup>11</sup>. Con riguardo al primo aspetto, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, come noto, era (prima del tentativo di riforma in esame) - ed è rimasta, in seguito alla "bocciatura" referendaria - annoverata tra quelle a legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.<sup>12</sup>: circostanza che implica che, nella suddetta materia, la competenza del legislatore statale è limitata alla determinazione dei principi fondamentali, mentre, per il resto, spetta alle regioni la potestà legislativa<sup>13</sup>. Pertanto, per effetto della riferita proposta costituzionale,

dalla elaborazione della dottrina ultima citata, A. BRANCASI, Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale, in *Dir. pubbl.*, 2011, 456, ha ulteriormente indagato le questione, in relazione ai nuovi principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001, ed ha distinto il "coordinamento dinamico", «in senso proprio, in presenza di disposizioni di natura congiunturale, il cui contenuto sia costruito in relazione alla contingenza e la cui vigenza sia limitata nel tempo»; dal "coordinamento statico", «quello improprio, con cui è esercitata la funzione conformativa e fondante dell'autonomia», una caratteristica che «richiede necessariamente un contenuto di tipo ordinamentale, che come tale è possibile riscontrare in disposizioni tendenzialmente stabili o quanto meno emanate con l'intento che lo siano». Quanto alla individuazione degli strumenti di attuazione del "coordinamento dinamico", L. CAVALLINI CADEDDU, Il coordinamento dinamico della finanza pubblica, in *www.federalismi.it*, 2011, 16, osserva che «il coordinamento dinamico si dispiega tra il DEF, la nota di aggiornamento e la legge di stabilità»: nei quali, tra l'altro, trovano (trovavano) consistenza normativa il patto di stabilito interno e il patto di convergenza.

<sup>11</sup> Infatti, secondo quanto stabilito all'art. 119, comma secondo, Cost. (come sarebbe risultato modificato dall'art. 33 della legge costituzionale in esame), Comuni, Città metropolitane e Regioni avrebbero avuto risorse autonome; e avrebbero stabilito e applicato tributi ed entrate propri e disposto di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione approfondita dello spazio di operatività del «coordinamento della finanza pubblica», anche alla luce della copiosissima giurisprudenza costituzionale che si è formata sul tema, vedi, in particolare: A. BRANCASI, Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale, cit., 451; G. RIVOSECCHI, Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?, cit. 147; G.M. SALERNO, Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali, in *Quaderni Filangieri* 2011, Napoli, 2012, 145.

<sup>13</sup> Deve essere rilevato che l'idea del coordinamento finanziario quale strumento di "coordinamento statico" - con il quale, quindi, il legislatore statale stabilisce i principi generali del sistema di finanza pubblica, finendo, comunque, per circoscrivere lo spazio di esercizio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali - è certamente coerente con l'impostazione spiccatamente autonomistica introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, che definiva un sistema caratterizzato da forti tratti di federalismo (il quale, come noto, produce differenziazioni a carattere territoriale): in quanto, fermi i principi di carattere generale, erano rimesse al legislatore regionale le ulteriori scelte in materia finanziaria che riguardavano il territorio. Risulta coerente con tale impostazione la collocazione (ancora attuale) del coordinamento della finanza pubblica tra le materie a legislazione concorrente. Tuttavia, siffatto sistema non ha trovato applicazione concreta; anzi, come accennato, il legislatore statale - proprio facendo perno sulle ineludibili esigenze di coordinamento finanziario - ha determinato l'affermazione di un assetto pubblico a carattere centralistico: e ciò, (come accennato e come si dirà) con la "validazione" della Corte costituzionale. Diversamente, l'idea del coordinamento finanziario quale strumento di "coordinamento dinamico" della finanza pubblica, se, da un lato, giustificerebbe (maggiormente) l'attribuzione della materia alla competenza esclusiva dello Stato; da altro lato,

l'intera materia - e non più solo la determinazione dei principi fondamentali - sarebbe rientrata nella competenza esclusiva del legislatore statale. Un profilo di evoluzione in apparenza non certo irrilevante, la cui portata effettivamente innovativa, tuttavia, rimaneva neutralizzata dalla circostanza che gli interventi del legislatore statale (che si sono susseguiti negli ultimi anni) sono andati oltre i limiti stabiliti in Costituzione ovvero lo Stato ha esercitato con particolare ampiezza il potere legislativo nella suddetta materia<sup>14</sup>, come strumento di intervento nei più svariati settori che presentassero contatto con i profili finanziari e di "normalizzazione" delle autonomie; riuscendo a contare sulla interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale<sup>15</sup>, la quale, fin dalle

sarebbe preclusivo di interventi a carattere ordinamentale (come, per fare un esempio, tutta la nuova disciplina dei controlli finanziari della Corte dei conti.

<sup>14</sup> In proposito, G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., 152, ha rilevato, tra l'altro, che il coordinamento della finanza pubblica «è consistito nella predisposizione - sostanzialmente "centralistica" e soltanto in minima parte consensuale o concertata - delle regole fondamentali del sistema di finanza pubblica nazionale»; e che «dalla concreta esperienza si trae la consapevolezza che tali regole fondamentali del coordinamento finanziario non hanno dato luogo a "leggi organiche" - nel senso di regole poste e avvertite come sufficientemente stabilizzate nella realtà giuridica»; osservando, inoltre, che «il coordinamento finanziario si è tradotto nella predisposizione - anch'essa prevalentemente "centralistica" e soggetta a numerosi mutamenti e aggiustamenti nel corso del tempo - di specifici vincoli e limiti di carattere finanziario cui sono assoggettate le autonomie territoriali».

<sup>15</sup> Ad esempio, la Corte ha riconosciuto valenza di principi (fondamentali) del coordinamento della finanza pubblica alle disposizioni del legislatore statale fissative di limiti alle indennità, ai compensi, alle retribuzioni dei componenti degli organi di indirizzo, ma anche degli organi di direzione e controlli, dei consigli di amministrazione e degli organi collegiali (Corte cost. 14 giugno 2012, n. 151; Corte cost. 11 dicembre 2013, n. 298; Corte cost. 6 marzo 2014, n. 35; Corte cost. 16 aprile 2014, n. 99); ed alle disposizioni legislative statali attributive alla Corte dei conti di (ulteriori) controlli di regolarità e di tipo legalistico, in materia finanziaria e contabile, sugli enti territoriali; osservando, tra l'altro, che «il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie»: Corte cost. 10 marzo 2014, n. 40. Ma, su tale ultimo profilo, vedi anche Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39, la quale, respingendo alcune obiezioni di incostituzionalità sollevate da alcune regioni ad autonomia differenziata, ha rilevato che «lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica", ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione»; pur dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni (di cui all'art. 1, comma settimo, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213), che attribuivano alla (alle sezioni regionali di controllo della) Corte dei conti un potere sostanzialmente sanzionatorio. Analogo ragionamento è stato fatto dalla Corte con riferimento a controllo di cui ai commi da 166 a 172 dell'art. 1 legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale «è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea»; e che «esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli artt. 97, comma primo, 28, 81 e

prime pronunce successive alla riforma del sistema delle autonomie introdotta da legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha definito una lettura finalistica del «coordinamento della finanza pubblica»<sup>16</sup>, che ha ampliato pressoché indefinitivamente i “confini” della materia. In sostanza, la Corte, di fronte alla difficoltà obiettiva di individuare l’ambito di esercizio della materia (ed i relativi principi fondamentali, alla cui determinazione avrebbe dovuto limitarsi il legislatore statale), ha risolto le questioni di costituzionalità – le obiezioni di invasività sollevate dalle regioni rispetto all’autonomia finanziaria di cui all’art. 119 Cost. – concentrando (esaurendo) lo sforzo elaborativo proprio sui profili finalistici, sugli obiettivi che dovevano essere assicurati con la (disciplina della) materia: essenzialmente, l’equilibrio della finanza pubblica e il contenimento della spesa, in funzione (di assicurare tutela alla esigenza) della unitarietà del sistema finanziario<sup>17</sup>. La conseguenza è stata che non ha trovato (il necessario) sviluppo l’impostazione interpretativa che proprio la Corte, da subito, aveva correttamente delineato, osservando che l’attuazione del

119 Cost., che la Corte dei conti concorre ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto a servizio dello Stato-ordinamento» (Corte cost. 5 aprile 2013, n. 60; ma vedi anche: Corte cost. 6 luglio 2006, n. 267; Corte cost. 9 febbraio 2011, n. 37; Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198).

<sup>16</sup> Sul punto, risulta significativa Corte cost. 30 dicembre 2003, n. 376, la quale, rilevato che «il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo», ha evidenziato che «il carattere “finalistico” dell’azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata» (ma vedi anche, in seguito, Corte cost. 20 maggio 2008, n. 159; Corte cost. 24 febbraio 2010, n. 57; Corte cost. 11 aprile 2011, n. 122; Corte cost. 22 luglio 2011, n. 229; Corte cost. 10 maggio 2012, n. 121). Da ultimo, vedi, anche in via riassuntiva della elaborazione giurisprudenziale sul punto specifico, Corte cost. 10 febbraio 2016, n. 38, ove si ricorda che la Corte ha ripetutamente affermato che «possono essere ricondotte nell’ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, giacché il finalismo insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi la logica della norma di dettaglio (sentenza n. 205 del 2013). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, che può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, questa Corte ha affermato che la specificità delle prescrizioni di per sé neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione».

<sup>17</sup> Secondo G. RIVISECCHI, Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?, cit., 152, il quadro costituzionale individua nel coordinamento della finanza pubblica «uno degli elementi portanti e una sorta di condizione preliminare ai fini: del rendimento della programmazione e della gestione delle risorse disponibili; dell’erogazione delle prestazioni pubbliche in base al principio di eguaglianza su tutto il territorio nazionale; del rispetto dei vincoli sovranazionali – e segnatamente di quelli europei – alla politica di bilancio».

sistema di autonomia finanziaria definito all'art. 119 Cost. «richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»<sup>18</sup>. E la Corte costituzionale si è ritrovata, in massima parte, a decidere, di volta in volta – e in mancanza di valori positivamente definiti - se disposizioni legislative statali prescrittive di limiti più o meno ampi alle spese degli enti territoriali e impositive di oneri finanziari agli stessi enti, potessero oppure no essere considerati principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica. Così, il coordinamento della finanza pubblica ha assunto presto le connotazioni di una super materia (ovvero una materia trasversale<sup>19</sup>) dai contorni indefiniti<sup>20</sup>: la qual cosa ha reso difficilmente contenibile, in mancanza di

<sup>18</sup> Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 37, la quale evidenziava anche come il nuovo disegno costituzionale della finanza territoriale richiedesse la definizione di una disciplina transitoria che consentisse «l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte “derivata”, cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema». (Poi, come noto, le cose sono andate diversamente, e la legge di attuazione dell'art. 119 Cost. è arrivata solo nel 2009 - con legge 5 maggio 2009, n. 42 - e a partire dalla fine del 2010 sono stati adottati i primi decreti attuati delle deleghe previste nella legge richiamata; e, tuttavia, proprio nello stesso periodo ha iniziato a farsi più marcata la tendenza ordinamentale volta a circoscrivere entro limiti più angusti gli spazi evolutivi del nuovo sistema costituzionale delle autonomie cristallizzati nella legge cost. n. 3/2001). Secondo A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 452, alla base della riportata definizione giurisprudenziale vi è una lettura dell'art. 119 Cost. secondo cui il richiamo ai (il limite dei) principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (per l'esercizio della possibilità di «stabilire e applicare tributi ed entrate propri») ivi contenuto implica che «ad essere subordinate al coordinamento non sono soltanto le modalità di esercizio di tale facoltà ma anche l'ambito materiale entro cui queste possono essere esercitate». La dottrina ultima citata evidenzia anche la rilevanza, sotto altro profilo, di Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 37, la quale – in ordine alla questione della efficacia diretta dell'art. 119 Cost. – afferma il principio secondo cui la mancanza della legge statale di coordinamento produce effetti preclusivi e «che quindi la norma costituzionale non attribuisce direttamente i nuovi poteri impositivi».

<sup>19</sup> G. RIVOSECCHI, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, cit., 163, ha osservato che proprio la circostanza che, con riguardo al coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale si sia «trovata di fronte a vincoli e limiti opponibili all'intera finanza pubblica in connessione ad istanze di carattere unitario», «ha favorito quella interpretazione finalistica ed espansiva che ne ha fatto una vera e propria materia trasversale nelle competenze concorrenti».

<sup>20</sup> M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Ist. fed.*, 2014, 86, valutando l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ha rilevato un approccio “funzionalista”, sulla base del quale «lo Stato deve poter utilizzare, a proprio vantaggio, le tecniche di interferenza e di parziale sovrapposizione con le altre competenze legislative regionali al fine di poter garantire gli obiettivi di controllo della finanza pubblica. Ma come accade ogni volta che ci si trova di fronte ad approcci di



parametri ben determinati ed obiettivi (non esposti, cioè, a valutazioni discrezionali), la sfera di operatività del potere dello Stato<sup>21</sup>, le cui tentazioni invasive hanno trovato blande argine nella giurisprudenza costituzionale<sup>22</sup>, che, pur avendo ritenuto lesive dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. norme statali fissative di «vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali»<sup>23</sup>, non è

questo tipo, i limiti e i confini dell'azione funzionalista risultano assai vaghi e di natura tendenzialmente espansiva». L'interpretazione "funzionalista" del coordinamento della finanza pubblica è nitidamente riportata fin dall'origine della elaborazione della giurisprudenza costituzionale sul tema in esame: vedi, in particolare, Corte cost. 23 dicembre 2004, n. 414, ove si rileva che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, Cost., è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato». La combinazione ovvero la "convivenza" (non senza contraddizioni), nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, di un approccio "funzionalista" e di un'idea finalistica del coordinamento della finanza pubblica – inteso, peraltro, come visto, quale parametro che autorizza interventi di tipo congiunturale e «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» - finisce con ampliare indefinitivamente (in considerazione del precipitato che si fa derivare dai principi di ordine generale) lo spazio di operatività del legislatore statale, inevitabilmente esponendo a compressione l'autonomia riconosciuta in Costituzione agli enti territoriali.

<sup>21</sup> Il legislatore statale, così, con i dichiarati obiettivi di assicurare l'equilibrio della finanza pubblica, di tenere sotto controllo i conti pubblici, di contenere la spesa pubblica, di rendere effettivo (non di rado in misura superiore a quanto il corretto bilanciamento del "peso" finanziario dei diversi "concorrenti" – Stato, da una parte; regione ed enti locali, dall'altra avrebbe reso possibile) il concorso degli enti territoriali alla osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea – qualche altra volta con l'obiettivo non dichiarato di "fare cassa" - ha adottato interventi anche manifestamente invasivi rispetto all'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali. A titolo esemplificativo, riesce ad essere sufficientemente illustrativa dell'atteggiamento dello Stato, la disposizione di cui all'art. 66, comma nono, d.l. 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, ove si stabiliva che regioni, province e comuni dovessero destinare i proventi delle operazioni di alienazione dei terreni agricoli (ed a vocazione agricola) di loro proprietà alla riduzione del debito degli stessi enti oppure, «in assenza del debito o per la parte eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»: tale ultima disposizione, ovviamente, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da Corte cost. 5 aprile 2013, n. 63. G. RIVISECCHI, L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016, 9, rileva che «la riduzione della spesa degli enti territoriali e, molto spesso, il loro potere impositivo si sono rivelati funzionali a soddisfare le esigenze del legislatore statale di "fare cassa" per fronteggiare oneri finanziari che discendono da livelli territoriali superiori di governo e, in particolare, da vincoli e limiti alla spesa pubblica imposti dal diritto dell'Unione europea».

<sup>22</sup> In proposito, G. RIVISECCHI, Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?, cit., 208, ha rilevato che «le condizioni a cui la Corte ha poi sottoposto l'esercizio della funzione – finalizzate a garantire il rispetto delle sfere di autonomia costituzionalmente garantite, onde evitare che l'azione di coordinamento ridondi in attività di indebito condizionamento degli enti territoriali – non si sono però rivelate sempre idonee a contenere l'invasività della legislazione statale».

<sup>23</sup> Corte cost. 14 novembre 2005, n. 417, ove si rileva, tra l'altro, che «la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale di materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli

riuscita ad andare oltre la determinazione del principio generale secondo cui, nell'esercizio del potere legislativo di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, «la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»<sup>24</sup>; valorizzando, in particolare, come accennato, l'opzione interpretativa estensiva (dei principi fondamentali) del coordinamento della finanza pubblica quale strumento di intervento<sup>25</sup>, anche di ordine regolativo ed anche a carattere congiunturale<sup>26</sup>, del legislatore statale volto ad assicurare «l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva»<sup>27</sup> ed il contenimento della spesa pubblica<sup>28</sup>. Si tratta,

obiettivi». Tuttavia, deve pure essere ricordato che, come visto, la stessa giurisprudenza costituzionale ripetutamente ha ritenuto che la finalità del coordinamento della finanza pubblica può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della stessa finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento (vedi *sub* nota 16). G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., 208, evidenzia come dall'analisi della giurisprudenza costituzionale risulti che «la funzione di coordinamento della finanza pubblica e dei tributi esprime un complesso di attività di carattere legislativo, regolamentare e amministrativo rivolte a fornire compiuta attuazione e a rendere effettivi i fini cui è preordinata la funzione stessa, nel rispetto dei limiti della riserva di legge e del principio di legalità e contemperando le richiamate istanze unitarie con il principio autonomistico».

<sup>24</sup> Corte cost. 14 novembre 2005, n. 417; vedi anche: Corte cost. 17 dicembre 2004, n. 390; Corte cost. 17 maggio 2007, n. 169; e, più di recente, Corte cost. 10 giugno 2011, n. 182; Corte cost. 4 giugno 2012, n. 139. Ma, si ripete, si tratta di principio assolutamente radicato. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 473, ha ben evidenziato che «l'unica vera condizione che la Corte ha posto al legislatore statale nel limitare le spese di regioni ed enti locali è appunto quella di non precludere agli enti qualsiasi decisione in ordine alle modalità con cui realizzare tale riduzione». Per una ricostruzione approfondita della elaborazione della giurisprudenza costituzionale sul tema del coordinamento della finanza pubblica, vedi G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., 147.

<sup>25</sup> G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., 210, ha osservato che, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, «il coordinamento della finanza pubblica piuttosto che atteggiarsi come materia – ancorché peculiare e trasversale – di potestà concorrente, sembra invece assimilabile a uno dei criteri o delle clausole di riallocazione delle competenze, come quello della continuità normativa, della continuità istituzionale o della leale collaborazione o della prevalenza».

<sup>26</sup> Vedi Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 36, ove, tra l'altro, si osserva che «non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno che un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi» (pur se a condizioni che si tratti «di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»).

<sup>27</sup> Corte cost. 18 febbraio 2010, n. 52, secondo cui, appunto, «il legislatore statale può legittimamente imporre alle regioni vincoli di spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (vedi anche Corte cost. 24 luglio 2009, n. 237). E ben condivisibile è il principio, pure ripetutamente affermato dalla Corte, secondo cui «può essere imposto alle regioni un

ovviamente, di principi più che ragionevoli (nei loro profili generalissimi), i quali, tuttavia, non risolvono il problema: che è costituito dal carattere (anche ampiamente) discrezionale della valutazione in ordine alla puntualità del vincolo, alla specificità del limite, al grado di dettaglio della prescrizione, dalla cui intensità dipende la lesione (oppure no) dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la valorizzazione oppure la neutralizzazione (ovvero l'involuzione) del sistema costituzionale delle autonomie<sup>29</sup>. Il risultato è stato che le statuizioni della Corte costituzionale

limite globale, complessivo, al punto che ciascuna regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale»: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 229 (ma anche: Corte cost. 8 marzo 2013, n. 36; Corte cost. 30 luglio 2012, n. 211). Tale postulato, tuttavia – che riesce a ben combinare le esigenze di equilibrio e di unitarietà della finanza pubblica con il sistema costituzionale delle autonomie – rimane, in sostanza, vanificato da altra giurisprudenza costituzionale (in parte citata: vedi *subb* note 16 e 23) molto più “permissiva” rispetto alla intensità degli interventi del legislatore statale in ambito finanziario.

<sup>28</sup> Vedi, *ex multis*, Corte cost. 23 novembre 2011, n. 310, la quale ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale «ha qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale». Per le stesse ragioni (finalità di contenimento della spesa pubblica), la Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica: disposizioni legislative (di cui all'art. 9, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122) che hanno stabilito che gli enti pubblici (di cui all'art. 70, comma quarto, d.lgs. n. 165/2001) possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (tra le altre, vedi Corte cost. 14 febbraio 2013, n. 18); disposizioni legislative (di cui all'art. 9, comma primo, d.l. n. 78/2010) fissative di un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle regioni e degli enti regionali (Corte cost. 28 marzo 2014, n. 61; Corte cost. 30 luglio 2012, n. 215). Più in generale, Corte cost. 6 dicembre 2013, n. 289 ha ricordato che «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (Corte cost. 17 maggio 2007, n. 169; Corte cost. 3 marzo 2011, n. 69). In verità, la Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica norme statali dispositive di interventi riduttivi degli stanziamenti di bilancio per l'anno in corso, i quali interventi trovano «il solo limite della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della variazione» (Corte cost. 18 luglio 2008, n. 289); e anche norme statali che hanno imposto alle regioni di contenere le spese per studi e incarichi di consulenza entro il venti per cento del tetto raggiunto nel 2009 (Corte cost. 16 dicembre 2014, n. 237).

<sup>29</sup> Il problema, infatti, non è rappresentato dall'aver individuato nella tutela dell'equilibrio unitario della finanza pubblica e nel contenimento della spesa gli obiettivi del coordinamento della finanza pubblica né nell'aver valorizzato il profilo finalistico o anche la natura funzionale della materia: tutti aspetti condivisibili in linea generale; quanto nel non aver individuato parametri oggettivi (nei limiti del possibile) in grado di arginare (ovvero di ancorare ai valori costituzionali che ispirano l'impianto autonomistico) la tendenza espansiva (e compromissiva dell'autonomia degli enti territoriali) dello Stato, che si manifesta con maggiore “aggressività” in relazione ai profili finanziari. Un difetto che ha esposto a contraddizione anche la Corte costituzionale: per cui, come visto, si afferma il principio secondo cui la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che deve lasciare agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; ma si dice anche che il

hanno finito per consolidare la tendenza neocentralista che, come accennato, negli ultimi anni, ha caratterizzato il sistema istituzionale e che ha trovato approdo nella riforma costituzionale in esame, ed il progressivo indebolimento delle autonomie<sup>30</sup>.

In ogni caso, deve osservarsi che l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato del coordinamento della finanza pubblica (come era previsto nella proposta di riforma in esame) non poteva riuscire a sottrarre il potere legislativo statale ai principi limitativi fissati, in materia, dalla giurisprudenza costituzionale (in parte richiamata)<sup>31</sup>, potendosi escludere che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali stabilita all'art. 119 Cost. (pure nella formula proposta dal legislatore costituzionale in esame) possa

carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare anche i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata e che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo; si stabilisce che «la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi»; ma, poi, si ammette che vincoli specifici possono essere imposti alla spesa per il personale (degli enti territoriali), perché si tratta non di una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente.

<sup>30</sup> Tanto più se si considera che, sempre con maggiore frequenza, formano oggetto dello scrutinio di costituzionalità le previsioni finanziarie contenute nei bilanci regionali, valutate in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, al parametro di equilibrio tendenziale di bilancio di cui al quarto comma dell'art. 81 Cost. nella sua originaria formulazione, ai valori della armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali: con inevitabile indebolimento degli strumenti di decisione finanziaria di regioni ed enti locali, e, quindi, dell'autonomia contabile e dell'autonomia finanziaria degli stessi enti. Tra le altre, vedi Corte cost. 24 luglio 2015, n. 188. L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., 324, ha osservato come l'autonomia contabile - strettamente collegata (ma non coincidente, e non solo in funzione strumentale) all'autonomia finanziaria, e, più in generale, a quella politica - debba essere intesa non solo come capacità della regione di definire proprie discipline e procedure contabili e di bilancio (profilo, questo, definitivamente mortificato con il d.lgs. n. 126/2014, che, come accennato, ha stabilito la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni), ma anche come capacità dell'ente di autodeterminarsi in ordine agli interventi da realizzare ed agli obiettivi da conseguire con le risorse disponibili, in ordine alle destinazioni da imprimere alle risorse stesse: la qual cosa avviene, come noto, con la decisione di bilancio.

<sup>31</sup> Pur non condividendosi l'approccio "estensivo" della giurisprudenza costituzionale alla interpretazione del «coordinamento della finanza pubblica», deve pure essere rilevato che i principi fissati dalla Corte riescono a costituire l'unico argine al rischio che la riferita attribuzione (da parte del legislatore costituzionale in esame) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche della materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» possa essere intesa quale potere dello Stato stesso di intervenire e disciplinare ogni aspetto della finanza pubblica, con grave e irreversibile vulnerazione del sistema autonomistico pure definito nella Costituzione.

sopportare restrizioni normative puntuali e di dettaglio<sup>32</sup>, le quali finirebbero con lo svuotare i principi costituzionali di finanza territoriale<sup>33</sup> e, più in generale, lo stesso sistema costituzionale delle autonomie<sup>34</sup>. In verità, diveniva concreto il pericolo – soprattutto alla luce della riferita tendenza neocentralista, che, come visto, si è sviluppata con carattere di pervasività<sup>35</sup> - che il legislatore statale, con la (proposta) collocazione del

<sup>32</sup> Le limitazioni individuate dalla giurisprudenza costituzionale (pur con gli elementi di contraddizione rilevati) sono poste, infatti, a presidio dell'autonomia finanziaria garantita dalla Costituzione agli enti territoriali (e non riferite alla mera valutazione del carattere di principio delle norme stabilite dal legislatore statale), e devono ritenersi estese all'intera "materia" del coordinamento della finanza pubblica. Secondo A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio" di bilancio*, in Reg. 2014, 50, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali va concepita «in termini di potere decisionale», che deve necessariamente articolarsi «in autonomia di spesa (possibilità di decidere come impiegare le risorse a disposizione nell'ambito delle competenze dell'ente), in autonomia di entrate (possibilità di decidere il loro importo e principalmente di farlo mediante l'espansione o contrazione del prelievo fiscale) e in indipendenza finanziaria (disponibilità di risorse il cui importo non dipenda da decisioni dei livelli di governo sovraordinati, in quanto, anche nel caso dei trasferimenti finanziari, la loro entità risulti dalla semplice applicazione di regole predeterminate e stabili e non da decisioni contingenti dei soggetti finanziatori)». Vedi anche A. BRANCASI, *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in Dir. pubbl., 2002, 933; Id., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in Reg., 2004, 463. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle regioni*, in Reg., 2004, 441, osserva che «l'autonomia finanziaria è una pietra angolare: se non ci sono risorse, rimane il nudo potere; e se non c'è il potere-dovere di reperirle, manca ogni genere di responsabilità». Per una ricostruzione del sistema della finanza territoriale in esito a legge cost. n. 3/2001, vedi anche L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, Napoli, 2009, 43.

<sup>33</sup> Di qui, la prima conclusione già riferita, secondo cui l'attribuzione in via esclusiva al legislatore statale della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non riesce ad introdurre elementi di particolare innovazione rispetto al sistema di finanza pubblica come venuto a delinarsi nell'ordinamento, per effetto della combinazione della legislazione statale adottata in materia finanziaria (ovvero dell'esercizio che lo Stato ha fatto del potere legislativo di coordinamento della finanza pubblica) e della giurisprudenza costituzionale (ovvero dell'interpretazione che la Corte costituzionale ne ha dato).

<sup>34</sup> In proposito, deve pur essere rilevato che, se è vero che la nuova legge costituzionale in esame, con specifico riguardo al sistema delle autonomie, fa registrare un importante allontanamento dallo spirito che aveva animato la riforma costituzionale del 2001 (ma, come accennato, si era già verificato a Costituzione invariata, per effetto del carattere "invasivo" della legislazione statale e della giurisprudenza costituzionale); è altrettanto vero che continuano a rimanere cristallizzati in Costituzione principi costituzionali, e la stessa autonomia finanziaria continua ad essere espressamente valorizzata all'art. 119 Cost. (sia pure con le limitazioni di cui si dirà *infra*).

<sup>35</sup> Sul carattere pervasivo della tendenza neocentralista, e sugli effetti sull'autonomia contabile degli enti territoriali, vedi L. SAMBUCCI, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali*, cit., 4, con richiami in dottrina: G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014, 6, il quale rileva che la prospettiva di riordino dell'autonomia finanziaria regionale e locale è stata «travolta dal neocentralismo della "legislazione della crisi"»; S. MANGIAMELI, *Regioni e autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., 164, secondo cui «il processo di ricentralizzazione è iniziato subito dopo la riforma del titolo V a causa dell'inadeguata attuazione costituzionale delle nuove disposizioni da parte del Parlamento, del Governo e, persino, del giudice costituzionale». M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in

coordinamento della finanza pubblica tra le materie a legislazione esclusiva dello Stato, possa ritenersi titolare del potere di disciplinare ogni aspetto della finanza pubblica, e, quindi, anche della finanza territoriale (come già avvenuto in seguito allo "spostamento" tra le materie di cui all'art. 117, comma secondo, Cost. della armonizzazione dei bilanci pubblici<sup>36</sup>).

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, 10, rileva che la legge cost. n. 1/2012 «determina una sensibile riduzione dell'autonomia regionale e locale perché diminuisce fortemente l'autonomia finanziaria» ed evidenzia come la nuova disciplina sia «frutto di un approccio politico-culturale chiaramente opposto al modello disegnato nel 2001, del quale si potrebbe perfino mettere in discussione la conformità al principio del "riconoscimento" e, soprattutto, della "promozione" delle autonomie locali scolpito nell'art. 5 Cost.». E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 145, a proposito degli ultimi interventi del legislatore statale, che «hanno rivoluzionato l'ordinamento delle autonomie locali», osserva che «le coordinate principali di queste trasformazioni possono essere viste in una valorizzazione del principio di differenziazione, che si sviluppa in un sistema nel quale la guida dei processi, e la stessa legislazione, appaiono però troppo spesso espressione di centralismo più che di autonomia».

<sup>36</sup> Sulla dubbia costituzionalità della disciplina da parte del legislatore statale (con d.lgs. n. 126/2014, integrativo e correttivo del d.lgs. n. 118/2011) dell'ordinamento contabile delle regioni, vedi ampiamente L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2013, 356, ove si rileva, tra l'altro, che la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e), Cost. non può ritenersi comprensiva (come, invece, ha fatto il citato legislatore statale, con il d.lgs. n. 126/2014) di tutti i profili della contabilità delle regioni e degli enti locali; e che le disposizioni introdotte dal legislatore delegato ultimo citato che esulino dalla materia armonizzazione dei bilanci pubblici (come prospettata) debbano ritenersi cedevoli rispetto a quelle stabilite dal legislatore regionale. Una impostazione che riesce a trovare i primi riscontri nella giurisprudenza costituzionale se si considera che Corte cost. 20 luglio 2016, n. 184 ha ritenuto, tra l'altro, che, pure alle luce dello "spostamento" (disposto dall'art. legge cost. n. 1/2012) della armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie a legislazione concorrente (di cui all'art. 117, comma secondo, Cost.), «il sistema contabile regionale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente – non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti». Sul punto, G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., 160, pur partendo da una diversa valutazione dell'attribuzione (disposta, come visto, da legge cost. n. 1/2012) al legislatore statale della competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici – che risolverebbe «definitivamente qualsivoglia problema interpretativo relativo all'eventuale illegittimità costituzionale di interventi legislativi statali presuntivamente "di dettaglio" nella materia de qua» - osserva conclusivamente che «l'armonizzazione dei bilanci non dovrebbe essere intesa come possibilità di disporre centralisticamente l'unificazione delle procedure di bilancio, in quanto, se così fosse, verrebbe meno una garanzia minima e indispensabile dell'autonomia finanziaria degli enti del decentramento istituzionale». Sulla disciplina recata dal d.lgs. n. 118/2011, come rivista dal d.lgs. n. 126/2014 si esprime in termini molto favorevoli L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2017, 5, secondo cui «la riforma dell'armonizzazione contabile ha invece, prodotto effetti consistenti: ha inciso sui bilanci di circa 9700 enti, e ha aperto la prospettiva di bilanci omogenei, aggregabili e confrontabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e criteri contabili, in grado quindi di soddisfare esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica, alla gestione del federalismo fiscale e alle verifiche del rispetto dei vincoli di finanza pubblica». Si tratta, in verità, di esigenze ben condivisibili - per rispondere alle quali è stata prevista in Costituzione la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» - la cui considerazione, tuttavia, non può implicare (né autorizza)

2. - Sul tema, deve essere aggiunta una ulteriore riflessione. Parte della dottrina che maggiormente ha indagato l'evoluzione dei principi costituzionali in materia finanziaria, ha rilevato che la legge cost. n. 1/2012, riformando l'art. 81 Cost. e, tra l'altro, introducendo estensivamente il principio di equilibrio di bilancio – quale vincolo finanziario per il complesso della pubblica amministrazione, e non solo per lo Stato e per gli enti territoriali - «ha rafforzato le esigenze di coordinamento e di consolidamento dei conti pubblici»<sup>37</sup>. Si tratta di considerazione, in linea di massima, condivisibile, se si considera il carattere pervasivo dell'equilibrio di bilancio quale valore costituzionale posto a fondamento non solo del sistema finanziario pubblico, ma della pubblica amministrazione nel suo complesso, nelle sue diverse articolazioni organizzative (statiche e dinamiche) ed espressioni istituzionali, rende, obiettivamente, più stringenti le esigenze di coordinamento finanziario<sup>38</sup>. Si tratta, tuttavia, di verificare se

un potere del legislatore statale di disciplinare ogni aspetto della contabilità degli enti territoriali, i quali vengono a trovarsi privati (in sostanza) di autonomia contabile (profilo che si innesta, come detto, in un più generale quadro di indebolimento del sistema delle autonomie). Deve pur essere rilevato che, già prima della richiamata disciplina legislativa di armonizzazione dei bilanci pubblici, il sistema di bilancio dello Stato e quello delle regioni presentavano un buon grado di omogeneità (la manovra finanziaria passava attraverso una serie di documenti a carattere prescrittivo e informativo; i bilanci avevano la stessa struttura classificatoria); permanevano, invece, differenze rispetto al sistema di bilancio degli enti locali. Per avere un quadro complessivo del sistema contabile pubblico, vedi AA.VV., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2015. In verità, ciò che traspare dalla richiamata disciplina legislativa, e, più in generale, dalla riforma pervasiva della contabilità pubblica, è il tentativo di porre in essere una sostanziale “svalutazione” del bilancio – e, in particolare, del bilancio degli enti territoriali - che, da strumento decisionale (momento centrale in ordine alle scelte finanziarie ed economiche), vuole essere trasformato in strumento a carattere essenzialmente informativo e conoscitivo, semplicemente contenitivo di decisioni assunte in altri documenti ovvero anche ad altri livelli istituzionali. Ma si tratta di profili che meritano separato approfondimento.

<sup>37</sup> G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016, 6, il quale, oltre a richiamare la revisione dell'art. 81 Cost. e la modifica dell'art. 97 cost., ha rilevato che l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», ha determinato «l'ulteriore attrazione in favore di quest'ultimo di profili del coordinamento della finanza pubblica, poiché la giurisprudenza costituzionale ha costantemente interpretato “armonizzazione dei bilanci pubblici” e “coordinamento della finanza pubblica” alla stregua del loro strettissimo nesso funzionale, quasi come un'endiadi».

<sup>38</sup> Non è condivisibile, invece – come pure già rilevato in altra sede: vedi, in particolare, L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., 324 - l'impostazione istituzionale (che, cioè, trova fonte nella legislazione statale e nella giurisprudenza costituzionale) che vuole fare della «armonizzazione dei bilanci pubblici» una materia funzionale e anche “assorbita” (“contenuta”) nel coordinamento della finanza pubblica. Contraddittoriamente espressive di tale impostazione sono, da un lato, le disposizioni di cui all'art. 1 legge n. 196/2009 – recante, come detto, «legge di contabilità e finanza pubblica» - ove, dopo aver disposto, al comma primo, che il concorso delle amministrazioni pubbliche al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea) «si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica»; stabiliscono, al

l'ordinamento – come definito, in particolare, dal citato legislatore costituzionale del 2012 - ha apprestato gli strumenti volti ad assicurare la funzionalità dei nuovi valori costituzionali in tema di finanza pubblica.

comma quarto, che «le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana ai sensi dell'art. 120, comma secondo, Cost.»: disposizione, quest'ultima, ribadita anche all'art. 1, comma primo, d.lgs. n. 118/2011 (nella sua formulazione originaria, prima, cioè, di essere modificato dal d.lgs. n. 126/2014). Inoltre, in contraddizione con quanto stabilito al citato art. 1, comma primo, legge n. 196/2009, all'art. 2, comma primo, d.lgs. n. 91/2011 si dispone che «il presente decreto disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica attraverso una disciplina omogenea dei procedimenti di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo». Da altro lato, la giurisprudenza costituzionale ha tradizionalmente inteso armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica come espressiva di un'unica materia: Corte cost. 16 gennaio 2004, n. 17 parla di «endiadi espressa nella indicazione di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»» (a dimostrazione del radicamento di tale convincimento, Corte cost. 10 aprile 2014, n. 88 prende atto, in seguito a legge cost. n. 1/2012 - ed alla sua inclusione nell'ambito delle materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato - dello «scorporo della "armonizzazione dei bilanci pubblici" dall'endiadi con il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»»). In verità, proprio la citata novella costituzionale del 2012 ha dimostrato come si trattasse di due materie distinte; e tale impostazione rimane confermata anche nella legge costituzionale sottoposta al vaglio referendario, che, come visto, pur attribuendo (anche) la materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, la tiene distinta (separandole con un punto e virgola) dalla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». Due materie distinte, attraverso le quali l'ordinamento persegue l'obiettivo di assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica, o, per usare le parole del legislatore, l'unità economica della Repubblica. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica – la cui previsione costituzionale presuppone l'esistenza di autonomie contabili e di autonomie finanziarie che, in quanto tali, impongono, rispettivamente, la necessità di armonizzazione e di coordinamento, a salvaguardia della unitarietà del sistema finanziario - sono destinate a disciplinare profili funzionali e organizzativi diversi, e sono «collegate» da un obiettivo generale comune: la qual cosa lascia comprendere l'esistenza di inevitabili «punti di contatto», ma non autorizza a ritenere che la prima materia sia funzionale alla realizzazione della (o addirittura «assorbita» nella) seconda: anche perché se questo fosse stato l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001, non vi sarebbe stata necessità di prevedere espressamente la «armonizzazione dei bilanci pubblici» (sarebbe stato sufficiente prevedere la materia «coordinamento della finanza pubblica»). Probabilmente, l'equivoco è consistito nel ritenere che le materie armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (soprattutto la seconda) siano fini e non strumenti, mezzi, funzioni, poteri, volti ad assicurare l'equilibrio unitario del sistema finanziario, la saldezza della finanza pubblica, l'unità economica: obiettivi che possono essere conseguiti solo con (se si predispongono gli strumenti che rendono possibili) maggiori e più chiari e omogenei flussi informativi, (e quindi) più puntuali interventi di contenimento della spesa, maggiore trasparenza dei conti. Che poi strutture dei bilanci pubblici più omogenee (armonizzazione) assicurino migliori flussi informativi, e che ciò renda possibili interventi finanziari più efficaci (coordinamento finanziario), è circostanza incidentale (non significa, cioè, che l'armonizzazione dei bilanci sia funzionale al coordinamento della finanza pubblica) rispetto all'obiettivo generale più volte richiamato; e, semmai, conferma la centralità degli istituti dell'amministrazione finanziaria (programmazione e bilanci, primariamente) in funzione della piena osservanza del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (in proposito, vedi L. SAMBUCCI, La programmazione finanziaria negli enti locali, Napoli, 2009).



A tal proposito, sembra esservi spazio per una diversa lettura del dato positivizzato dalla riforma costituzionale del sistema di finanza pubblica e delle procedure di bilancio introdotta da legge cost. n. 1/2012<sup>39</sup>, e consolidato dalla legislazione attuativa generale successiva: una lettura che, senza recare pregiudizio alle riferite esigenze di unitarietà del sistema finanziario, ripara le autonomie territoriali dalle tentazioni invasive statali. Può essere osservato, infatti, che la citata riforma costituzionale avrebbe autorizzato il superamento della previsione della materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»<sup>40</sup>. Sul punto merita di essere rilevato che la prescrizione costituzionale dell'equilibrio di bilancio a tutti i livelli istituzionali e la disciplina attuativa rigorosa stabilita dalla legge n. 243/2012 (e i richiamati, recentissimi, interventi legislativi correttivi ed integrativi<sup>41</sup>) riescono a definire un sistema finanziario pubblico compiuto, con la previsione – di rango costituzionale, e, comunque, rinforzata – di strumenti e meccanismi, rimessi alla determinazione dello Stato, volti a dare attuazione ai principi ed ai vincoli costituzionali in materia di finanza pubblica (ed a quelli, esterni, provenienti dall'Unione europea. Per cui la corretta osservanza dei principi autonomistici rimasti cristallizzati in Costituzione<sup>42</sup> avrebbe potuto

<sup>39</sup> Come noto, la citata riforma costituzionale del 2012 non si limita a costituzionalizzare il principio di equilibrio tra le entrate e le spese nel bilancio (e, in sostanza, l'obbligo di adottare le politiche anticicliche), ma ne fa un postulato cui deve attenersi l'azione pubblica e che permea l'intero sistema di pubblica amministrazione, se si vuole dare sostanza al sistema costituito dai principi di cui all'art. 81, comma primo, 97, comma primo, e 119, comma primo, Cost.; modifica sensibilmente i principi posti a fondamento della disciplina del contenuto della legge di bilancio (con il superamento del divieto, in precedenza stabilito al terzo comma dell'art. 81, di introduzione, con la legge di bilancio, di nuovi tributi e nuove spese), con effetti innovativi sulla struttura del bilancio e sulla articolazione della manovra di bilancio; definisce le ipotesi in cui si può ricorrere all'indebitamento (peraltro, con limitazioni più rigorose per gli enti territoriali rispetto allo Stato); impone (art. 81, comma sesto, Cost. e art. 5 legge cost. n. 1/2012) che con legge rinforzata, adottata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere (in caso di esito positivo del referendum, per effetto della nuova legge costituzionale, la legge di cui all'art. 81, comma sesto, Cost. dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti della sola Camera dei deputati), siano disciplinati, tra l'altro: le verifiche sugli andamenti di finanza pubblica; le modalità con cui gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento; il contenuto della legge di bilancio.

<sup>40</sup> E, comunque, non è priva di significato la circostanza che il legislatore costituzionale citato non aveva ritenuto necessario attribuire alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (come, invece, ha ritenuto di dover fare per la «armonizzazione dei bilanci pubblici»).

<sup>41</sup> Come accennato, la legge n. 163/2016 ha apportato importanti modificazioni alla legge n. 196/2009; la legge n. 164/2016 ha apportato importanti modificazioni alla legge n. 243/2012, in particolare in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali; il d.lgs. n. 90/2016 ed il d.lgs. n. 93/2016 sono intervenuti, rispettivamente, sulla struttura e sulla gestione del bilancio dello Stato.

<sup>42</sup> Deve essere rilevato, infatti, che l'impianto costituzionale ancora oggi vigente (salvo l'approvazione referendaria della nuova legge di ampia riforma della Costituzione) è ancora –

dissuadere dall'introduzione (ovvero dal mantenimento) di ulteriori strumenti di incisione dello Stato rispetto agli spazi finanziari riservati all'autonomia degli enti territoriali<sup>43</sup>.

A riprova di ciò, deve essere osservato che all'art. 5 legge cost. n. 1/2012 è individuato l'istituto attraverso il quale lo Stato interviene a salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza pubblica ed a garanzia del concorso degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni e, più in generale, l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Infatti, la disposizione costituzionale ultima citata stabilisce che la legge di cui all'art. 81, comma sesto, Cost.<sup>44</sup> disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, tra l'altro: le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e

nonostante la riferita tendenza centralistica del legislatore statale, condivisa, nei sensi riportati, dalla Corte costituzionale - fortemente caratterizzato in senso autonomistico.

<sup>43</sup> Si vuole dire che, considerato che, come detto, (ora anche) in Costituzione è stabilito il principio generale di equilibrio dei bilanci pubblici e che con legge statale rinforzata sono stabilite le regole attuative del suddetto principio; considerato che con legge statale rinforzata sono anche (oltre alle norme fondamentali ed ai criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese nei bilanci) stabiliti il contenuto della legge di bilancio e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e, comunque, i contenuti imposti dall'art. 5 legge cost. n. 1/2012 (di cui si dirà *infra*); considerato che è stato ribadito in Costituzione il principio del concorso degli enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari provenienti dall'Unione europea; considerato che in Costituzione risulta attribuito al Governo (e, quindi, allo "Stato centrale") un potere sostitutivo al fine, tra l'altro, di tutelare l'unità giuridica e l'unità economica, la cui disciplina è attribuita al legislatore statale; considerato che, in caso di approvazione referendaria della riforma costituzionale in esame, nella nuova Costituzione risulterebbe attribuito al legislatore statale il potere di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale; considerato che in Costituzione sono fissati i limiti entro i quali gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento (limiti tradotti in via applicativa dal legislatore statale); considerato che è il legislatore statale ad aver stabilito (molto oltre lo spazio autorizzato dalla previsione costituzionale) la struttura dei bilanci e le procedure finanziarie degli enti territoriali; considerato che è il legislatore statale ad aver previsto e disciplinato (molto oltre lo spazio assicurato dalle disposizioni costituzionali) controlli legalistici, finanziari e gestionali, preventivi, concomitanti e successivi, sugli atti e sull'attività degli enti territoriali; considerato che è lo Stato, con propria legge, ad istituire e disciplinare il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma terzo, Cost. e ad adottare gli interventi perequativi di cui al comma quinto del citato art. 119. Ecco, già solo considerato tutto questo, sarebbe stato più coerente con il sistema autonomistico che continua a trovare espressione in Costituzione, non prevedere, a favore dello Stato, ulteriori strumenti (il cui spazio di operatività, come visto, è rimasto sostanzialmente indefinito) di interferenza rispetto all'autonomia degli enti territoriali.

<sup>44</sup> Deve essere ricordato che all'art. 81, comma sesto, Cost. è stabilito che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; la facoltà degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento (ai sensi dell'art. 119, comma sesto, Cost.); le modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni<sup>45</sup>.

Appare evidente, pertanto, come nel sistema costituzionale descritto riescano a trovare definizione compiuta gli strumenti per mezzo dei quali lo Stato è posto in grado di assicurare l'osservanza, anche da parte dei enti territoriali, dei principi fondamentali di governo della finanza pubblica e di superiore presidio dei valori e delle esigenze ad essa sottesi, ed ai quali le stesse autonomie non possono sottrarsi<sup>46</sup>.

In considerazione di quanto rilevato, nell'impostazione che si propone, il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» dovrebbe rimanere uno strumento di intervento a carattere eccezionale, cui, cioè, lo Stato può ricorrere in via di eccezione rispetto all'impianto strumentale "ordinario" (come, in sintesi, descritto), per fare fronte a situazioni di emergenza, anche in relazione ai più volte richiamati obblighi economici e finanziari derivanti dall'Unione europea. Potendosi rilevare che, in una diversa (estensiva) lettura del dato costituzionale, il coordinamento della finanza pubblica aprirebbe (continuerebbe a tenere aperto) allo Stato uno spazio di intervento difficilmente limitabile (a causa della riferita difficoltà di definire principi di ordine generale) nella finanza

<sup>45</sup> Inoltre, con la legge di cui all'art. 81, comma sesto, Cost. devono essere disciplinati anche altri profili fondamentali per le decisioni finanziarie, quali, tra l'altro: il contenuto della legge di bilancio dello Stato; l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; il limite massimo degli scostamenti negativi, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali (come individuati con la stessa legge, ai sensi dell'art. 5, comma primo, lett. d, legge cost. n. 1/2012), anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre ad assicurare il finanziamento, da arte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Sempre a proposito della salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza pubblica, è utile rilevare che, ai sensi dell'art. 5, comma quarto, legge cost. n. 1/2012, le Camere esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

<sup>46</sup> Spunti importanti nei sensi sostenuti si possono rinvenire in G.M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., 155, il quale rileva, tra l'altro, che «la legge rinforzata sui bilanci potrebbe essere un'importante occasione per mettere ordine tra i principi fondamentali di coordinamento finanziario che attualmente sono frazionati e dispersi in una pluralità di atti legislativi che in vario modo e contenuto anche "incisivo" sono intervenuti sulle autonomie territoriali. Tali principi fondamentali potranno essere retti – a livello di sistema – da un complesso di regole generali poste all'interno della legge rinforzata sui bilanci».

delle regioni e degli enti locali; con ciò esponendo a pregiudizio – e rispondendo ad una logica solo centralistica, che collide con – l'autonomia che continua ad essere riconosciuta agli enti territoriali dalla Costituzione<sup>47</sup>; e, da altro lato, determinando una sovrapposizione funzionale tra i diversi strumenti che (come visto) la Carta fondamentale attribuisce allo Stato in "materia" di finanza pubblica.

### 3. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

La legge di riforma costituzionale respinta all'esito del vaglio referendario apportava essenzialmente due modificazioni all'art. 119 Cost., ove, come noto, trovano definizione i principi che danno sostanza all'autonomia finanziaria degli enti territoriali<sup>48</sup>. Le modifiche riguardavano, rispettivamente, il secondo ed il quarto comma del citato art. 119 Cost., il quale, per il resto, era interessato da interventi manipolativi relativi alla espunzione delle province dalla Costituzione<sup>49</sup>, e

<sup>47</sup> Un sistema che è rimasto cristallizzato in seguito all'esito negativo del referendum. Pur dovendo essere rilevato che se è vero che con la legge di riforma costituzionale respinta dagli elettori il sistema delle autonomie avrebbe conosciuto un importante ridimensionamento rispetto alla (ovvero rispetto allo spirito ed alle potenzialità evolutive della) riforma introdotta da legge cost. n. 3/2001; è altrettanto vero che, comunque, anche in caso di approvazione referendaria, la vocazione autonomistica della Costituzione sarebbe rimasta ben salda non solo nei principi di cui all'art. 5 Cost., ma anche in quelli di cui (tra gli altri) all'art. 114, ove gli enti territoriali continuano ad essere ritenuti enti costitutivi della Repubblica e ad essere definiti «enti autonomi con propri statuti, funzioni e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione»; e all'art. 119, ove si stabilisce, tra l'altro, che gli stessi enti territoriali «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» («e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea») e «hanno risorse autonome».

<sup>48</sup> Come noto, nell'assetto (rimasto) vigente, gli enti territoriali espressamente richiamati in Costituzione sono i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni (come anche noto, la riforma costituzionale respinta dagli elettori prevedeva la espunzione - dal sistema degli enti territoriali - delle province, le quali, tuttavia, erano destinate ad essere sostituite dagli enti di area vasta: circostanza che conferma la necessità di un ente intermedio tra la regione e i comuni, e, quindi, la incoerenza della suddetta scelta politico-istituzionale).

<sup>49</sup> Rispondeva ad esigenze di coerenza sistematica del dato costituzionale lo spostamento – nel nuovo art. 119 Cost. che risulta dalle modifiche introdotte dalla legge di riforma in esame – (dal terzo periodo) al secondo periodo del secondo comma del citato art. 119 della disposizione riguardante le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio di regioni ed enti locali; dovendosi escludere che tale tipologia di entrata – prevista nel terzo periodo del secondo comma dell'attuale art. 119 Cost., potesse ritenersi sottratta alla obbligatoria «armonia con la Costituzione» ed alla osservanza dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (espressioni che sono espresse "solo" nel secondo periodo). Rischiava di risultare solo ridondante ed enfatico l'esplicito richiamo – nella locuzione modificativa introdotta dal legislatore costituzionale in esame – alla «legge dello Stato», in quanto con la riferita attribuzione allo Stato in via esclusiva del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», è solo il legislatore statale a poter disporre in ordine a tale materia.

riusciva, così, comunque a caratterizzare in senso ancora fortemente autonomistico la finanza di regioni ed enti locali, pure con le importanti limitazioni introdotte dall'intervento novellistico di cui all'art. 4 legge cost. n. 1/2012<sup>50</sup>.

1. - In particolare, al secondo comma dell'art. 119 Cost., la proposta revisione costituzionale in esame, rimasti cristallizzati il principio secondo cui comuni, città metropolitane e regioni hanno risorse autonome e le diverse tipologie di entrate<sup>51</sup> che danno sostanza al suddetto principio - e, cioè, che stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio<sup>52</sup>; precisava che le suddette "modalità" espressive dell'autonomia finanziaria di entrata dovevano essere esercitate, oltre che «in armonia con la Costituzione», «secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Risulta evidente come tale ultimo limite fosse più intenso di quello vigente<sup>53</sup>, il

<sup>50</sup> È utile ricordare che, in esito alle modificazioni introdotte dal citato art. 4 legge cost. n. 1/2012, all'art. 119, comma primo, Cost., risulta (ora) precisato che gli enti territoriali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; e che gli stessi enti devono concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Una ulteriore limitazione è stata apportata (dalla riforma costituzionale richiamata) al sesto comma del citato art. 119, ove (ora) risulta precisato che gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento (per finanziarie spese di investimento) a condizione che siano contestualmente definiti i piani di ammortamento e che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

<sup>51</sup> Secondo A. BRANCASI, Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale, cit., 914, ha evidenziato come nella «nuova formulazione dell'art. 119 siano previste, e disciplinate, tutte le tipologie di entrate che si possono ritrovare nel bilancio di un ente pubblico»; rilevando, tra l'altro, che «non solo vi devono essere le entrate previste dalla norma costituzionale, ma, quel che più conta, vi devono essere solo quelle». Vedi anche L. SAMBUCCI, La programmazione finanziaria negli enti territoriali, cit., 54.

<sup>52</sup> Può essere utile ricordare che il quadro costituzionale delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali è completato dal fondo perequativo (senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante) di cui all'art. 119, comma terzo, Cost.: il quale, unitamente alle risorse individuate al secondo comma del citato art. 119, deve assicurare (secondo la formula adottata dal legislatore della riforma costituzionale in esame, di poco dissimile da quella attualmente vigente) il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei comuni, delle città metropolitane e delle regioni.

Altra fonte di entrata degli enti territoriali è costituita, inoltre, dagli interventi perequativi di cui all'art. 119, comma quinto, Cost., consistenti in «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» destinati dei singoli enti territoriali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

<sup>53</sup> Deve essere ricordato che la vigente formulazione dell'art. 119 Cost. è stata introdotta dall'art. 5 legge cost. n. 3/2001 (e, come accennato, ha conosciuto modifiche importanti - in senso limitativo dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali - relativamente ai commi primo e sesto, per effetto dell'art. 4 legge cost. n. 1/2012). La rilevante portata evolutiva del nuovo art. 119 Cost. introdotto dalla richiamata riforma costituzionale del 2001 è stata evidenziata fin da subito dalla dottrina: *ex multis*, vedi A. BRANCASI, Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale, cit., 909, secondo cui il nuovo art. 119 Cost. stabilisce una «disciplina che segna radicali cambiamenti non

quale prescrive che l'esercizio, da parte degli enti territoriali, dell'autonomia finanziaria di entrata debba avvenire «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»<sup>54</sup>. Anche in tal caso, tuttavia, la rilevante capacità innovativa dell'intervento modificativo proposto (e respinto) – che pure era coerente con l'attribuzione al legislatore statale in via esclusiva della materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» - rimaneva neutralizzata dalla circostanza che, come visto, lo Stato ha esercitato il proprio potere legislativo in materia finanziaria ben oltre la determinazione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, e, quindi, in generale, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali ha conosciuto limitazione in misura superiore a quanto le prescrizioni di cui al citato art. 119, comma secondo, Cost. potessero autorizzare ovvero la vista interpretazione estensiva (in senso centralistico), da parte della giurisprudenza costituzionale, del coordinamento finanziario ha individuato principi e spazi di intervento (del legislatore statale) insuscettibili di ulteriore ampliamento, perché diversamente diverrebbe più che concreto il rischio di svuotare del tutto il sistema delle autonomie definito in Costituzione, e, comunque, di determinare una involuzione del sistema stesso rispetto (addirittura) al quadro costituzionale preesistente alla riforma introdotta da legge cost. n. 3/2001, e che, tuttavia, risulta incompatibile con i principi autonomistici oggi risultanti, in particolare, dalla combinazione degli artt. 114, 118 e 119 Cost. (e, come visto, destinati a resistere, in molta parte, anche alla eventuale approvazione referendaria della revisione costituzionale in esame).

2. - La riforma costituzionale in esame riguardava anche, come accennato, il quarto comma dell'art. 119 Cost., con un intervento essenzialmente manipolativo in relazione al primo periodo e con l'aggiunta

soltanto rispetto al precedente assetto della finanza degli enti territoriali, ma anche rispetto alla pregressa disciplina costituzionale»; G. DELLA CANANEA, *Autonomia e responsabilità dell'art. 119 della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, 66; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie*, in *Reg.*, 2004; L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Reg.* 2003, 11. Per una ricostruzione generale del sistema di finanza pubblica, vedi R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000. L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli enti territoriali*, cit., 43, ha evidenziato, in particolare, la rilevanza dei nuovi principi fissati nell'art. 119 Cost. in funzione del superamento dei profili problematici che storicamente avevano impedito l'effettivo funzionamento (ovvero la valorizzazione) negli enti territoriali (soprattutto negli enti locali) della programmazione finanziaria.

<sup>54</sup> Deve pur essere rilevato che le esigenze di coordinamento della finanza pubblica erano considerate anche nella formulazione originaria dell'art. 119 Cost. (rimasto vigente fino alla riforma introdotta da legge cost. n. 3/2001), ove si stabiliva, al comma primo, che «le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni».

di un secondo periodo. In effetti, all'esito della proposta novellazione, la portata prescrittiva del principio stabilito nel (primo) periodo preesistente rimaneva immutata<sup>55</sup>, e, anzi, nelle intenzioni del legislatore costituzionale, risultava rinforzato dalla utilizzazione del verbo "assicurare" in luogo del verbo "consentire" (previsto nella formula oggi vigente)<sup>56</sup>.

Inoltre, come detto, il legislatore costituzionale in esame aggiungeva un secondo periodo al quarto comma dell'art. 119 Cost., ove si stabiliva che con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche degli enti territoriali. Si sarebbe trattato (ove il referendum avesse avuto esito confermativo), evidentemente, di una competenza legislativa statale aggiuntiva rispetto a quelle individuate all'art. 117, comma secondo, Cost., e, peraltro, strettamente connessa con gli ambiti materiali indicati alla lett. p) della disposizione costituzionale ultima citata, ove, tra l'altro, si fa espresso riferimento (nella formula oggi

<sup>55</sup> Secondo quanto stabilito all'art. 119, comma quarto, Cost., le fonti di entrata individuate nei commi secondo e terzo (dello stesso art. 119) devono assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche degli enti territoriali. Nella richiamata disposizione costituzionale, come visto, si fa riferimento – quanto alla necessità di "finanziamento integrale" - alla generalità delle funzioni pubbliche degli enti territoriali. Sul punto, tuttavia, il legislatore statale attuativo dell'art. 119 Cost. - nella individuazione dei principi e dei criteri direttivi per l'attuazione della delega legislativa - ha introdotto una distinzione, prescrivendo, all'art. 11, comma primo, lett. b), legge n. 42/2009, che la definizione delle modalità per il finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate dovesse avvenire in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard; mentre, alla successiva lett. c) della disposizione ultima citata, con riferimento alle «spese relative alle altre funzioni», il legislatore ultimo citato non si esprime in termini di "finanziamento integrale". Deve essere aggiunto che il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (recante, in attuazione della delega sopra richiamata, disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, province e città metropolitane) riferisce la disciplina alle «funzioni fondamentali» (ed ai relativi servizi e spese), le quali sono anche specificatamente individuate: ad esempio, per i comuni: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica (ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica); le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; le funzioni del settore sociale (ma tale specificazione era già contenuta all'art. 21 legge n. 42/2009).

<sup>56</sup> Ma, obiettivamente, anche la formulazione della disposizione costituzionale come definita dalla legge di riforma in esame non lascia dubbi in ordine alla circostanza che le funzioni degli enti territoriali debbano trovare integrale finanziamento nelle fonti di entrata di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119. Per una analisi approfondita della elaborazione della giurisprudenza costituzionale in ordine all'autonomia finanziaria degli enti territoriali in esito alla richiamata riforma introdotta da legge cost. n. 3/2001, vedi A. BRANCASI, La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione, in *Dir. pubbl.*, 2007, 898, il quale, sul punto specifico qui in esame, osserva che la disposizione di cui all'art. 119, comma quarto, Cost. «si presta ad essere intesa in due modi completamente differenti: come disimpegno dello Stato, oppure in termini di garanzia dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali da parte dello Stato»: opzione interpretativa, quest'ultima, che alla dottrina ultima citata appare preferibile.

vigente<sup>57</sup>) alle «funzioni fondamentali» di comuni, province e città metropolitane<sup>58</sup>.

Nel complesso, rilevato che la nuova disposizione aggiunta al quarto comma dell'art. 119 Cost. appariva di ridotta capacità innovativa – se si considera che, in sostanza, è stato costituzionalizzato un principio già esplicitato (anche tecnicamente) dalla legislazione statale<sup>59</sup> e ampiamente

<sup>57</sup> Nella lett. p) del secondo comma dell'art. 119 Cost. approvata nella legge di riforma in esame, (oltre alla espunzione delle province) agli ambiti materiali già ora esplicitati nella disposizione - «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» - erano aggiunti i seguenti altri: «ordinamento»; e «disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni».

<sup>58</sup> In verità, appare ragionevole ritenere – anche in considerazione di quanto rilevato *sub* nota 56 - che la competenza legislativa statale di cui all'art. 119, comma quarto, Cost. (nella formula proposta dalla legge di riforma) costituisse una specificazione della locuzione «funzioni fondamentali» (di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p, Cost.). Si tratta di una impostazione suscettibile di produrre implicazioni molto importanti. Infatti, ritenere la suddetta competenza legislativa specificativa ovvero equiparabile a quella di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., comporta che la legge di cui all'art. 119, comma quarto, Cost. rientra tra quelle per le quali è previsto l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di entrambe le Camere, ai sensi del (nuovo, in caso di approvazione referendaria della riforma) art. 70, comma primo, Cost., ove, appunto, tra le diverse leggi da approvare collettivamente dalle due Camere, vi erano «le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni». (L'obiezione secondo cui la legge di cui all'art. 119, comma quarto, Cost. non è espressamente citata nella elencazione di cui all'art. 117, comma primo, ove, pure, si richiama espressamente la legge di cui al sesto comma dell'art. 119, può essere superata osservando che tale ultima disposizione non presenta profili di attinenza con le «funzioni fondamentali» né con gli altri ambiti materiali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p). L'impostazione proposta vuole tenere conto delle caratteristiche del provvedimento legislativo di cui al quarto comma dell'art. 119, il quale, affinché possa effettivamente conseguire l'obiettivo cui è rivolto, non può prescindere – trattandosi di stabilire gli indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno delle funzioni degli enti territoriali - dal concorso anche “politico” degli stessi enti territoriali (e non solo tecnico: peraltro, circoscritto alla partecipazione di tre rappresentanti degli enti locali nella Commissione tecnica per i fabbisogni standard, prevista dall'art. 1, comma 29, legge 28 dicembre 2015, n. 208 ed istituita dal d.p.c.m. 23 febbraio 2016). Diversamente – ove, cioè, si volesse ritenere, pure più che ragionevolmente, che la legge di cui all'art. 119, comma quarto, Cost. non possa rientrare tra quelle (“bicamerali”) di cui all'art. 70, comma primo – si sarebbe verificato (ove la riforma avesse conseguito l'approvazione referendaria) che l'organo politico rappresentativo delle istituzioni territoriali sarebbe potuto intervenire, su una legge con le caratteristiche sopra richiamate, solo attraverso l'iniziativa modificativa di cui al comma terzo del citato art. 70, sulla quale si pronuncia (secondo quanto previsto dalla riforma) in via definitiva la Camera dei deputati. Sarebbe stato necessario, in tale ultima ipotesi ricostruttiva, che lo Stato, nella definizione della legge prevista all'art. 119, comma quarto, Cost., avesse dato concreta attuazione al principio di leale collaborazione, assicurando il concorso politico delle autonomie territoriali, attraverso la valorizzazione del sistema delle Conferenze (oltre che degli organi tecnici).

<sup>59</sup> In particolare all'art. 11, comma primo, lett. b), delle n. 42/2009 e all'art. 1, comma secondo, d.lgs. n. 216/2010, è stabilito che i fabbisogni standard costituiscono il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni. All'art. 18, comma primo, legge n. 42/2009, si dispone che, nella legge di stabilità (all'epoca, ancora legge finanziaria) – oggi, peraltro, come noto, superata (nel senso che non è più prevista, e parte del suo contenuto è confluita in apposita sezione della legge di bilancio) – devono essere contenute norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo. In senso critico, A. Brancasi, Il coordinamento della



acquisito all'ordinamento – l'impressione che si ricava è che il legislatore costituzionale avesse inteso elevare al rango costituzionale la limitazione dell'obbligo di garanzia (a carico dello Stato) del finanziamento integrale delle funzioni degli enti territoriali stabilito all'art. 119, comma quarto, Cost., il quale deve intendersi circoscritto (già in Costituzione) ai costi ed ai fabbisogni determinati (per l'esercizio delle funzioni stesse) dalla legge dello Stato. In verità, non può non essere rilevato che il suddetto obbligo di garanzia deve ritenersi primariamente incombente sugli stessi enti territoriali, i quali, infatti, diversamente, ben potrebbero "scaricare" sullo Stato molta parte della spesa necessaria ad assicurare per l'integrale finanziamento delle funzioni nei limiti dei costi e fabbisogni standard<sup>60</sup>:

finanza pubblica, cit., 466, osserva che la determinazione dei costi standard è misura di carattere ordinamentale»; e, quindi, le relative disposizioni non potrebbero essere qualificate tra quelle di "coordinamento dinamico" della finanza pubblica né essere contenute nella legge di stabilità (la quale, come noto, non poteva contenere norme a carattere ordinamentale né tali norme possono essere contenute nella legge di bilancio: come espressamente vietato dall'art. 21, comma 1 *quinquies*, legge n. 196/2009 e dall'art. 15, comma secondo, legge n. 243/1012).

<sup>60</sup> Infatti, ove si ritenesse che l'obbligo di garantire il finanziamento integrale delle funzioni riguardasse unicamente lo Stato, i singoli enti territoriali sarebbero indotti ad adottare politiche tariffarie (entrate proprie) ed impositive (tributi propri) di minimo impatto invasivo (sulla popolazione rappresentata), in quanto, indipendentemente dal gettito delle politiche finanziarie territoriali, le (differenze di) spese necessarie per il finanziamento delle funzioni, anche limitatamente ai costi e fabbisogni standard, sarebbero assicurate dallo Stato. Il legislatore statale ha considerato il problema ed ha provato a fissare alcuni "ripari": ad esempio, stabilendo, all'art. 13 legge n. 42/2009 – nella definizione dei principi e dei criteri direttivi riguardanti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali – che la dimensione del fondo perequativo dello Stato è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate. Le difficoltà applicative del criterio sopra riportato e degli altri di cui al citato art. 13 legge n. 42/2009 – che hanno trovato una prima attuazione con il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) – scontano la obiettiva problematicità dei profili da disciplinare, che richiedono, in via preliminare e propedeutica, una effettiva e costruttiva collaborazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti (Stato, regioni ed enti locali).

L'impostazione sopra riportata risulterebbe non solo costituzionalmente "scoperta", ma finanche contraria allo spirito che ha animato la riforma costituzionale del 2001. Quindi, ricordato che il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma terzo, Cost. è destinato a "compensare" (ovvero a ridurre) le differenze che è suscettibile di determinare tra i diversi "territori" la voce di entrata «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio»; il sistema di finanza pubblica – come risultante dai principi di cui all'art. 119 Cost., dalla legge n. 42/2009 e dai decreti delegati attuativi – deve essere letto nel senso che, in funzione della garanzia del finanziamento integrale delle funzioni, l'obbligo dello Stato consiste: nella definizione dell'ordinamento finanziario generale, al fine di rendere possibile l'esercizio del potere impositivo, legislativo e normativo, da parte, rispettivamente, delle regioni e degli enti locali; la determinazione del livello delle compartecipazioni; l'attivazione dello strumento perequativo di cui al terzo comma del citato art. 119. Ovvero, più precisamente, l'obbligo di garanzia del finanziamento integrale delle funzioni incombe sugli enti territoriali (e, cioè, agli enti che sono tenuto ad assicurare le funzioni ed i relativi servizi); e lo Stato deve concorrere al suddetto obbligo nei sensi sopra specificati: e, cioè, da un lato, apprestando le condizioni affinché gli enti territoriali sia posti in grado di esercitare in autonomia le rispettive politiche finanziarie; e, da altro lato, rendendo effettivo l'istituto perequativo previsto in Costituzione. In ogni caso, quale delle due opzioni interpretative sia ritenuta preferibile, la

parametri, questi ultimi, che, comunque, secondo quanto espressamente previsto dalla stessa, citata, disposizione costituzionale, devono essere determinati in modo che siano assicurate condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni degli enti territoriali<sup>61</sup>.

Sotto altro profilo, deve essere rilevato criticamente che la nuova formula del quarto comma dell'art. 119 Cost. proposta dal legislatore costituzionale in esame rivela una tendenza alla involuzione in senso codicistico della Carta fondamentale<sup>62</sup>, che, peraltro, nel caso specifico,

determinazione dei parametri di costo e di fabbisogno (e la loro elevazione a valori costituzionalmente considerati) non risolve il problema ovvero ne risolve solo una parte, quella relativa al livello minimo di funzioni e servizi che devono essere assicurati ai cittadini nell'intero territorio nazionale. Mentre resta irrisolta la parte del problema che riguarda la determinazione della misura dell'intervento statale, il quale rischia di non essere solo a carattere perequativo: infatti, nel momento in cui stabilisci in Costituzione un principio secondo cui ai cittadini deve essere assicurato (con l'indicazione degli indicatori di costo e di fabbisogno) un certo livello minimo di prestazioni (nell'esercizio delle funzioni pubbliche) – anche in funzione della tutela di altri valori costituzionalmente protetti – e poni in capo agli enti territoriali l'obbligo di assicurare l'effettività del suddetto principio; fissi anche, in conseguenza, un limite al di sotto del quale, in caso di inadempimento degli enti territoriali – trattandosi, come detto, di valori irrinunciabili - si rende necessario l'intervento dello Stato.

<sup>61</sup> Si tratta di un principio che, da un lato, costituisce una garanzia in favore dei cittadini, ai quali devono essere assicurati servizi in grado di funzionare in modo efficiente; e, da altro lato, costituisce un limite (minimo) per il legislatore statale, il quale, nella determinazione degli indicatori di costo e di fabbisogno, (non è completamente libero, ma) è tenuto ad assicurare l'efficienza delle funzioni e dei servizi. Sotto altro profilo, il suddetto principio introduce sicuri elementi di complicazione, in quanto sia la determinazione degli indicatori di costo e di fabbisogno sia la definizione dei parametri di efficienza delle funzioni e dei servizi degli enti territoriali rendono imprescindibile la partecipazione e la collaborazione degli stessi enti (diversamente, un sistema imposto "dall'alto", ovvero "dal centro", sarebbe destinato a fallire o, comunque, vedrebbe impedita ogni possibilità di impatto positivo o migliorativo). Il profilo ora evidenziato costituisce un ulteriore elemento a sostegno della tesi (vedi *sub* nota 60) secondo cui la legge di cui all'art. 119, comma quarto, Cost. rientrerebbe tra quelle, a deliberazione bicamerale, di cui all'art. 70, comma primo, Cost. (nella nuova formulazione proposta dalla legge di riforma in esame).

<sup>62</sup> Sono diverse le disposizioni in cui il legislatore produce prescrizioni che presentano un elevato grado di dettaglio, scarsamente coerente con una Carta fondamentale; peraltro, quasi sempre (soprattutto, per quanto qui rileva) espressive di principi ampiamente acquisiti alla Costituzione "materiale", in quanto costantemente ribaditi ed esplicitati dalla giurisprudenza costituzionale. Ad esempio, non può esservi alcun dubbio che quello di efficienza (nella riforma costituzionale esplicitato sia, come visto, nel nuovo art. 119, comma quarto, Cost. sia nel nuovo art. 118, comma secondo, Cost.) costituisca un criterio fondante ed ineludibile (unitamente, a quelli di efficacia e di economicità) del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., comma secondo, Cost., cui deve uniformarsi non solo l'azione amministrativa in ogni suo dispiegamento, ma anche la stessa organizzazione amministrativa. Ne consegue che rischiava di apparire solo ripetitivo il richiamo al criterio efficienza di cui al citato nuovo comma quarto dell'art. 119, potendosi ben escludere – in considerazione del primario principio di buon andamento – che la definizione degli indicatori di costo e di fabbisogno possa avvenire in modo da produrre anche un minimo indebolimento dei criteri (dei valori) che al richiamato principio di cui all'art. 97 Cost. danno sostanza. Allo stesso modo, rischiavano di apparire ridondanti le ripetizioni di cui al nuovo comma introdotto dal legislatore costituzionale in esame all'art. 118 Cost., secondo cui le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori. Come se l'esercizio delle funzioni amministrative

come visto, non avrebbe risolto il (non riusciva ad offrire elementi risolutivi del) “problema” del «finanziamento integrale delle funzioni pubbliche di regioni ed enti locali, e, in sostanza, si limitava a consegnare alla Corte costituzionale il compito di dirimere le relative questioni (al cui scrutinio, peraltro, come noto, gli enti locali non hanno “accesso” diretto).

3. – I principi del coordinamento finanziario ed i vincoli che ne derivano in termini di autonomia finanziaria degli enti territoriali continuano a valere anche per le regioni speciali e per le province autonome. In tal senso, la giurisprudenza costituzionale ha fissato postulati del tutto consolidati, ribadendo costantemente che le regioni speciali e le province autonome sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica<sup>63</sup>.

Rispetto a tale impostazione, sarebbe rimasta insuscettibile di produrre particolare impatto la prescrizione di cui all’art. 39, comma tredicesimo, della legge costituzionale di riforma respinta dal voto referendario, ove si

degli enti territoriali potesse sottrarsi ai principi generali di imparzialità, di buon andamento e di trasparenza (di nuova introduzione) stabiliti all’art. 97, comma secondo, Cost. (nell’ambito dei quali poteva ritenersi assorbito il valore della semplificazione) e al principio di responsabilità degli amministratori già espressamente stabilito all’art. 28 Cost. (che, per la sua generalità, poteva ben ritenersi comprensivo del valore ribadito nel nuovo art. 118, comma secondo, Cost.); dovendosi rilevare, peraltro, che anche già all’art. 97, comma terzo, Cost., si stabilisce (proprio in funzione della organizzazione e dello svolgimento dell’attività amministrativa) che nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. In ordine alla «semplificazione», anche da ultimo Corte cost. (ord.), 5 aprile 2016, n. 73 ha avuto modo di rilevare come la semplificazione dell’azione amministrativa sia «astrattamente riconducibile al principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost.». Fermo restando che si tratta di temi che meritano ben altro approfondimento, può essere osservato che, se appare ragionevole ritenere che aumentando il grado di dettaglio delle disposizioni costituzionali si riduce lo spazio di discrezionalità della Corte costituzionale, il rischio che si corre è di trasformare la Carta fondamentale in un codice normativo e la stessa Corte costituzionale in una corte di “merito”.

<sup>63</sup> Vedi Corte cost. 23 febbraio 2012, n. 30. Ma già Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 425 affermava l’applicabilità anche alle autonomie speciali dei vincoli di cui all’art. 119, comma sesto, Cost.: «vincolo – quello a ricorrere all’indebitamento solo per le spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 Cost.) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica». Corte cost. 17 maggio 2007, n. 169 ha ribadito che i principi del coordinamento della finanza pubblica «devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell’obbligo generale di partecipazione di tutte le regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica» (vedi anche Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 36; Corte cost. 14 novembre 2005, n. 417; Corte cost. 16 marzo 2007, n. 82). Corte cost. 20 maggio 2008, n. 159 ha ritenuto che «dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle regioni, e cioè nell’ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che ne derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di regioni e province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante». Da ultimo, anche in via riassuntiva, Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39 ha richiamato «la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome».

stabiliva che le disposizioni di cui al capo IV (della stessa legge) – e, quindi, quelle riguardanti le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione<sup>64</sup> - non si sarebbero applicate alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome. Con la conseguenza che, anche ove la riforma fosse stata approvata, ai suddetti enti ad autonomia differenziata si sarebbero continuati ad applicare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica. In verità, tale impostazione difficilmente avrebbe potuto conoscere indebolimento in caso di operatività dei nuovi principi introdotti dal legislatore della riforma costituzionale, potendosi escludere che l'attribuzione allo Stato di competenza legislativa esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica potesse autorizzare limitazioni all'autonomia finanziaria di regioni speciali e province autonome che andassero oltre i principi generali del coordinamento finanziario (così come delineati dalla giurisprudenza costituzionale)<sup>65</sup>, rimanendo, peraltro, indiscutibile la loro applicabilità agli enti ad autonomia differenziata.

#### 4. Superamento del bicameralismo paritario e decisioni finanziarie.

Avrebbe inevitabilmente prodotto impatto sulle decisioni finanziarie la nuova ripartizione (proposta dalla riforma in esame) delle competenze tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica, che comportava il (parziale) superamento del bicameralismo paritario<sup>66</sup>, ed i nuovi principi costituzionali di disciplina del procedimento legislativo. Infatti, per effetto

<sup>64</sup> E, quindi, in particolare, per quanto qui più direttamente rileva, l'attribuzione del coordinamento della finanza pubblica alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e le modificazioni all'art. 119 Cost. (di cui si è detto).

<sup>65</sup> Si tratta di una impostazione – quella secondo cui l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (anche con l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva del coordinamento della finanza pubblica) non può essere esposta a limitazioni più stringenti di quelle già individuate dalla elaborazione della giurisprudenza costituzionale – che se vale (come si è sostenuto) per le regioni ordinarie, a maggior ragione vale per gli enti ad autonomia speciale (i quali, come noto, beneficiano di un "trattamento" autonomistico differenziato, rinforzato).

<sup>66</sup> Come noto, ai sensi del nuovo art. 70, comma primo, Cost. (in caso di esito favorevole del referendum) il bicameralismo sarebbe rimasto paritario («la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»), tra l'altro: per le leggi di revisione della Costituzione e per le leggi costituzionali; per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione (di cui all'art. 71 Cost); per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

della novella costituzionale (respinta all'esito del referendum), sarebbe stata solo la Camera dei deputati (a maggioranza assoluta dei suoi componenti) ad autorizzare il ricorso all'indebitamento nel caso in cui si verificano gli eventi eccezionali di cui all'art. 81, comma secondo, Cost. ed all'art. 5, comma primo, lett. d), legge cost. n. 1/2012; sarebbe stata solo la Camera dei deputati ad approvare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la legge di cui all'art. 81, comma sesto, Cost., per la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (e per la definizione degli altri contenuti stabiliti all'art. 5 legge cost. n. 1/2012).

Soprattutto, sarebbe stata solo la Camera dei deputati ad approvare, ogni anno, la legge di bilancio e la legge di rendiconto generale dello Stato. In relazione a tali provvedimenti legislativi, ai sensi dell'art. 70, comma quinto, Cost. (nella nuova formulazione introdotta dall'art. 10 della legge di revisione costituzionale in esame), la Camera dei deputati, una volta approvati i disegni di legge di approvazione del bilancio e di approvazione del rendiconto, doveva immediatamente trasmetterli al Senato, il quale li avrebbe esaminati ed avrebbe potuto deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data di trasmissione<sup>67</sup>. Solo quando fosse decorso inutilmente il suddetto termine, la legge avrebbe potuto essere promulgata. Nel caso in cui il Senato, invece, avesse deliberato proposte di modificazione, sulle stesse la Camera dei deputati avrebbe dovuto pronunciarsi in via definitiva<sup>68</sup>. Peraltro, la

<sup>67</sup> La disposizione citata riferiva la procedura ivi prevista ai «disegni di legge di cui all'art. 81, quarto comma», Cost., ove, in effetti, si fa riferimento all'approvazione del bilancio e del rendiconto. Sembra di poter ritenere, tuttavia, che la suddetta procedura dovesse ritenersi estesa anche alla legge di approvazione dell'assestamento del bilancio, la quale, come noto, deve essere presentata entro la fine del mese di giugno (e riguarda l'esercizio finanziario in corso), e, pur non avendo la valenza politica e di indirizzo del bilancio previsionale, costituisce, comunque, un adempimento obbligatorio ed è lo strumento di variazione legislativa del bilancio – nel senso che si interviene direttamente sul suo contenuto – il quale viene considerato nel suo complesso, ai fini (appunto) dell'assestamento. Si ritiene, invece, che lo stesso non si potesse dire con riguardo ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (di cui all'art. 7, comma secondo, lett. f, legge n. 196/2009, i quali hanno carattere eventuale.

<sup>68</sup> Le differenze rispetto al procedimento legislativo "normale" (di cui all'art. 70, comma terzo, Cost., nella formulazione proposta dalla riforma in esame) erano costituite dal fatto che, con riguardo all'approvazione del bilancio e del rendiconto: il Senato procedeva automaticamente all'esame dei disegni di legge, senza necessità di una previa deliberazione in tal senso; ed eventuali proposte di modificazione dovevano essere deliberate nel termine di quindici giorni dalla data di trasmissione (anziché di trenta dalla deliberazione che dispone l'esame); inoltre, la legge di bilancio e la legge di rendiconto non potevano mai essere promulgate prima che fossero trascorsi quindici giorni dalla data di trasmissione (mentre le altre leggi potrebbero essere promulgate, nel caso in cui il Senato non disponga l'esame, anche già dopo dieci giorni; invece, se viene deliberato l'esame, i termini si allungano). Sulle diverse problematiche che la complessità del procedimento legislativo definito (dei

suddetta scansione procedimentale avrebbe oprodotta rilevante impatto sui lavori parlamentari relativi all'approvazione della legge di bilancio, il cui disegno di legge, come noto, deve essere presentato entro il 20 ottobre e deve essere approvato in via definitiva entro il 31 dicembre<sup>69</sup>. In conseguenza di ciò, il disegno di legge di approvazione del bilancio avrebbe dovuto essere approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato della Repubblica non oltre la fine del mese di novembre<sup>70</sup>. In verità, sul punto, può essere osservato che sarebbe stato opportuno che – permanendo nell'ordinamento (nella proposta riforma) spazi di esercizio bicamerale della funzione legislativa - la legge di bilancio fosse annoverata tra le iniziative legislative (di cui a quello che sarebbe stato il nuovo art. 70, comma primo, Cost.) che richiedevano l'esercizio collettivo della

diversi procedimenti legislativi definiti) nel nuovo art. 70, comma terzo, Cost. (come previsto dalla riforma costituzionale in esame), vedi E. Rossi, Il procedimento legislativo delle leggi "monocamerali": prime considerazioni, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016.

<sup>69</sup> Come noto, ai sensi dell'art. 7, comma secondo, legge n. 196/2009 (come, da ultimo, modificato dall'art. 1, comma terzo, legge n. 163/2016), la scansione procedimentale della decisione di bilancio (a carattere preventivo) prevede l'approvazione dei seguenti documenti, da presentare alle Camere: entro il 10 aprile, il documento di economia e finanza; entro il 27 settembre, la nota di aggiornamento del DEF; entro il 20 ottobre, il disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato. (Prima delle modifiche apportate dalla legge n. 163/2016, la nota di aggiornamento del DEF doveva essere presentata entro il 20 settembre e il disegno di legge di bilancio entro il 15 ottobre; prima della legge n. 196/2009, il disegno di legge di bilancio doveva essere presentato entro il 30 settembre e il documento di programmazione economico-finanziaria – che "apriva" la manovra - entro il 30 giugno. Deve essere evidenziato che, fino all'entrata in vigore delle modificazioni introdotte da legge n. 163/2016, entro il 15 ottobre doveva essere presentato alle Camere – quale documento obbligatorio della decisione di bilancio - anche il disegno di legge di stabilità, che, in origine, si chiamava legge finanziaria: istituto ora superato per effetto delle disposizioni di cui all'art. 15 legge n. 243/2012 e dell'art. 21 legge n. 196/2009, come modificato dall'art. 2, comma terzo, legge n. 163/2016).

<sup>70</sup> Questo significa che (ove la riforma fosse stata approvata in esito al referendum) la Camera dei deputati avrebbe avuto poco più di trenta giorni per l'esame e l'approvazione del disegno di leggi di bilancio. Sembra piuttosto difficile, tuttavia, che la Camera dei deputati riuscisse ad approvare il disegno di legge entro la fine di novembre; appare più plausibile che si aspettino, per l'approvazione, le valutazioni della Commissione europea sul progetto di documento programmatico di bilancio che lo Stato membro deve inviare entro il 15 ottobre: valutazioni che, ai sensi dell'art. 7, comma primo, reg. CE 21 maggio 2013, n. 473, arriveranno entro il 30 novembre. Lo spostamento in avanti (a dicembre inoltrato) dell'approvazione del bilancio, rischiava di ridurre a poco più di un esercizio adempimentale l'esame, da parte della Camera dei deputati, delle proposte di modificazione deliberate dal Senato: le quali, peraltro, potrebbero essere anche molto numerose in considerazione dell'ampliamento del contenuto della legge di bilancio, che, per effetto della soppressione della legge di stabilità, dovrà contenere, ai sensi dell'art. 21 legge n. 196/2009 (come modificato dall'art. 2, comma terzo, legge n. 163/2016), non solo disposizioni approvative delle partite finanziarie (in sostanza, il bilancio in senso strettamente contabile), ma anche disposizioni a carattere normative: nella prima sezione della legge di bilancio, infatti, sarà contenuta molta parte delle disposizioni che in precedenza erano approvate con la legge di stabilità. In ogni caso, si renderà necessaria la revisione dei regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, i quali dovranno tenere conto dei nuovi principi costituzionali e delle nuove disposizioni introdotte dalla legge n. 163/2016 (ovvero della vigente conformazione della scansione procedimentale e della disciplina della decisione di bilancio come stabilita dalla legge n. 196/2009, in esito alle ultime modificazioni).

funzione legislativa da parte di entrambe le Camere. Tale impostazione sarebbe stata più coerente con il nuovo ruolo istituzionale che di attribuiva (dalla riforma in esame) al Senato della Repubblica, quale organo rappresentativo delle istituzioni territoriali, chiamato peraltro, espressamente, ad esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti: a tal proposito, appare difficilmente contestabile che entrambi i profili funzionali specificati dal legislatore costituzionale avrebbero meritato di essere assicurati in sede di adozione delle scelte generali di ordine finanziario, le quali, come noto, trovano definizione nella legge di approvazione del bilancio di previsione (e negli atti generali propedeutici alla decisione finanziaria: in particolare, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento al DEF)<sup>71</sup>. Una opzione, quella proposta, che appare preferibile (in verità, necessaria, non solo per l'impatto della decisione di bilancio sulla finanza delle regioni e degli enti locali) anche in considerazione della costituzionalizzazione – all'art. 119, comma primo, Cost., come modificato dall'art. 4 legge cost. n. 1/2012 – del principio (peraltro, ampiamente acquisito all'ordinamento) del concorso degli enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea<sup>72</sup>.

Nulla si diceva, nella proposta riforma costituzionale, in ordine all'approvazione del documento di economia e finanza e della nota di aggiornamento del DEF, i quali, come noto, sono approvati non con legge ma con risoluzione delle Camere, e costituiscono atti fondamentali della decisione di finanza pubblica e propedeutici alla formazione del bilancio di previsione<sup>73</sup>. In coerenza con il nuovo modello costituzionale (ove fosse

<sup>71</sup> Non appare di ostacolo alla impostazione proposta la circostanza che, nel nuovo sistema costituzionale introdotto dalla riforma in esame, sia solo la Camera dei deputati – ai sensi del nuovo art. 94, comma primo, Cost. - ad accordare la fiducia al Governo. Peraltro, riesce a militare nei sensi sostenuti anche l'attribuzione (ai sensi dell'art. 5, comma quarto, legge cost. n. 1/2012) alle Camere – e, quindi, anche al Senato, nella sua nuova connotazione – del controllo sulla finanza pubblica, il quale, evidentemente, è un controllo a carattere politico, che deve potersi sostanziare in deliberazioni che abbiano capacità di incidere in modo concludente (e che non possono essere neutralizzate dalle decisioni di un'altra Camera).

<sup>72</sup> In effetti, appare scarsamente coerente con il suddetto principio costituzionale un sistema in cui la misura e le modalità del concorso (peraltro, come noto, particolarmente oneroso anche per gli enti territoriali) siano deliberate unilateralmente da uno solo dei "concorrenti" (lo Stato), e ciò anche in presenza di una Camera con funzioni legislative (il Senato) proprio chiamata a rappresentare le istituzioni territoriali e ad esercitare funzioni di raccordo (nel caso specifico, a carattere finanziario) tra lo Stato e gli altri enti. Nei sensi esposti, appare insufficiente il "grado" di partecipazione che era suscettibile di assicurare la previsione di cui all'art. 70, comma quinto, Cost. (nella formulazione riformata).

<sup>73</sup> Nel senso che, come anche noto, il bilancio di previsione deve essere predisposto sulla base degli indirizzi, degli obiettivi, dei contenuti del documento di economia e finanza e della successiva nota di aggiornamento, nella quale ultima sono anche recepite le raccomandazioni deliberate dal Consiglio dell'Unione europea in ordine al programma di stabilità ed al programma nazionale di riforma

entrato in vigore), deve ritenersi che la competenza ad approvare DEF e nota di aggiornamento (oggi approvati da entrambe le Camere, ai sensi dell'art. 7, comma secondo, legge n. 196/2009) sarebbe rimasta in capo alla sola Camera dei deputati. Restavano da definire le modalità con le quali il Senato della Repubblica avrebbe potuto esercitare il necessario concorso (se non all'approvazione) alla formazione ai documenti finanziari che sono posti a fondamento della decisione di bilancio: concorso che non avrebbe potuto non prevedere anche la possibilità del Senato di deliberare proposte di modifica al Documento di economia e finanza ed alla nota di aggiornamento del DEF<sup>74</sup>.

## 5. Alcune brevi osservazioni conclusive.

In breve conclusione, possono essere rilevati tre ordini di considerazione. In via generale, può essere osservato che la legge di riforma della Costituzione approvata dal Parlamento e respinta dai cittadini realizzava – in particolare, con riferimento al sistema delle autonomie, ovvero al sistema delle relazioni tra Stato ed enti territoriali – un'operazione di trasfusione in Costituzione di quell'impostazione di ispirazione neocentralista (cui si è accennato) che si è venuta affermando nell'ordinamento nell'ultimo decennio per effetto della legislazione statale<sup>75</sup>. L'intervento del legislatore costituzionale in esame, infatti, non consisteva nella correzione dei profili meno convincenti dell'impianto autonomistico introdotto da legge cost. n. 3/2001 ovvero degli aspetti che, in sede applicativa, erano risultati inadeguati o anche suscettibili di generare complicazioni e sofferenze anche organizzative; quello che veniva compiuto era, invece, un cambio di sistema, non tanto (ovvero, non solo) con spostamento al centro del momento decisionale (soprattutto, in relazione ai profili riguardanti la finanza pubblica), quanto con attribuzione allo Stato di una capacità pervasiva di intervento e, in sostanza, di limitazione delle autonomie: la qual cosa, ovviamente, è ben

(che, approvati con il DEF – di cui costituiscono molta parte del contenuto – devono essere presentati al Consiglio dell'Unione europea ed alla Commissione europea entro il 30 aprile).

<sup>74</sup> Ma, in ogni caso, nel nuovo assetto (come veniva) definito dalla riforma costituzionale in esame, deve trovare assoluta valorizzazione la partecipazione ai momenti istruttori delle decisioni finanziarie da parte delle istituzioni di coordinamento tra Stato ed autonomie.

<sup>75</sup> Deve pur essere rilevato che la stessa cosa era avvenuta con la riforma costituzionale del 2001, la quale ha recepito e valorizzato l'evoluzione in senso spiccatamente autonomistico del sistema istituzionale che era venuta affermandosi nell'ordinamento, con carattere di pervasività, lungo tutto il corso dell'ultimo decennio del secolo scorso: già a partire dalla legge n. 142/1990, e, in seguito, con le leggi nn. 59 e 127 del 1997 (e con i successivi decreti delegati attuativi). Con legge cost. n. 3/2001, il decentramento amministrativo (che manifestava connotazioni marcatamente avanzate) si evolve in pluralismo istituzionale paritario.



legittima (nel senso che è una scelta politico-istituzionale: se sia anche condivisibile è un altro discorso); tuttavia, si tratta di circostanza che dimostra la grande distanza degli interventi posti in essere dal legislatore statale negli ultimi anni rispetto al dato costituzionale, tanto che si è resa necessaria una profonda riforma per ripristinare (in relazione ai profili ora in considerazione) la necessaria coerenza tra ordinamento e Costituzione (ovvero per adeguare il dato formale rispetto alla Costituzione materiale).

Sotto altro profilo, si è già osservato in ordine al misurato impatto che la riforma costituzionale era destinata a produrre con riguardo al sistema di finanza pubblica<sup>76</sup>. In ogni caso, l'esito negativo del referendum ha disinnescato le insidie insite (nell'attuale contesto storico-istituzionale) nella attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica: una innovazione suscettibile di alimentare la tendenza invasiva del legislatore statale, con il rischio che quest'ultimo (in una interpretazione estensiva del dato costituzionale) potesse ritenersi abilitato ad intervenire ed a disciplinare in modo pervasivo ogni aspetto della finanza pubblica, e, segnatamente, della finanza territoriale (come, peraltro, è già avvenuto con l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici<sup>77</sup>): la qual cosa avrebbe determinato sicuro pregiudizio per gli spazi di autonomia riconosciuti in Costituzione agli enti territoriali. L'auspicio è che la Corte costituzionale voglia tenere in considerazione la volontà espressa dai cittadini (che pure costituisce un esplicito segnale ordinamentale): pur essendo indiscutibile che la valutazione popolare ha riguardato ("indistintamente") un progetto di riforma più ampio (pure "concentrato" in un unico quesito referendario<sup>78</sup>),

<sup>76</sup> Interessato, come visto, in particolare, dall'attribuzione della materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» alla competenza esclusiva del legislatore statale; e dalle modificazioni che venivano apportate all'art. 119, commi secondo e quarto, Cost. (sul punto, vedi *sub* paragrafo 3).

<sup>77</sup> A tal proposito, è già stato rilevato come, per effetto dell'attribuzione in via esclusiva allo Stato della competenza legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (disposta dall'art. 3 legge cost. n. 1/2012), il legislatore statale abbia (erroneamente) ritenuto di essere titolare del potere di disciplinare ogni aspetto della contabilità degli enti territoriali: come avvenuto, ad esempio, con d.lgs. n. 126/2014, con il quale lo stesso legislatore statale, in sede di correzione ed integrazione del d.lgs. n. 118/2011, ha disciplinato l'ordinamento contabile delle regioni (in verità, la disciplina minuziosa introdotta dal d.lgs. n. 126/2014 riesce ad andare molto oltre i profili a carattere meramente ordinamentale).

<sup>78</sup> A tal proposito, è utile ricordare le critiche e le perplessità suscitate in dottrina dalla eterogeneità del quesito referendario: vedi, in particolare, B. RANDAZZO, V. ONIDA, Note minime sulla illegittimità del quesito referendario, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016, 4, ove, rilevato che «il requisito della omogeneità si debba necessariamente – e a fortiori – ritenere applicabile anche al quesito referendario di cui all'art. 138 della Costituzione», si osserva che «la sottoposizione al corpo elettorale dell'intero, variegato complesso di modifiche mediante un unico quesito, oltre a non risuotare rispondente alla natura del procedimento di cui all'art. 138 Cost., compromette la libertà del voto del singolo elettore, arrecando

è altrettanto innegabile, infatti, che ad essere respinto è stato anche il tentativo di trasfondere in Costituzione l'opzione neocentralista ripetutamente manifestata, come detto, dal legislatore statale (e che ha trovato solide basi nelle posizioni della giurisprudenza costituzionale, in parte richiamate). La qual cosa, evidentemente, non implica la "sconfessione" ovvero il ripensamento radicale dei principi elaborati in materia di coordinamento della finanza pubblica, ma, più semplicemente, una definizione degli stessi principi in termini meno onerosi per l'autonomia degli enti territoriali, e, quindi, più in generale, un riequilibrio del sistema di finanza pubblica, che riesca ad essere più rispondente all'opzione autonomistica rimasta marcatamente cristallizzata in Costituzione.

Risulta evidente, pertanto, come sia destinato a rimanere centrale (molto più che in passato<sup>79</sup>) il ruolo che la Corte costituzionale è chiamata a svolgere quale giudice non solo degli equilibri di bilancio (peraltro, anche anticipando la riforma costituzionale del 2012<sup>80</sup>), ma, più in generale, della stabilità finanziaria (e anche del contenimento della spesa pubblica)<sup>81</sup>. Un ruolo che si aggiunge ai controlli finanziari esercitati dalla Corte dei conti sui bilanci pubblici (ed a quelli, sempre a carattere finanziario, svolti dagli organi interni alle amministrazioni pubbliche); ed al controllo attribuito – dall'art. 5, comma quarto, legge cost. n. 1/2012 - alle Camere sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle

così pregiudizio allo stesso principio democratico, proprio in occasione dell'esercizio diretto della sovranità popolare al suo livello più alto: cioè nella ridefinizione delle regole del patto costituzionale».

<sup>79</sup> Ne è riprova il numero impressionante di sentenze pronunciate, negli ultimi anni, dalla Corte costituzionale in ordine a questioni di legittimità costituzionale riguardanti profili attinenti la finanza pubblica, e anche, con maggiore frequenza rispetto al passato, i bilanci pubblici, e, in particolare, i bilanci delle regioni, le quali vedono compressa la loro autonomia contabile, oltre che dalla minuziosa disciplina stabilita dal legislatore statale, anche dai principi interpretativi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e dalle statuizioni della Corte, che hanno riguardato (hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di) specifici stanziamenti di bilancio. In tal senso, vedi Corte cost. 2015, n. 188, e i profili problematici rilevati, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale ultima citata, da L. Sambucci, La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali, cit., 12. Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale in materia di contabilità pubblica (e, segnatamente, di contabilità delle regioni), vedi, già solo da ultimo: Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 6; Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 279; Corte cost. 12 maggio 2016, n. 107; ma vedi anche: Corte cost. 24 luglio 2015, n. 188; Corte cost. 23 luglio 2015, n. 181; Corte cost. 13 novembre 2013, n. 266; Corte cost. 25 ottobre 2013, n. 250; Corte cost. 13 giugno 2013, n. 138; Corte cost. 20 dicembre 2012, n. 309; Corte cost. 19 luglio 2012, n. 192; Corte cost. 28 marzo 2012, n. 70.

<sup>80</sup> È utile ricordare che la legge cost. n. 1/2012 è intitolata «introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale».

<sup>81</sup> Sul punto specifico, è già stato rilevato criticamente – vedi L. SAMBUCCI, La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali, cit., 59 – il rischio che la Corte costituzionale, da supremo organo di giustizia delle leggi e del rispetto della Costituzione, possa trasformarsi in organo di controllo finanziario e dei bilanci pubblici.

pubbliche amministrazioni: così determinando un impianto complesso, che meriterebbe sistemazione, al fine di evitare sovrapposizioni<sup>82</sup>.

Come detto, rimanevano estranei alla riforma costituzionale in esame – per rimanere ai profili più direttamente riguardanti il sistema finanziario – i principi di cui all'art. 81 Cost., e, quindi, gli aspetti problematici ingenerati dalla introduzione del principio di equilibrio di bilancio, il quale, prescritto al citato art. 81, si trova espressamente richiamato agli artt. 97 e 119 Cost., così dando l'impressione che il legislatore costituzionale abbia inteso definire un valore super costituzionale orientativo dell'intero sistema pubblico<sup>83</sup>. Ora, non potendosi dubitare del carattere di pervasività che il legislatore costituzionale ha inteso attribuire al suddetto principio (non potendosi diversamente interpretare la ripetizione dello stesso); e dovendosi escludere del tutto che l'attuazione del suddetto principio possa comportare sacrifici ai diritti fondamentali pure assicurati dalla Carta fondamentale; spetterà alla Corte costituzionale, in attesa delle necessarie precisazioni ordinamentali<sup>84</sup>, definire con maggiore chiarezza – superando le incertezze ingenerate dalle prime pronuce successive alla riforma introdotta da legge cost. n. 1/2012 - l'ambito di esercizio del principio e la sua confrontabilità con gli altri valori costituzionalmente protetti, e, quindi, l'effettivo impatto sull'ordinamento della "regola" dell'equilibrio di bilancio; e consolidare le proprie posizioni in ordine alla sua giustiziabilità<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> A tal proposito, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Atti del convegno «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Roma, 2013, 26, rileva che «tutto da costruire è il rapporto che dovrà intercorrere fra la Corte costituzionale, la Corte dei conti, le Camere e l'Ufficio parlamentare di bilancio».

<sup>83</sup> A tal proposito, G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., 22, osserva che «quello che sarebbe necessario evitare è che l'art. 81 Cost. e l'equilibrio di bilancio diventino un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con gli altri principi costituzionali, e che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione».

<sup>84</sup> A tal proposito, è utile ricordare che, ancora da ultimo, il legislatore (con legge n. 163/2016 e con legge n. 164/2016) è intervenuto modificativamente sulla legge n. 243/2012, di «attuazione del principio del pareggio di bilancio».

<sup>85</sup> Per i profili problematici in relazione alla giustiziabilità del principio di equilibrio di bilancio, vedi G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2012, il quale rileva, tra l'altro, «la sostanziale insanzionabilità giuridica della regola del pareggio»; osservando che la stabilità delle finanze pubbliche e il freno all'indebitamento dipendono essenzialmente da decisioni di ordine politiche, per il cui perseguimento «non occorrono atti giudiziari o pronunce costituzionali, è necessario scoprire le virtù antiche della partecipazione politica e del controllo democratico». Vedi anche, da ultimo, G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., 23, il quale osserva conclusivamente che «è nella giustiziabilità della regola dell'equilibrio e nella connessa questione delle eventuali sentenze di spesa, che sembra sempre più esprimersi, oggi, il ruolo della Corte costituzionale come organo di chiusura del sistema».