

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
STATO, PERSONA E SERVIZI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO E
INTERNAZIONALE

Ciclo XXVI

CURRICULUM DIRITTO COSTITUZIONALE

**Autonomia finanziaria degli enti territoriali al tempo
della crisi tra Unione europea e garanzia dei diritti**

Presentata da: Francesca Minni

Coordinatore Dottorato e Tutor

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Esame finale anno 2014

INDICE

INTRODUZIONE

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: un problema (da sempre) attuale

CAPITOLO 1

I VINCOLI EUROPEI

- 1.1 La via per l'unione politica è lastricata di vincoli finanziari
- 1.2 Il Trattato di Maastricht
- 1.3 Il Patto di Stabilità e Crescita
- 1.4 Dal Trattato di Lisbona alla Patto Europlus
- 1.5 Le misure anti-crisi: “six pack” e “two pack”
- 1.6 Il “Fiscal compact”

CAPITOLO 2

LE SCELTE DEL LEGISLATORE ITALIANO DALLA RIFORMA DEL TITOLO V AL PAREGGIO DI BILANCIO

- 2.1 Dalle leggi Bassanini alla riforma del Titolo V
- 2.2 Il patto di stabilità interno
- 2.3 Verso un federalismo fiscale

- 2.4 Il c.d. federalismo fiscale
- 2.5 La corsa contro la crisi
- 2.6 Il pareggio di bilancio
- 2.7 Nuova vita per le Regioni?

CAPITOLO 3

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

- 3.1 La Corte gioca d'anticipo
- 3.2 Coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione dei bilanci
- 3.3 Patto di Stabilità Interno e coordinamento della finanza pubblica
- 3.4 La Corte e il federalismo fiscale
- 3.5 La Corte e le Regioni a statuto speciale
- 3.6 Corte e crisi finanziaria
- 3.7 Prime pronunce dopo la l. cost. 1/2012

CAPITOLO 4

IL DIRITTO SOCIALE ALLA SALUTE E I VINCOLI FINANZIARI

- 4.1 Premessa
- 4.2 Il diritto sociale alla salute in Europa

4.3 Il diritto sociale alla salute nella legislazione italiana

4.4 Il diritto sociale alla salute nella giurisprudenza della corte
costituzionale

Bibliografia.....127

INTRODUZIONE

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI: UN PROBLEMA (DA SEMPRE ATTUALE)

Autonomia finanziaria, federalismo, pareggio di bilancio, sono termini con i quali anche il non addetto ai lavori ha ormai imparato a familiarizzare: si tratta di attualità, di scelte politiche che tormentano i nostri rappresentanti, impantanati da anni in scelte a metà e slogan propagandistici.

Le preoccupazioni legate al contenimento della spesa pubblica e al coinvolgimento o meno degli enti territoriali nella gestione delle finanze nazionali sono tuttavia temi che affondano le loro radici molto indietro nel tempo.

Il pareggio di bilancio era un tema ben presente già ai tempi della Costituente. Le problematiche legate alla spesa pubblica degli enti territoriali erano profondamente sentite e dibattute negli anni '70 quando per la prima volta si diede attuazione alle Regioni: la mancanza di autonomia d'entrata e l'impossibilità di una libera spesa per esigenze di bilancio statale, già allora erano chiari agli studiosi e sorprende che, a distanza di quaranta anni, siano tuttora attuali, sostanzialmente immutati e senza una soluzione.

Il silenzio di decenni, infatti, interrotto raramente da timidi interventi legislativi sotto la spinta di un acceso dibattito dottrinale, ha portato queste tematiche, decisamente sottovalutate o intenzionalmente ignorate, nuovamente e prepotentemente alla ribalta, specie alla luce della crisi economico-finanziaria che ha contagiato il Paese e per far fronte alle incalzanti richieste dell'Unione Europea. Ma non solo. L'Italia

da alcuni anni è chiamata a una più scrupolosa riflessione sullo stato di salute dei propri conti e sulla necessità di ripensare ad un sistema che per molto tempo ha fatto ricorso allo strumento dell'indebitamento scriteriato e che oggi fa acqua da troppe parti.

Il presente studio si propone, a seguito di una ricostruzione delle istanze europee in materia economico-finanziaria, a partire da Maastricht, di ricostruire le scelte italiane sul punto, valutando se le stesse possano in tutto o in parte ricondursi e si pongano in linea con i principi formulati in sede europea e con quale grado di efficacia; necessaria per integrare la ricerca sarà la ricognizione della giurisprudenza della Corte costituzionale sui vari punti affrontati. L'analisi si concentrerà, poi, sull'approfondimento della tenuta dello stato sociale, in particolare dalla prospettiva del diritto alla salute, alla luce delle scelte di forte contenimento della finanza pubblica italiana.

CAPITOLO 1

I VINCOLI EUROPEI

1.1. LA VIA PER L'UNIONE POLITICA È LASTRICATA DI VINCOLI FINANZIARI

Quando oggi si riflette sul lungo processo di integrazione europea, iniziato sulle macerie della Seconda Guerra Mondiale, non ci si può non interrogare su quale debba essere la direzione più opportuna per continuare nel cammino iniziato.

Era chiaro, fin dall'inizio, che la strada sarebbe stata lunga e che si sarebbe dovuto procedere per passi cauti. In quel momento storico, in cui le ferite di guerra ancora bruciavano e portavano il ricordo di antichi dissapori, il terreno "neutro" su cui partire verso un'unificazione di intenti e di prospettive, non poteva che essere quello economico:

"L'Europa non si farà d'un tratto, né secondo un unico piano generale: essa si farà attraverso delle realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto. (...).

La gestione comune della produzione di carbone e acciaio permetterà subito di elaborare le basi per lo sviluppo economico, primo passo nel processo europeo di federazione, e cambierà le sorti di quelle regioni che a lungo sono state destinate alla produzione bellica, di cui sono state le vittime stesse.

Il vincolo di solidarietà così istituito nell'ambito produttivo renderà chiaro che qualsiasi guerra tra Francia e Repubblica federale tedesca diviene non solo impensabile, ma effettivamente impossibile. L'istituzione di questa potente unione produttiva, aperta a tutti i paesi che vogliono prendervi parte, e progressivamente in grado di fornire a tutte le nazioni partecipanti gli elementi basilari della produzione industriale, preparerà

le vere fondamenta per la loro unione economica”¹.

Era quindi già nella mente dei padri fondatori un progetto politico di Unione europea volto a portare una situazione di pace duratura all'interno del vecchio continente e al contempo ricostruire un'economia annientata dai due conflitti bellici. Lo strumento economico, più efficace e, in quel momento, anche meno traumatico per gli stati coinvolti, non era che un mezzo per conseguire col tempo una solida e produttiva unione dei popoli².

Nel corso degli anni, e in particolare dell'ultimo ventennio, sono molti a ritenere che l'idea politica di fondo sia andata sfumando e sia rimasta sottotraccia, dovendo l'Unione intervenire, in alcuni casi freneticamente, per fugare il rischio di default sotto la pressione dei mercati e della speculazione finanziaria³. Quale sia stato il motore propulsivo delle scelte recenti (da Maastricht, al Patto di stabilità e crescita, alle misure anti-crisi, fino ad arrivare al Fiscal Compact), permane il filo conduttore dell'Unione non solo economica⁴, che, attraverso i vincoli sul bilancio, elemento essenziale del diritto dello “stato costituzionale”, rilancia la sfida dell'Europa politica⁵.

1.2. IL TRATTATO DI MAASTRICHT

Una svolta passata ai più sottotraccia ma che sempre più sta rivelando la propria forza nel processo di integrazione, con spinte uguali e contrarie che tendono ad una compiuta Unione politica o, nell'altro senso, alla

¹ Da dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950.

² M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, L'Italia in Europa, Il Mulino, 2000, p. 19 e ss.

³ I. CIOLLI, I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari, in Rivista AIC 1/2012.

⁴ Tosato, G.L. (2012), I vincoli europei sulle politiche di bilancio, in Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri, Quaderno 2011, 81 ss.

⁵ A. MORRONE, Pareggio di bilancio e Stato costituzionale, in Lavoro e Diritto, Bologna, Il Mulino, 3/2013.

dichiarazione del fallimento dell'idea degli stati federali europei, è certamente la rivoluzione dell'Unione economica e, in seguito, monetaria.

Fin dal Trattato di Maastricht del 1992 il regime delle finanze pubbliche degli Stati Membri della Comunità europea è stato sottoposto a una serie di criteri di convergenza che impongono precisi limiti all'indebitamento netto di ciascun Paese.

La disciplina economica europea ha subito una radicale trasformazione con il Trattato sull'Unione stipulato a Maastricht (da noi entrato in vigore con la legge di ratifica 3.11.1992, n. 454) e con le successive modifiche introdotte con il Trattato stipulato ad Amsterdam (da noi entrato in vigore a seguito della legge 16.6.1998, n. 209) di cui al successivo paragrafo 1.3. I nuovi principi di finanza pubblica introdotti, hanno poi avuto chiaramente riflessi nei sistemi economici interni degli Stati membri partecipanti all'Unione Monetaria Europea, dal momento che gli obiettivi introdotti hanno richiesto l'azione congiunta delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri per realizzare "una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".

Obiettivo principale della politica lanciata con Maastricht è quello "di mantenere la stabilità dei prezzi" sostenendo le politiche economiche generali nell'ambito della Comunità, conformemente al principio della libertà di mercato. A tal fine, il Trattato, nel nuovo testo, sancisce alcuni fondamentali principi direttivi: "prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilanci dei pagamenti sostenibile" (art. 4, Tratt. CE).

Più concretamente, secondo quanto disposto dal trattato, che si pone come fine l'Unione Monetaria Europea (UME), il passaggio sarebbe dovuto avvenire attraverso tre tappe: la prima fase, con scadenza 1993, sarebbe stata improntata al rafforzamento del Sistema Monetario Europeo, sia attraverso l'introduzione delle restanti valute comunitarie all'interno del sistema, sia mediante un rafforzamento del ruolo del Comitato dei Governatori e un più stringente coordinamento a livello comunitario delle politiche economiche nazionali. La seconda fase, partita il 1° gennaio 1994, si poneva come obiettivo il raggiungimento della convergenza in termini economici, ritenuta propedeutica al completamento dell'UME. Durante tale secondo step, fu istituito l'Istituto Monetario Europeo a sostituzione del Comitato dei Governatori delle banche centrali, con il compito di rafforzare il processo di coesione in campo monetario, monitorare il Sistema Monetario Europeo e predisporre le misure idonee al passaggio alla terza fase.

Nel trattato di Maastricht sono indicati i requisiti che i vari paesi devono possedere per essere ammessi al terzo stadio dell'Unione Monetaria Europea: elevato grado di stabilità dei prezzi, convergenza dei tassi di interesse, sostenibilità della finanza pubblica (c.d. vincoli del *deficit spending*); si stabilisce inoltre la previsione che introduce la irrevocabile fissazione dei tassi di cambio, seguita dalla "rapida introduzione" della moneta unica, che ha preso il posto, a partire dal 2001, delle differenti valute nazionali.

Appare significativo evidenziare come, con riferimento al primo requisito (e cioè, stabilità dei prezzi), nel 1987 solo la Germania, Lussemburgo e Olanda fossero in grado di soddisfarlo. Ad essi se ne aggiunsero 5 nel 1991 e ulteriori 3 nel 1995⁶.

⁶ L'Italia in tale momento storico e con riferimento al primo dei tre parametri elencati

Il secondo requisito in merito alla convergenza dei tassi di interesse, indicava quale valore medio, nel gennaio 1998, il 5.9% e i differenziali tra i tassi di interesse a breve termine dei paesi partecipanti al Sistema Monetario Unico si ridussero rapidamente, grazie al celere adattamento al nuovo scenario da parte delle autorità monetarie statali.

Fine da conseguire, ai sensi dell'art. art. 99 del Trattato, era quello di conseguire il coordinamento delle politiche degli Stati membri in sede comunitaria, attribuendo funzione d'indirizzo al Consiglio, che all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, avrebbe dovuto adottare raccomandazioni volte a far convergere la normativa in materia economica, nonché quella fiscale, indirizzando così le politiche economiche nazionali⁷.

Il terzo requisito, riguardante la sostenibilità della finanza pubblica, ha stabilito che il disavanzo pubblico reale o programmato non debba essere più elevato del 3% del PIL, e che il debito pubblico consolidato non possa superare il 60% dello stesso PIL.

Per dare conto della difficoltà degli Stati coinvolti a raggiungere i requisiti fissati dal Trattato, si ricorda che nel 1987 e nel 1991 solo 8 dei 15 Paesi era stato in grado di rispettare la percentuale del 3% del PIL quale tetto del debito pubblico, numero che diminuisce ulteriormente a 4 nel 1995. Il rispetto dei predetti requisiti ha richiesto incisivi sforzi agli Stati del

presentava una forte differenziazione con la Germania e gli altri paesi in termini di indice armonizzato dei prezzi al consumo al netto dei beni alimentari ed energetici, vedendosi costretta a compiere uno sforzo importante, sotto il Governo Prodi, per rientrare nei parametri di Maastricht.

7 Tuttavia, è bene enfatizzarlo, si tratta di indirizzi generici, mai dettagliati, che hanno lasciato agli Stati membri ampi margini di discrezionalità nell'attuazione, non prevedendo alcuna sanzione, se non la blanda misura della pubblicità delle raccomandazioni non rispettate dagli Stati.

Sistema Monetario Europeo, e il riequilibrio dei parametri si è concretizzato, in Italia in particolare, mediante l'aumento della pressione fiscale⁸.

L'Unione Monetaria Europea è entrata nel 3° stadio del processo il 1° gennaio 1999, attraverso l'immodificabile fissazione dei tassi di conversione fra le monete dei Paesi che avrebbero adottato la moneta unica Euro, in sostituzione ufficiale e definitiva della precedente ECU.

L'Euro comportò l'attribuzione della politica monetaria alla Comunità, per il tramite del Sistema europeo delle banche centrali sotto il controllo della BCE, protagonista da quel momento in poi, insieme alle Banche Centrali Nazionali dell'evoluzione del mercato monetario. La BCE, ai sensi dell'art. 105 del Trattato ha il primario obiettivo di assicurare "il mantenimento della stabilità dei prezzi" nonché di "sostenere le politiche economiche generali della Comunità". Conseguenza di ciò fu la sottrazione della politica monetaria alla competenza degli Stati, circostanza che determinò una notevole limitazione della sovranità economica nazionale, facendo venir meno il potere di emettere moneta e definire il costo del denaro, escludendo dunque la possibilità di ricorrere all'inflazione, strumento fino ad allora utilizzato per sostenere l'economia nazionale.

Certamente al Trattato di Maastricht va riconosciuto il merito di aver realizzato per la prima volta una struttura istituzionale e giuridica di un governo europeo dell'economia ponendo le basi per una Costituzione economica europea⁹, in particolare attraverso il coordinamento delle politiche economiche e l'istituzione della moneta unica governata dalla

8 Giudice G., Montanino A., Il Patto di stabilità e crescita, *Rivista di Politica Economica*, p. 185-273, Luglio-Agosto 2003.

9 RAFFIOTTA, Il governo multilivello dell'economia, Bologna, Bup, 2013, pp. 44 e ss.

Banca Centrale Europea, introducendo peraltro per la prima volta il principio di sussidiarietà¹⁰ quale criterio per il riparto delle competenze nei rapporti tra Unione e singoli Stati membri.

Tuttavia, lo scopo del Trattato di assicurare i mercati offrendo garanzie di stabilità, a causa dei vincoli, della rigidità sui prezzi, delle problematiche irrisolte in tema di salari e lavoro, della mancanza di una lingua unica e di un governo centrale di Bruxelles capace di imporsi sui governi nazionali, non riuscendo a realizzarsi appieno, ha richiesto successivi interventi volti a modificare le regole inizialmente fissate.

1.3. IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Le disposizioni contenute nel Trattato CE in merito alla procedura di sorveglianza multilaterale e alla procedura sui disavanzi eccessivi sono state specificate e integrate nel Trattato di Amsterdam che ha introdotto il c.d. Patto di stabilità e crescita¹¹.

Infatti, in previsione dell'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, i Governi degli Stati membri concordarono di rendere più rigorose e stringenti le disposizioni del Trattato relative al coordinamento

10 Sul ruolo innovativo apportato del principio di sussidiarietà G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2009; A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV, *La Costituzione europea*, atti del 14. Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2000, pp. 24 ss., più di recente A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., pp. 15 ss. Per un'originale lettura dell'evoluzione del processo di integrazione si veda F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali: effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controllimiti*, Torino, Giappichelli, 2012.

11 Risoluzione del Consiglio europeo, Amsterdam, 17 giugno 1997; Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; e Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

delle politiche economiche. Il Patto contiene previsioni che traducono le esigenze di alcuni Stati, in particolare la Germania, in merito alla necessità di imporre, come obiettivo di medio termine, a tutti gli Stati aderenti all'Unione Monetaria Europea, una situazione di bilancio in pareggio, rafforzando le misure di coordinamento e sorveglianza e istituendo, per i disavanzi eccessivi, un meccanismo sanzionatorio di carattere semiautomatico¹².

Fin dalla nascita, il Patto di stabilità è stato al centro di feroci critiche, in particolare con riferimento alla giustificazione dei parametri di cui impone il rispetto e alle limitazioni che da esso derivano nell'utilizzo della politica di bilancio a fini di sostegno della crescita e dell'occupazione. Il dibattito si è poi intensificato in relazione alla fase di accentuato rallentamento della crescita economica, che si è registrata a partire dal 2001 e che, a seguito della crisi economico finanziaria mondiale, ha subito un aggravamento ben oltre le previsioni.

Detto rallentamento, infatti, ha determinato la contrapposizione, anche istituzionale, tra diversi governi degli Stati membri, che intendevano adottare politiche economiche espansive capaci di contrastare l'andamento sfavorevole del ciclo, e la Commissione (sostenuta dalle prese di posizione della Banca centrale europea), che per lungo tempo ha richiesto una puntuale applicazione delle regole del Patto¹³.

La difficoltà di applicare il patto si è resa evidente fin dal 2002 quando i

12 Patto di stabilità e crescita è costituito, nella sua originaria formulazione, dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, che ha sancito l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo, e dai regolamenti del Consiglio n. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi.

13 Cfr. <http://leg16.camera.it/561?appro=309&La+riforma+del+Patto+di+stabilita>.

due paesi più importanti dell'area euro – Germania e Francia – hanno registrato un deficit superiore alla soglia del 3 per cento del PIL. Questa situazione ha generato un contrasto tra il Consiglio, da un lato, e la Commissione, dall'altro, che ha visto anche l'intervento della Corte di Giustizia. Tuttavia la Corte pur chiarendo la ripartizione di competenze tra Consiglio e Commissione, non ha sciolto il nodo politico relativo alle difficoltà di applicazione del Patto in una congiuntura economica sfavorevole.

Con la riforma del Patto del 2005 gli obiettivi di medio termine sono stati ridefiniti in modo da poter essere variati per i diversi Stati membri e le esigenze contingenti, in modo da poter differire da un saldo prossimo al pareggio o in avanzo. In particolare, è stato stabilito che gli obiettivi di medio termine dovessero (a) fornire un margine di sicurezza rispetto al limite del 3 per cento del PIL fissato per il disavanzo pubblico, (b) assicurare rapidi progressi verso il raggiungimento di finanze pubbliche sostenibili e, su queste basi, (c) consentire margini di manovra per la politica di bilancio, in particolare con riferimento alla necessità di effettuare investimenti pubblici. Per i paesi della zona euro e per quelli che fanno parte degli AEC II, gli obiettivi indicati per il medio termine sono compresi entro una forcilla stabilita tra il -1 per cento del PIL e il "pareggio o avanzo" del saldo strutturale di bilancio (misurato come saldo corretto per gli effetti del ciclo economico, al netto delle misure temporanee e *una tantum*). In caso di mancato raggiungimento da parte di uno Stato del proprio obiettivo di medio termine, è stato introdotto l'obbligo di adottare provvedimenti idonei a permettere di conseguire tale obiettivo nel corso del ciclo economico. Il parametro di riferimento a tal fine viene individuato in un miglioramento annuo del saldo di bilancio strutturale pari allo 0,5 per cento del PIL, ed è previsto altresì che lo sforzo di aggiustamento debba essere maggiore nei periodi di

congiuntura favorevole, ossia quando il PIL (la crescita) è superiore al potenziale, e più limitato in quelli di congiuntura sfavorevole.

Se il dato di consuntivo relativo al disavanzo pubblico o il valore indicato nei programmi supera il limite del 3% del PIL, la Commissione europea avvia la procedura per i disavanzi eccessivi elaborando un rapporto sulla situazione di bilancio del paese interessato. La Commissione valuta in particolare se il superamento del limite è modesto, eccezionale (provocato da una grave recessione economica) e temporaneo. Se non ricorrono le suddette circostanze e non vi sono “altri fattori significativi” che possano spiegare uno sfioramento del parametro di riferimento, sussistono le condizioni in cui il Consiglio dell’UE può decretare l’esistenza di un disavanzo eccessivo.

Quando un disavanzo è considerato eccessivo ai sensi del Trattato e del Patto di stabilità e crescita, il Consiglio rivolge una Raccomandazione allo Stato membro interessato affinché riporti il disavanzo entro i limiti previsti dalle regole europee. La correzione del disavanzo deve essere “completata nell’anno successivo alla constatazione del disavanzo stesso, salvo sussistano circostanze particolari”. In altri termini, in condizioni normali un disavanzo eccessivo non deve persistere per oltre due anni consecutivi. Se non vengono adottati provvedimenti efficaci per eliminare il disavanzo eccessivo entro questo periodo, il Consiglio rivolge di norma una “intimazione” allo Stato membro interessato e – in caso l’inadempienza si protragga – può imporre sanzioni ai sensi del Trattato. Tuttavia, con la riforma del Patto del 2005, al Consiglio è stata data esplicitamente la possibilità di formulare ulteriori raccomandazioni e intimazioni prorogando le scadenze iniziali previste per porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo se ritiene che nel frattempo siano intervenuti eventi con importanti conseguenze negative per i conti

pubblici. Ciò vuol dire in pratica che, nei casi peggiori, un disavanzo eccessivo può persistere per vari anni.

I programmi di stabilità (o convergenza) degli Stati membri sono aggiornati con cadenza annuale e vengono di norma presentati alla fine dell'anno solare. Essi presentano la strategia economica e di bilancio del governo, inclusi i programmi o gli obiettivi per le principali variabili di bilancio, oltre che le previsioni macroeconomiche e le ipotesi su cui si fondano gli obiettivi. I programmi coprono generalmente un orizzonte temporale di 3-4 anni e, almeno per il primo anno, riflettono di solito le previsioni e le misure adottate con la manovra di bilancio per l'anno seguente.

Il Consiglio europeo, nella primavera del 2005, nella riunione di primavera (22-23 marzo 2005), approvò il documento predisposto dal Consiglio ECOFIN "Improving the implementation of the Stability and Growth Pact" introducendo delle modifiche significative al Patto riguardanti: "l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione e della procedura per i disavanzi eccessivi" (Regolamento CE N. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005) e "il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche" (Regolamento CE C. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005). Attraverso tali modifiche venivano introdotti elementi di flessibilità tali da prevedere sia specifiche attenuanti per i paesi coinvolti in situazioni di deficit eccessivi e sia l'allungamento dei tempi previsti per la correzione dei deficit.

Una delle principali modifiche introdotte riguarda la definizione di obiettivi di bilancio di medio periodo. Nella precedente versione del patto questi erano considerati come posizioni di bilancio prossime al pareggio o in surplus; eventuali posizioni di deficit fino allo -0,5% in termini di Pil erano

ammesse per particolari situazioni di incertezza nella misurazione delle diverse poste contabili. Deviazioni dall'obiettivo di medio periodo non erano previste. Con la modifica introdotta dal Consiglio a seguito di circostanze specifiche nelle quali possono venirsi a trovare i singoli Paesi, il campo di variazione del deficit pubblico può spaziare da una situazione di pareggio o surplus fino a prevedere la possibilità di incorrere in un eventuale deficit di bilancio dell'1,0% in termini di Pil. Eventuali scostamenti dall'obiettivo di medio periodo sono ammessi in casi in cui il Governo del paese in esame abbia effettuato delle riforme di carattere strutturale.

Nella precedente versione il percorso di rientro non era stabilito dal Patto, bensì dalle decisioni prese dal Consiglio europeo. Nella nuova versione il Patto prevede sia la possibilità che un Paese si discosti dall'obiettivo di medio periodo sia la modalità per correggere lo scostamento, attraverso un aggiustamento annuo dello 0,5%, differenziando peraltro tra le fasi economiche negative, nelle quali il riequilibrio può essere "modesto" e fasi economiche espansive, caratterizzate da un'attività correttiva "vigorosa", in modo tale da utilizzare il rendimento "inatteso" di queste fasi per ridurre i livelli del deficit e del debito. Deviazioni sono ammesse in caso di riforme strutturali, mentre non è prevista alcuna sanzione nel caso in cui il riequilibrio dello 0,5% annuo non sia attuato.

La riforma modifica il patto anche perché individua, ma non quantifica (come invece avveniva in precedenza) i fattori eccezionali temporanei: disastri naturali; tassi di crescita negativi; tassi di crescita inferiori alla crescita potenziale con considerevoli perdite di output accumulate. A queste giustificazioni si affiancano altri fattori: i) sviluppo del potenziale di crescita; ii) prevalenza di condizioni di ciclo economico; iii)

implementazione della strategia di Lisbona; iv) spesa per ricerca, sviluppo e innovazione; v) precedenti riequilibri di bilancio avvenuti in fasi congiunturali favorevoli; vi) sostenibilità del livello del debito; vii) investimenti pubblici; viii) qualità delle finanze pubbliche; ix) peso dei contributi finanziari per sostenere la solidarietà internazionale; x) peso del contributo finanziario derivante dal raggiungimento di obiettivi di politica europea nell'ambito del processo di unificazione; xi) riforma delle pensioni.

Per quanto riguarda la correzione del deficit, con il nuovo Patto viene mantenuta – in via generale – la scadenza all'anno seguente l'identificazione del deficit ma, a seguito di “circostanze speciali” che rientrano negli altri fattori precedentemente indicati (i-xi) la scadenza può slittare due anni dopo l'identificazione del deficit.

1.4. DAL TRATTATO DI LISBONA AL PATTO EURO PLUS

Il trattato di Lisbona del 2007, di fatto conferma i parametri del patto di Stabilità e Crescita e lascia sostanzialmente nelle mani degli Stati membri la competenza in materia di politiche economiche. Infatti, l'art. 120 del TFUE stabilisce che “Stati attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione”: in tale contesto le Istituzioni europee possono solo dare indirizzi non vincolanti e “di massima” sulle politiche economiche degli Stati. Non compaiono vincoli di bilancio e di spesa rimanendo fermo il PSC del 2005 a cui si aggiungono solo generali richiami come il divieto di “disavanzi pubblici eccessivi” (art. 126), in cui si inserisce anche la disciplina intesa a impedire che i debiti di uno Stato debbano essere sostenuti dalla comunità o da altri Paesi membri (si veda art. 125 TFUE e clausola del “no bailout”).

La crisi finanziaria, esplosa con il caso Grecia nel 2010, ha posto in evidenza l'inefficacia degli strumenti e delle procedure dell'Unione. Sono emerse le debolezze di un sistema basato su un'asimmetria tra politica monetaria e politica fiscale, apparendo del tutto inefficaci le procedure volte a garantire un reale coordinamento delle politiche di bilancio, e inesistenti gli strumenti e le competenze in grado di fronteggiare i c.d. shock asimmetrici.

La crisi del debito sovrano che ha investito a stretto giro anche altri Paesi dell'Unione europea (Irlanda e Portogallo) ha spinto l'Unione e i Governi nazionali (in particolare quelli dell'Eurozona) a realizzare nel minor tempo possibile un sistema di assistenza finanziaria in grado di sopportare eventuali altre crisi di debiti sovrani in difficoltà, integrando – e in parte aggirando – i divieti di *bailout* previsti dal Trattato di Lisbona.

Con una serie di provvedimenti “di urgenza”, prendendo velocemente coscienza della necessità di misure che arginassero la crisi degli Stati, l'Unione ha approvato una serie di misure a sostegno del debito. Il primo intervento in tal senso è regolamento dell'11 maggio 2010 n. 407 approvato dal Consiglio per istituire l'European Financial Stabilization Mechanism (EFSM), un fondo dotato di limitate risorse finanziarie, per fornire prestiti agli Stati membri che lo richiedessero formalmente, specificando, insieme all'importo da erogare, anche un piano economico finanziario di aggiustamento e rientro. A stretto giro, in data 7 giugno 2010, l'Ecofin ha istituito l'European Financial Stability Facility (EFSF), società di diritto privato lussemburghese, costituita per mezzo di un accordo intergovernativo, e garantita da impegni finanziari diretti degli Stati dell'area Euro, al fine di raccogliere fondi e fornire assistenza finanziaria agli Stati in caso di difficoltà.

In seguito, il Consiglio, il 17 dicembre 2010, ha stabilito la necessità di

istituire un meccanismo di stabilità non più solo emergenziale, ma permanente. Poiché tale provvedimento è stato politicamente contestato da alcuni governi (in particolare, dal Regno Unito) si è deciso di prevedere tale meccanismo di sostegno finanziario, operante per i soli Stati membri della Euro-zona, attraverso una modifica dell'art. 136¹⁴ del Trattato di Lisbona¹⁵. A seguito di tale modifica l'art. 136, par. 3, del TFUE prevede che: “gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria, necessaria nell'ambito del meccanismo, sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità”.

Al fine di intervenire sulle politiche di bilancio degli Stati e arginare la crisi economico finanziaria, nella zona euro, l'11 marzo 2011, è stato sottoscritto il Patto “Euro Plus” che impegna gli Stati membri dell'area euro e alcuni altri Stati aderenti (Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia e Romania) a porre in essere ulteriori interventi in materia di politica economica tra cui: assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività; riformare del mercato del lavoro per promuovere la flessibilità e la sicurezza¹⁶; assicurare la sostenibilità di pensioni; garantire il coordinamento delle politiche fiscali nazionali, anche nel settore delle imposte dirette. Il patto nasce per rafforzare il Patto di Stabilità e Crescita del 1997, con l'obiettivo di stimolare la competitività e l'occupazione, rafforzare la stabilità finanziaria e far sì che gli Stati firmatari concorrano ulteriormente alla sostenibilità delle finanze

¹⁴ Adottata attraverso procedura semplificata con la decisione del Consiglio 2011/199/UE del 25 marzo 2011.

¹⁵ Per mezzo della procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, TFUE.

¹⁶ CAMERA

pubbliche¹⁷. Con riferimento a tale ultimo proposito, il testo prevede una sezione nominata “Regole di bilancio nazionali”, che prevede che *“gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che sub-nazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE”*.

Di fatto il patto impegna i firmatari a recepire le regole del PSC negli ordinamenti nazionali e, pur senza introdurre alcuno specifico obbligo in tal senso, anticipa i contenuti del Trattato dell'anno successivo Fiscal Compact che invece ha determinato il c.d. il vincolo del pareggio di bilancio¹⁸.

Conseguentemente i governi dell'area Euro hanno proceduto nell'aprile 2011 a concludere un Trattato internazionale per costituire il Meccanismo europeo di stabilità (MES), gestito dal Board of Governors, composto dai Ministri delle finanze degli Stati membri; il MES è un

¹⁷ Francesco Coronidi, La Costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus, in *Federalismi.it*, n. 5/2012.

¹⁸ Brancasi A., L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 Gennaio 2012

meccanismo di salvataggio degli Stati che dispone di un capitale molto più consistente rispetto ai precedenti fondi, condividendo con essi la funzione di concedere prestiti agli Stati che ne faranno richiesta. Anche in questo caso, l'erogazione del credito è subordinata a un piano di risanamento economico molto invasivo, che vincola le decisioni di bilancio e le politiche economiche degli Stati debitori a penetranti poteri di vigilanza ed indirizzo della c.d. Troika (insieme di Commissione, Banca Centrale europea e FMI).

Appena costituito, il c.d. "fondo salva-Stati", è divenuto immediatamente operativo, dando seguito alla richiesta avanzata dal Governo spagnolo per finanziare il proprio settore bancario.

1.5. "SIX PACK" E "TWO PACK"

Per effetto di tre regolamenti approvati in via definitiva nel novembre 2011 nell'ambito di un pacchetto complessivo di sei atti legislativi (il c.d. six pack), si è provveduto a rendere più rigoroso il rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Il c.d. Six pack, costituito da sei atti legislativi, mira al rafforzamento del Patto di stabilità e crescita e delle normative nazionale sul bilancio, nonché alla sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici. Il pacchetto comprende: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre

2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

In particolare, le principali innovazioni della riforma introducono:

- l'obbligo per gli Stati membri di convergere verso l'obiettivo il pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5% rispetto all'esercizio precedente;
- l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni;
- una procedura semi-automatica per l'irrogazione delle sanzioni ai Paesi che violano le regole del Patto, tale per cui le sanzioni raccomandate dalla Commissione si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non le respinga con voto a maggioranza qualificata degli Stati dell'area euro, dal quale rimane escluso lo Stato interessato.

Ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si dovrebbe applicare un deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL realizzato nell'anno precedente, convertito in ammenda in caso di non osservanza della

raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo.

La procedura delineata nel six pack definisce un sistema stringente per dare effettività ai parametri del Patto di stabilità e crescita rispetto alle politiche economiche perseguite dai paesi membri¹⁹. Infatti, le nuove procedure non si limitano a porre degli obiettivi che devono essere perseguiti dagli Stati dell'Unione entro i termini prestabiliti, ma introducono dettagliati sistemi di coordinamento ex ante delle politiche economico-finanziarie sulla base di una scansione temporale estremamente precisa che segue l'operato degli Stati.

Il calendario individuato per il "semestre europeo" prevede la presentazione nel mese di gennaio da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita; l'elaborazione tra febbraio e marzo delle linee guida di politica economica e di bilancio dell'Unione europea e dei singoli Stati Membri da parte del Consiglio europeo; la presentazione a metà aprile da parte degli Stati membri dei Piani nazionali di riforma elaborati nell'ambito della strategia UE 2020 e dei Piani di stabilità e convergenza elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, tenendo conto delle linee guida definite dal Consiglio europeo; elaborazione all'inizio di giugno da parte della Commissione europea delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri; approvazione nella seconda metà di giugno da parte del Consiglio ECOFIN e del Consiglio occupazione e affari sociali delle raccomandazioni della Commissione europea, tenendo conto anche delle linee definite dal Consiglio europeo di giugno; approvazione nella seconda metà dell'anno da parte degli Stati membri delle rispettive leggi di bilancio che dovranno riflettere le raccomandazioni ad essi

¹⁹ Giovanni Rizzoni, IL "SEMESTRE EUROPEO" FRA SOVRANITÀ DI BILANCIO E AUTOVINCOLI COSTITUZIONALI: GERMANIA, FRANCIA E ITALIA A CONFRONTO, in Rivista AIC, 4/2011.

indirizzate. La Commissione europea darà conto nell'indagine sulla crescita da presentare nell'anno successivo dell'attuazione data alle raccomandazioni.

Si riporta di seguito uno schema grafico del semestre europeo:

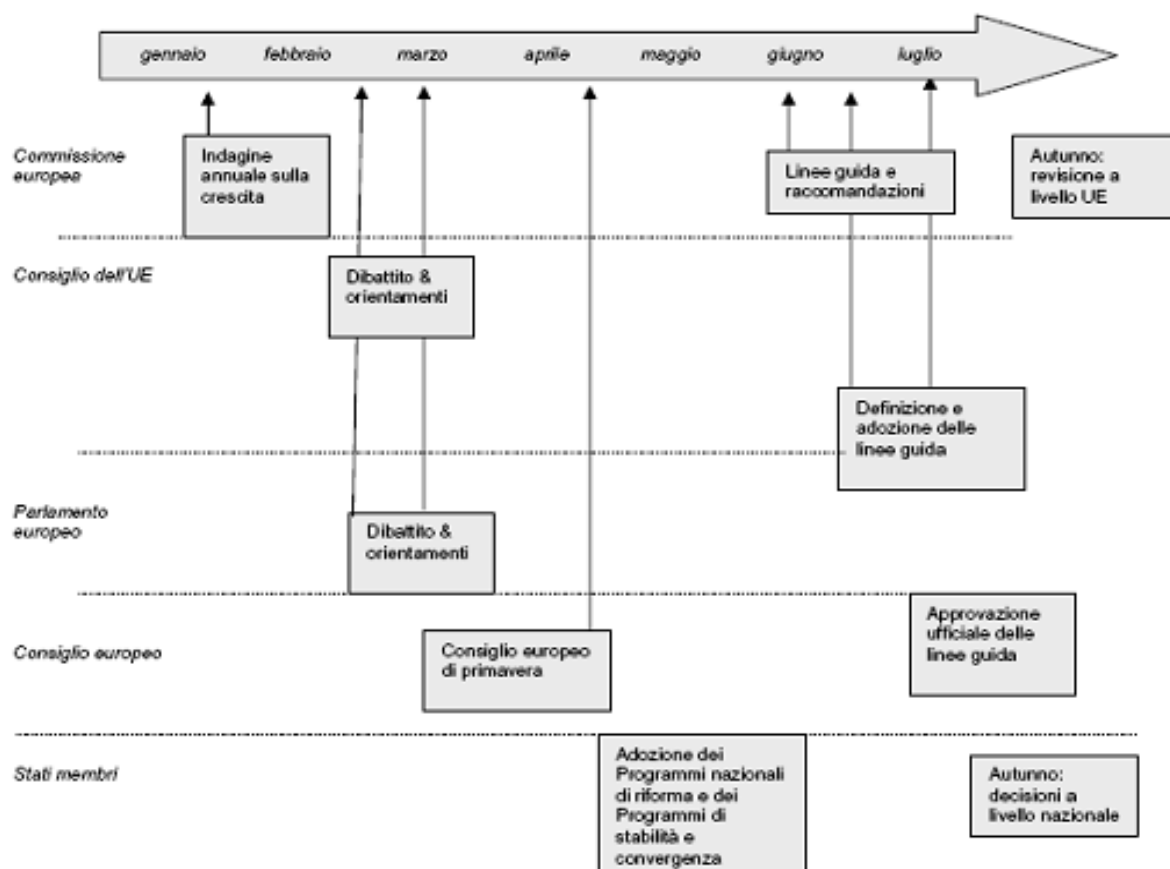


Grafico tempistiche, procedure e soggetti coinvolti nel Semestre Europeo²⁰

La presentazione congiunta dei Piani nazionali di convergenza e stabilità e dei piani nazionali di riforma prima che gli stessi vengano attuati nei singoli Stati è intesa a dotare la governance economica europea di una

²⁰ Analisi annuale della crescita - Comunicazione della Commissione Europea - Profili d'interesse delle Commissioni V Bilancio e VI Finanze, Servizio Studi della Camera dei Deputati, XVI legislatura, 28 febbraio 2011.

visione di insieme integrata delle finanze nazionali, in cui gli obiettivi di finanza pubblica sono direttamente connessi con i provvedimenti destinati ad attuare le riforme di carattere strutturale. Sulla base di tali elementi, le istituzioni europee dovrebbero essere maggiormente in grado di formulare in maniera più dettagliata e mirata le indicazioni per la convergenza economica di ciascun paese.

Il 23 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato una proposta (cd. “two pack”) intesa a completare e rafforzare il six pack, rendendo più efficaci sia la procedura del semestre europeo, sia la parte preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita. La riforma si articola in due regolamenti, entrati in vigore solo il 31 maggio 2013. Il primo (n. 472), che mira al rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che sono in difficoltà e faticano a mantenere la propria stabilità finanziaria nell’eurozona, di fatto estende i poteri di controllo dell’Unione europea, consentendole di commissariare i Paesi che non rispettino i parametri europei o abbiano bisogno di aiuti finanziari; il secondo (il n. 473), contiene disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio di tutti gli Stati membri (anche virtuosi), al fine di assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell’eurozona e prevenire nuove crisi, attraverso una definizione dettagliata delle procedure di bilancio che si inseriscono nel semestre europeo.

1.6. IL FISCAL COMPACT

All’esito del Consiglio europeo dell’1-2 marzo 2012 tutti gli Stati membri dell’Unione europea, tranne Regno Unito e Repubblica Ceca, hanno sottoscritto un nuovo trattato sulla “stabilità, il coordinamento e la

governance nell'Unione economica e monetaria", il cd. Fiscal Compact²¹. Il trattato, ordinando e sistematizzando in un unico documento alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per il coordinamento delle politiche economiche già vigenti o in via di introduzione, rappresenta una importante fonte della nuova *governance* economica europea²². Il Fiscal Compact, così come il già richiamato MES, è un trattato a latere dei trattati europei che, pur richiamandosi alle Istituzioni europee (e particolarmente alla Commissione e alla Corte di Giustizia), genera obblighi internazionali esterni all'ordinamento Europeo²³, nonostante delle regole sulla gestione dei disavanzi statali siano inserite nei trattati e un protocollo specifico (n. 12) sia dedicato a questo problema.

Riassumendo, i principali punti sui quali si articola, il trattato introduce:

- la valorizzazione dell'impegno delle parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, con norme costituzionali o di rango equivalente, la "golden rule" secondo la quale il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo (art. 3)²⁴.

21 Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, dopo essere stato ratificato – come previsto dall'art. 14 dello stesso – da dodici Paesi dell'Eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo, Slovenia; il 17 gennaio si è aggiunta anche la Slovacchia); il Trattato è stato ratificato anche da quattro Paesi non aderenti alla zona euro (Lettonia, Lituania, Romania e Danimarca). L'Italia lo ha ratificato con la legge n. 114 del 23 luglio 2012.

22 <http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/affariinternazionali/2012/Dossier%2094%20DN.pdf>

23 art. 3 del Trattato Fiscal Compact: "Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea"

24 Come meglio si vedrà nel seguente capitolo 2, in ottemperanza del Fiscal Compact, l'Italia ha provveduto ad approvare a strettissimo giro, il 17 aprile 2012, la legge costituzionale n.1/12, che, attraverso una modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ha introdotto il principio del pareggio, *rectius* equilibrio, di bilancio nell'ordinamento.

- Viene ribadito l'obbligo per le parti contraenti, qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la misura del 60%, di ridurlo mediamente di 1/20 all'anno per la parte eccedente tale misura. Il ritmo di riduzione, tuttavia, dovrà tener conto di alcuni fattori rilevanti, quali la sostenibilità dei sistemi pensionistici e il livello di indebitamento del settore privato (art. 3).
- Si formalizza l'impegno delle parti contraenti a coordinare tra loro la collocazione dei titoli di debito pubblico, riferendo preventivamente alla Commissione e al Consiglio sui piani di emissione dei titoli di debito (art. 4).
- Viene prevista la possibilità per ciascuna delle parti contraenti di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea laddove, anche in assenza di un rapporto di valutazione della Commissione europea, ritenga che un'altra parte contraente sia inadempiente rispetto agli obblighi stabiliti dal patto di bilancio (art. 8).
- Viene valorizzata la cooperazione rafforzata nei settori essenziali per il buon funzionamento dell'eurozona, a patto che tale attività non rechi pregiudizio al mercato interno (art. 5).
- I Capi di Stato e di governo delle parti contraenti appartenenti all'euro zona si riuniscono informalmente in un Euro Summit, insieme con il Presidente della Commissione europea (art. 7).

Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti, come previsto dal Titolo II del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), determineranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle Commissioni competenti dei parlamenti nazionali e delle competenti Commissioni del PE, al fine di dibattere

sulle politiche economiche.²⁵

Sul presupposto che il Fiscal Compact ha comportato una considerevole cessione di sovranità per gli Stati contraenti quanto all'autonomia delle politiche bilancio, parte della dottrina si è chiesta in cambio di quale comune beneficio o di quale progresso federale gli Stati membri abbiano accettato questo sacrificio²⁶. A tale cessione degli Stati firmatari non si è infatti verificato un corrispondente incremento dei poteri delle istituzioni europee comuni, tale da rafforzare il governo europeo della politica economica. La porzione di sovranità ceduta e non ancora acquisita dall'Unione rimane in balia degli Stati più forti economicamente nelle mani dei quali potrebbe concentrarsi l'attività di controllo degli altri Stati, laddove non si provvedesse a rafforzare le Istituzioni e la democrazia europee.

Gli impegni siglati nel Trattato sul Fiscal Compact sono stati recepiti in molti degli Stati membri, ancorché con modalità differenti.

In Italia, come si dirà nel capitolo 2 che segue, l'adattamento è avvenuto tramite una revisione del testo costituzionale, concretizzatasi nella legge cost. n. 1/2012, che ha apportato modifiche a quattro articoli della Carta e in particolare: art. 81, art. 97, art. 117 e art. 119. Stesso sistema è stato adoperato dalla Spagna che ha proceduto ad una modifica dell'art. 135 della Costituzione al fine di introdurre la c.d. estabilidad presupuestaria.

²⁵ Nugnes F., Prime riflessioni su un accordo ricognitivo, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2012.

²⁶ S. Mangiameli, Crisi economica e distribuzione territoriali del potere politico, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in Rivista AIC 4/2013

CAPITOLO 2

LE SCELTE DEL LEGISLATORE ITALIANO DALLA RIFORMA DEL TITOLO V AL PAREGGIO DI BILANCIO

2.1 DALLE LEGGI BASSANINI ALLA RIFORMA DEL TITOLO V

Le Riforme Bassanini²⁷ intervenute con Legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), Legge 15 maggio 1997, n. 127 (la c.d. Bassanini bis), Legge 16 giugno 1998, n. 191 ("Bassanini ter") ed, infine, la Legge 8 marzo 1999, n. 50 (la c.d. Bassanini quater), hanno dato il via a un «processo di trasformazione destinato ad incidere profondamente sull'organizzazione e sull'attività delle amministrazioni locali.»²⁸, predisponendo un c.d. federalismo amministrativo. In particolare le innovazioni apportate dalle Riforme Bassanini, con la legge 15 marzo 1997, n. 59 hanno aperto a un processo di devoluzione dei poteri e dei compiti dello Stato verso Regioni ed enti locali a c.d. costituzione invariata. Infatti all'art. 1, comma 1, è stabilito che: «sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i

27 Dal nome dell'allora Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali (primo governo Prodi, 1996-2001), successivamente egli è stato nominato sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri (primo governo D'Alema) e Ministro per la Funzione Pubblica (secondo governo D'Alema e secondo governo Amato).

28 L. VANDELLI, "Il sistema delle autonomie locali", Bologna, il Mulino editore, IV edizione, 2011, pag. 34.

compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici». Si scelse pertanto di dare il via a un federalismo amministrativo, che impegnasse direttamente Regioni ed enti locali nella cura degli interessi dei cittadini, nell'elargizione di servizi e nella copertura delle funzioni ad essi attribuite, determinando un innovativo «processo a cascata»²⁹; le Regioni, infatti, acquisirono un importante ruolo redistributivo delle competenze medesime (tramite delega o attribuzione).³⁰ Nell'adottare tali procedimenti amministrativi, il legislatore individuò una serie di principi di indirizzo quali il principio di sussidiarietà, di completezza, efficienza ed economicità, di cooperazione, di responsabilità ed unicità della Pubblica Amministrazione, di omogeneità, di adeguatezza, di differenziazione nell'allocatione delle funzioni, di copertura finanziaria ed autonomia regolamentare ed organizzativa. La legge successiva (legge 15 maggio 1997, n. 127 (la c.d. Bassanini bis) permise di operare la semplificazione, valorizzando l'autonomia decisionale ed organizzativa degli enti locali, promuovendo una complessiva riorganizzazione degli uffici ed lo snellimento nelle procedure. Emerse da subito in modo palese che al cd. federalismo amministrativo dovesse corrispondere anche un'autonomia finanziaria, aspetto, quest'ultimo, fino a questo

29 L. VANDELLI, "Il sistema delle autonomie locali", Bologna, il Mulino editore, IV edizione, 2011, pag. 171

30 «Secondo autorevole giurisprudenza, la delegazione amministrativa intersoggettiva costituisce un istituto peculiare del diritto, [...] con il quale un ente, investito in via primaria della competenza a provvedere ad una determinata materia, conferisce, autoritativamente ed unilateralmente, ad altro ente, una competenza derivata, in ordine alla stessa materia e di conseguenza la legittimazione all'esercizio ...»(Cass. 9.4.2003 n. 5566); per attribuzione si intende l'insieme delle funzioni e dei compiti che all'ente o all'organizzazione nella sua interezza sono conferiti. Definizioni tratte da V. CERULLI IRELLI, "Lineamenti del diritto amministrativo", II edizione, Torino, Giappichelli editore, 2011, pag. 92, 93, 94.

momento tralasciato. In risposta agli interrogativi economico-finanziari emergenti dal dibattito dottrinale intervenne la c.d. Bassanini-ter: con tale atto legislativo si quantificarono ed attribuirono a Regioni ed enti locali risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni, in particolar modo quelle riguardanti le attività produttive, il governo del territorio, i servizi sociali, la viabilità ed i trasporti, il mercato del lavoro, gli incentivi alle imprese e l'industria, per un ammontare massimo di 35.500 miliardi di lire.³¹ Le riforme Bassanini hanno, in altre parole, determinato un riconoscimento strutturale dell'autonomia di Regioni ed enti locali, permettendo a quest'ultimi autonomia di gestione e potestà politica in senso stretto, dovendo, farsi carico di garantire funzioni, servizi e cura degli interessi, detto questo, tanti sono stati gli errori e le stasi incontrate dal progetto riformatore della Pubblica Amministrazione.

A seguito di un annoso dibattito in sede di Commissione Bicamerale e ricalcando in parte il progetto D'Alema si è giunti, dopo una prima parziale riforma, (l. cost. 1/1999) a riformare, con la l. cost. 3/2001, il Titolo V della Costituzione.

Con tale modifica, la Costituzione del 1948 si è adeguata alla nuova realtà dell'ordinamento regionale, alla riforma degli enti locali già attuata a livello legislativo nel corso del decennio precedente e all'innovazione del già descritto decentramento amministrativo³².

La legge costituzionale del 2001 ridefinisce, all'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà, le competenze tra Stato e Regioni, ridisegnando il ruolo di queste ultime tanto a livello

31 L. VANDELLI, "Il sistema delle autonomie locali", Bologna, il Mulino editore, IV edizione, 2011, pag. 36.

32 S. MARCAZZAN, La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea, in Amministrazione in cammino, 2003.

interno quanto sul piano internazionale.

Le innovazioni al testo costituzionale introdotte dalla legge costituzione 18 ottobre 2001, n. 3 possono essere così riassunte:

- a) La Repubblica non si riparte più, ma «è costituita» dagli enti indicati dall'art. 114 Cost. (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni);
- b) La potestà legislativa è articolata in una fondamentale tripartizione: materie oggetto di legislazione esclusiva tassativamente previste per lo Stato, la legislazione concorrente Stato-Regione e la legislazione residuale affidata alla Regione; così come esplicitamente previsto nell'art. 117 Cost. ;
- c) L'interesse nazionale scompare;
- d) Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, «l'unità primordiale»³³, «salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato»³⁴. Si costituzionalizzano i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale;
- e) Si riformula l'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria;
- f) Si costituzionalizza il principio di «leale collaborazione», ex art. 120 Cost.

Con particolare riferimento alle novità sul fronte della autonomia finanziaria degli enti territoriali, occorre soffermarsi sull' art. 119 Cost., che introduce una sorta di doppio binario finanziario: da una parte la promozione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali e dall'altra parte, l'affermazione del principio solidaristico di redistribuzione delle risorse mediante il meccanismo perequativo. Altra premessa non trascurabile è il perdurante rinvio al legislatore ordinario per la specifica

33 Così definisce l'ente Comune Meuccio Ruini.

34 Art. 118, c. I, cost.

attuazione della materia, il c.d. «modello aperto.»³⁵ Questo comporta un'invadenza dello Stato - legislatore nella concreta determinazione di quella che si definisce autonomia finanziaria, fino al punto di svuotarla del proprio contenuto, anche grazie agli orientamenti sul punto della giurisprudenza costituzionale³⁶.

2.2 IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

L'origine del Patto di Stabilità Interno, introdotto in Italia con la Finanziaria 1999 (art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), risiede nell'esigenza di coinvolgere le Regioni e gli Enti locali nella condivisione degli obblighi di stabilizzazione della finanza pubblica assunti con l'adesione italiana al Patto di stabilità e crescita del 1997³⁷. A quasi quindici anni dalla sua introduzione, il Patto di stabilità interno guida ancora, seppur dopo numerosi aggiustamenti, i comportamenti di spesa degli Enti territoriali. Esso costituisce l'insieme di disposizioni che determinano l'entità della manovra pubblica a carico degli Enti decentrati (Regioni, Province e Comuni) e le modalità per raggiungere tale obiettivo. In concreto ciò si traduce nel fissare un certo livello massimo di indebitamento per i diversi Enti territoriali.

Il patto di stabilità interno nasce dall'esigenza di garantire il concorso di tutti i livelli di governo al perseguimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica imposti dall'Unione europea e solo per questo si giustifica il suo carattere parzialmente lesivo dell'autonomia finanziaria di

35 T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), "La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, II edizione, Torino, Giappichelli editore, 2003, pag. 244

36 Analisi comparatistiche hanno dimostrato, viceversa, che dettati costituzionali contenenti l'indicazione delle singole entrate proprie di ciascun livello di governo, munisce di coerenza il principio autonomistico, ad esempio la costituzione svizzera.

37 Cfr. par. 1.3.

regioni ed enti locali (Corte Cost. Sentenza n. 507/2000).

Al momento della sua introduzione (finanziaria statale per l'anno 1999) il patto fu osteggiato dal sistema delle Autonomie locali che vennero comunque coinvolte in sede di Conferenza unificata Stato – Regioni – Autonomie locali. Successivamente subentrò l'accettazione e la condivisione sull'idea che tutto il sistema delle autonomie dovesse concorrere all'obiettivo strategico del risanamento dei conti nel paese. Vi fu quindi un'assunzione di responsabilità per un obiettivo di interesse generale³⁸.

Negli ultimi anni però, anche a fronte dei sempre più stringenti vincoli alle politiche di bilancio provenienti dall'Unione, di cui al capitolo precedente, il legislatore statale ha sempre più invaso e quindi ristretto la potestà normativa locale e l'autonomia finanziaria degli enti locali costituzionalmente garantita.

Di particolare importanza è la sentenza n. 36/2004 della Corte che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Toscana, Basilicata ed Emilia Romagna, sull'articolo 24 della legge n. 448/2001 (legge finanziaria statale per l'anno 2002). Le Regioni ricorrenti avevano lamentato, in particolare, la natura troppo dettagliata ed unilaterale delle norme oggetto di impugnativa, nonché la loro intrinseca "irragionevolezza" poiché imposte dall'alto e pertanto non conformi alla logica programmatica e pattizia del patto di stabilità. Le regole imponevano un limite alla crescita in termini di impegni di spesa e di pagamenti. La suprema Corte non ha ritenuto contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di

38 Cfr. Relazione del prof. Piero Giarda in occasione del Convegno "*Il patto di stabilità e crescita nelle Regioni a statuto speciale e Province autonome. Vincoli ed opportunità*" tenutosi ad Aosta il 10/12/2004.

coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (condizionati da obblighi comunitari), vincoli alle politiche di bilancio, anche se le stesse si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Il legislatore statale può, in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di finanza pubblica perseguiti, e nell'esercizio della sua non irragionevole discrezionalità, introdurre per un anno limitazioni alla crescita della spesa corrente, tenendo conto che si tratta comunque di limiti che lasciano agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.

Diverso è invece il caso di limiti puntuali posti su specifiche voci di spesa, come è avvenuto con alcuni articoli della legge 191/2004 di conversione del decreto legge n. 168/2004 (così detto decreto taglia spese). La Corte Costituzionale ha ritenuto, con la sentenza n. 417/2005, fondate le questioni in tal senso sollevate dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta, Campania e Marche e si è espressa nel senso che non possono essere considerate principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali, perché lesivi dell'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione. Il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti) ma solo con "disciplina di principio" e per "ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari" (sentenza n. 36/2004). Ribadisce quindi la suprema Corte anche nella sentenza n. 417/2005 quando affermato con precedente sentenza n. 36/2004 e relativa al patto di stabilità, di cui si è fatto cenno sopra. Le stesse argomentazioni sono state riportate nella

sentenza n. 88/2006 con la quale è stato accolto il ricorso promosso dalla Regione Friuli Venezia Giulia per illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 103, della legge 30/12/2004, n. 311³⁹.

2.3 VERSO UN FEDERALISMO

Dopo lo slancio (elettorale) della riforma del Titolo V del 2001 e fino al 2009 l'attività legislativa diretta ad attuare il novellato assetto autonomistico italiano ha sostanzialmente taciuto. Oltre alla poca chiarezza del nuovo dettato costituzionale dell'art. 119 cost., incisero, anche, «alcune incompatibilità ideologiche emerse soprattutto nel processo di individuazione dei meccanismi redistributivi, tendenti a perequare le ricchezze.»⁴⁰. Gli anni successivi l'approvazione della Riforma costituzionale del 2001, furono caratterizzati da una legislazione "federale" generica, non strutturata, che lasciò su carta scritta l'intento riformatore. I ritardi sono senza dubbio da imputarsi anche alla mancanza di un sistema regionale di rappresentanza politica, una Camera delle Regioni, che potesse permettere agli enti territoriali di concertare e veicolare l'attuazione della Riforma. In sua assenza, ci si è rivolti ad altro organo: la Conferenza unificata (disciplinata dall'art. 9, c. II, lett. c) del decreto legislativo n. 281/1997).

Eppure, l'art.119 cost. esige l'approvazione di apposite norme che determinassero i principi di coordinamento della finanza pubblica, scelta, quest'ultima, affidata integralmente al legislatore statale. Sarebbe

39 Il comma 103 così disponeva: *"A decorrere dall'anno 2008, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, e articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono, previo esperimento delle procedure di mobilità effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente"*.

40 E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, "Il federalismo fiscale, commento articolo per articolo alla legge 5 Maggio 2009, n. 42, pag. 46.

semplicistico, e di conseguenza, errato, però, ridurre il concetto di coordinamento della finanza pubblica ai contenuti letterali del secondo comma dell'art. 119 cost. Un'analisi costituzionale completa, infatti, definisce come principi di coordinamento della finanza pubblica l'insieme della normativa di principio affidata al legislatore statale e del coordinamento della finanza locale di competenza regionale. Non va trascurato il dato che emerge dal novellato terzo comma dell'art. 117 cost. in cui si identifica come competenza concorrente tra Stato e Regione l'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Il coordinamento della finanza pubblica diviene col tempo un valido strumento a cui il legislatore statale si appella, anche in quei casi di indubbia violazione del principio autonomistico degli enti territoriali⁴¹. A partire dal 2006 dopo il tentativo fallito della devolution, si acutizzò il dibattito fortemente "federalista", tale per cui l'attuazione concreta dei precetti costituzionali autonomistici divenne un'esigenza "civica" indifferibile, «un bisogno avvertito, sempre più animosamente nel corso degli ultimi anni, dalle forze politiche di maggioranza e da quelle di opposizione, dalle regioni e dagli enti locali, dalle istituzioni globali e dalla Confindustria, dal Capo dello Stato e dalla stessa Corte Costituzionale.»⁴²

2.4 IL C.D. FEDERALISMO FISCALE

La riforma del c.d. federalismo fiscale si è resa necessaria al fine di sanare lo squilibrio che dopo la riforma del Titolo V Cost. (nella specie, dell'art. 119) si era creato tra autonomia amministrativa e legislativa e autonomia finanziaria degli enti territoriali.

41 Per una disamina approfondita, si rimanda al capitolo primo ed al testo di A. URICCHIO (a cura di), "I percorsi del federalismo fiscale", Bari, Cacucci editore, 2012.

42 C. DE FIORES, "Note critiche sul federalismo fiscale", in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 2, 18 Giugno 2009.

A quest'ultima si riferiva già il vecchio testo dell'art. 119 Cost. nel quale, però, le politiche di bilancio di Regioni ed enti locali dipendevano dagli spazi ad essi lasciati da "leggi dello Stato". Nella prassi, la "finanza autonoma" era stata trasformata in finanza interamente derivata, sulla base di trasferimenti erariali con vincolo di destinazione, che avevano di fatto "decostituzionalizzato" la materia .

È solo a seguito della riforma del Titolo V e della introduzione della nuova disciplina dell'art. 119 Cost. che vengono stabiliti i principi su cui si innesta la l. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

2.5.1 La legge 42/2009

Le novità principali contenute nel dettato costituzionale riformato possono così essere sintetizzate: 1) si costituzionalizza l'autonomia di entrata e di spesa non solo per le Regioni, ma anche per gli enti locali, i quali saranno altresì dotati di un proprio patrimonio; 2) la capacità finanziaria degli enti territoriali si fonda sia su tributi propri, che su compartecipazioni al gettito dei tributi erariali proveniente dai territori corrispondenti; 3) viene istituito un fondo perequativo in favore delle realtà territoriali con minore capacità fiscale per abitante e si prevede altresì che: 4) mediante le predette risorse Regioni ed enti locali saranno chiamati a garantire integralmente i servizi riferibili alle funzioni pubbliche loro attribuite; 5) è prevista la possibilità per lo Stato di stanziare fondi speciali per il perseguimento dello sviluppo economico, della coesione sociale e, più in generale, per rimuovere gli squilibri tra le differenti realtà territoriali; 6) è stabilito che Regioni ed enti locali potranno ricorrere all'indebitamento solo per fini di investimento.

Occorre aggiungere che accanto all'art. 119 Cost., vi sono altre

disposizioni costituzionali che influenzano l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, prevedendo la competenza esclusiva del legislatore statale sul sistema tributario e contabile dello Stato, sulla perequazione delle risorse finanziarie e in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettere e) e m)); veniva stabilita, inoltre, la competenza ripartita tra Stato e Regioni (i principi fondamentali sono disciplinati a livello statale, la normativa di dettaglio a livello regionale) per l'armonizzazione dei bilanci pubblici, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma)⁴³.

La necessità di attuare la Costituzione e di rispettare la giurisprudenza costituzionale ha condotto all'approvazione della legge delega n. 42/2009, che introduce il c.d. federalismo fiscale.

Questa disciplina deve fare i conti anche con le richieste che provengono dall'Unione Europea, che incidono sugli assetti economici e finanziari interni: basti pensare, ad esempio, che i Paesi membri, sono vincolati dal Patto di Stabilità e Crescita dell'UE⁴⁴. L'Italia ha introdotto il proprio Patto di Stabilità Interno⁴⁵, che è diretto a porre sotto controllo il livello di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (PA), fissando periodicamente una serie di obiettivi programmatici ai quali gli enti territoriali sono tenuti ad adeguarsi.

La legge n. 42/2009 è intervenuta per conferire delega al Governo al fine di introdurre nell'ordinamento il c.d. federalismo fiscale, o meglio per l'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di autonomia di entrata e spesa

43 La competenza in parola, a seguito della riforma costituzionale in tema di equilibri di bilancio è oggi esclusiva dello Stato.

44 Regolamento CE 7 luglio 1997, n. 1466/97.

45 Legge n. 220/2010.

per le Regioni e gli enti locali.

Detta legge delega, fortemente voluta dalla Lega Nord, è stata ampiamente condivisa dalle forze politiche in Parlamento nella fase di approvazione, consapevoli della necessità di completare il percorso intrapreso dieci anni prima con la riforma costituzionale del Titolo V e sostenuto dalle autonomie regionali e locali.

La disciplina mirava al raggiungimento di un'autonomia sul piano fiscale e delle politiche di spesa di Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni, in un'ottica improntata allo scrupoloso rispetto dei criteri di efficienza, responsabilità e trasparenza democratica.

La legge individua innanzitutto una serie di organi, tanto permanenti quanto temporanei, chiamati ad intervenire nel processo di adozione dei decreti attuativi della legge, che dovrebbero da un lato rafforzare la collaborazione tra i diversi livelli di governo, dall'altro valorizzare il dialogo tra potere esecutivo e legislativo. Si tratta nello specifico della Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, nonché della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Risultano altresì ampliati i compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria. La prima ha il compito di esprimere pareri e formulare osservazioni utili sui decreti, nonché di verificare lo stato dei lavori di attuazione e riferirne semestralmente alle Camere. La COPAFF, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e composta da rappresentanti di Stato, Regioni ed enti locali, si occupa per lo più di svolgere attività informative e consultive. La Conferenza composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo è, infine, un organo di dialogo, che dovrà monitorare e verificare la tenuta dell'intero impianto normativo.

L'idea di fondo è quella di responsabilizzare Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni in tema di entrate e aumentare l'efficienza con riferimento alle spese. A tal fine, sul solco tracciato dall'art. 119 Cost., gli enti territoriali a) vengono dotati della facoltà di istituire tributi propri, b) di compartecipare a tributi derivati dal gettito erariale e c) di disporre di un patrimonio autonomo, grazie anche alla assegnazioni di beni demaniali che divengono disponibili per gli enti locali assegnatari dei medesimi, d) di vedersi riconoscere le risorse idonee a garantire la prestazione ai cittadini delle funzioni fondamentali e dei servizi essenziali; e) godranno, infine, di trasferimenti per esigenze di perequazione territoriale.

Tale proposito si realizza attraverso una riorganizzazione del sistema di finanza derivata, nonché attraverso l'individuazione del costo standard delle funzioni svolte dalle Regioni e dai predetti enti locali.

In tale ottica, partendo dal presupposto che ciascuno degli enti territoriali coinvolti dalla riforma dovrebbe disporre di risorse autonome per il finanziamento del proprio operare, fondamentale risulterà l'inquadramento delle singole funzioni fondamentali svolte dalle Regioni e dei servizi essenziali resi dagli enti locali. Lo Stato, laddove l'ente territoriale non fosse in grado di garantire alla propria cittadinanza lo standard del servizio – definito su base nazionale – assicurerà l'integrale finanziamento solo per le predette attribuzioni, attraverso un fondo perequativo, costituito da partecipazioni al gettito erariale derivanti dal prelievo fiscale di tutte le Regioni.

Per poter procedere ad un'efficiente ed equa distribuzione delle risorse, sarà fondamentale il passaggio dal criterio della "spesa storica" al criterio della "spesa standard": infatti il finanziamento agli enti locali improntato al principio della spesa storica (lo Stato finanzia l'ente sulla base del principio "più spendi più hai") finora applicato, ha portato a comprendere

nei costi dei servizi tanto i fabbisogni reali, quanto le inefficienze del sistema, e cioè veri e propri sperperi di risorse finanziarie. La spesa standard (attraverso cui vengono definiti a livello nazionale i costi dei servizi di cui si fanno carico gli enti locali oggetto della riforma) dovrebbe invece contenere gli sprechi, attraverso un uso più razionale delle risorse che miri al finanziamento del costo effettivo dei servizi.

In tale contesto la legge individua un elenco dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali per i quali lo Stato è tenuto ad assicurare l'erogazione attraverso la perequazione, laddove la Regione o l'Ente Locale di riferimento non siano in grado di provvedervi con le proprie finanze (quelle derivanti dai tributi propri e dalla compartecipazione). Diversamente, per le funzioni non fondamentali ed i servizi non essenziali, lo Stato non se ne farà carico, se non in minima parte, lasciando scegliere a Regioni ed enti locali se e come provvedere al relativo finanziamento.

La definizione dei costi standard è dunque necessaria perché permetterà allo Stato di garantire solo la spesa *standard* per servizio, mentre l'onere di finanziare costi maggiori graverà sulle amministrazioni locali, premiando così chi fa miglior uso delle risorse e punendo indirettamente chi ne fa cattivo uso.

La legge rimanda ai decreti attuativi l'intera disciplina dei meccanismi di definizione dei costi standard, scaricando la responsabilità della scelta all'esecutivo.

Strettamente collegata con la gestione delle finanze è l'indicazione prevista dalla legge delega – che di nuovo demanda ai decreti attuativi la normativa di dettaglio – di meccanismi premiali nei confronti di quegli enti che riusciranno ad assicurare un'elevata qualità delle prestazioni

erogate; la valutazione in merito sarà compiuta considerando il livello di pressione fiscale, che dovrà risultare inferiore alla media degli altri enti di pari livello a parità di servizi offerti. Misure sanzionatorie saranno disposte al contrario nei confronti degli enti che, sotto i medesimi profili, risulteranno meno virtuosi e che non rispetteranno gli obiettivi di finanza pubblica, di cui alla legge finanziaria, prevedendo anche ipotesi di ineleggibilità degli amministratori responsabili dei dissesti finanziari degli enti locali, di interdizione dalle cariche o di scioglimento dei consigli regionali e nei casi più gravi di contestuale rimozione del presidente.

L'intento parrebbe, quindi, quello di vincolare l'amministrazione locale – anche in relazione alla gestione delle finanze pubbliche – al controllo e al consenso della cittadinanza del territorio di riferimento, dal momento che i predetti meccanismi premiali o sanzionatori, che mirano a valorizzare l'efficienza e la trasparenza della PA e a responsabilizzare i diversi livelli istituzionali, dovrebbero mettere in luce eventuali cattive gestioni, condizionando le dinamiche elettorali.

La legge delega si pone inoltre il fine di potenziare la lotta all'evasione fiscale mediante il coinvolgimento degli enti locali chiamati a cooperare a tal fine con lo Stato: l'incentivo è rappresentato, ancora una volta, da meccanismi premiali, atti a garantire alle amministrazioni di beneficiare di rilevanti percentuali delle somme evase raccolte nel proprio territorio, per destinarle ad integrare il sostentamento dei fabbisogni della comunità di riferimento.

Un'ulteriore significativa innovazione dovrebbe infine riguardare il sistema di contabilità pubblica, attraverso l'uniformazione delle regole per la redazione dei bilanci per tutti i livelli di governo, in un'ottica di generale razionalizzazione del sistema, nonché di una più immediata e facile comparazione tra gli esercizi delle amministrazioni locali.

La legge 42/2009 dedica scarni riferimenti alle Regioni a statuto speciale⁴⁶, alle quali – in linea di massima – non si applica la normativa in tema di federalismo fiscale.

2.5.2 I singoli decreti

Al fine di dare attuazione al processo di decentramento fiscale, sono stati approvati otto decreti legislativi, volti a specificare e sviluppare gli ambiti di intervento individuati dalla legge delega.

Il d. lgs. 85/2010, primo a essere emanato, provvede a dotare Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (c.d. federalismo demaniale), mediante l'attribuzione di beni demaniali disponibili che, una volta individuati dal Consiglio dei Ministri in accordo con la Conferenza Unificata, verranno assegnati sulla base di specifiche richieste di assegnazione avanzate dalle Regioni e dagli enti locali interessati, nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale.

In attesa di una disciplina organica sulle Città Metropolitane, si è in secondo luogo approvato, in attuazione dell'art. 24 l. 42/2009, il d. lgs. 156/2010, recante la definizione dell'ordinamento, anche finanziario, dell'ente territoriale Roma Capitale, che sostituisce il Comune di Roma. Il decreto tuttavia, non prevedendo puntuali disposizioni di carattere finanziario, rimandava a successivi interventi il completamento della normativa. A tal proposito, un secondo decreto, approvato dal Governo il 6 aprile 2012 a seguito del parere favorevole rilasciato dalla commissione Bicamerale per il federalismo fiscale il 29 marzo 2012, ha

⁴⁶ Artt. 15, 22 e 27 l. 42/2009.

definito le funzioni amministrative e relative risorse finanziarie che spetteranno all'ente territoriale in parola.

L'esecutivo ha poi approvato, oltre i termini stabiliti dalla legge delega, un primo decreto in materia di Costi e fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province. Il d. lgs. 216/2010 delinea la disciplina di determinazione dei fabbisogni standard relativamente alle funzioni fondamentali degli enti locali, demandando l'intera attività pratica alla SOSE S.p.A., società per gli studi di settore, che, in collaborazione con IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale – ha provveduto all'individuazione delle metodologie e alla raccolta ed elaborazione di dati.

Il d. lgs. 23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale ha avuto un iter di approvazione alquanto travagliato, incontrando dapprima un parere negativo in Commissione e, in secondo luogo, un diniego di emanazione da parte del Presidente della Repubblica⁴⁷, a seguito di un vizio procedimentale in sede di approvazione del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo infatti aveva approvato il decreto senza rispettare l'obbligo – previsto dalla stessa legge delega in caso di parere negativo della Commissione – di rendere una comunicazione alle Camere prima dell'approvazione definitiva. Avendo in seguito il Governo provveduto a sanare l'irregolarità secondo le modalità previste, il decreto, parzialmente modificato, è stato infine adottato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Il testo disciplina la devoluzione e l'istituzione di tributi a favore

⁴⁷ Comunicato del 4 febbraio 2011 del Presidente della Repubblica in merito all'emanazione del testo del d. lgs. sul federalismo municipale: “ [...]sento il dovere di richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di un pieno coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali nel complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale. La rilevanza e delicatezza delle conseguenze che ne deriveranno sull'impiego delle risorse pubbliche e in particolare sull'assetto definitivo del sistema delle autonomie delineato dal nuovo titolo V° della Costituzione suggerisce infatti un clima di larga condivisione [...]”.

delle amministrazioni comunali. Con riferimento al primo profilo, il decreto assegna ai Comuni compartecipazioni al gettito IRPEF e IVA e disciplina e riconosce una percentuale sulla c.d. cedolare secca⁴⁸ nelle locazioni ad uso abitativo; viene inoltre disposta l'istituzione di imposte di soggiorno, di scopo, nonché l'imposta municipale propria (o unica – IMU) e municipale secondaria. Si prevede l'istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio di natura provvisoria, volto a garantire il finanziamento integrale degli standard delle funzioni fondamentali e ad integrare la sovvenzione per quelle non fondamentali. Nel decreto sono altresì introdotti incentivi alle amministrazioni comunali per la lotta all'evasione fiscale. Il decreto in oggetto rimanda tuttavia a decreti ministeriali integrativi il completamento della disciplina, con il risultato di rendere alquanto complicata la lettura e la comprensione della regolamentazione in esso contenuta.

Il d. lgs. 68/2011 provvede alla disciplina in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. In particolare, il decreto sanciva la soppressione dei trasferimenti che abbiano caratteristiche di generalità e permanenza dallo Stato alle Regioni, a partire dal 2013, stabilendo che si proceda ad una contestuale rimodulazione dell'addizionale IRPEF, per la cui disciplina puntuale rimanda ad un DPCM da adottarsi entro un anno dall'approvazione del decreto stesso. Con riferimento all'IVA, la Regione godrà di una compartecipazione al gettito, basata sul principio di territorialità e per un ammontare fissato "al livello minimo assoluto e sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno

⁴⁸ Si tratta di un'imposta che il locatore può scegliere di sostenere, in alternativa all'IRPEF, che si calcola applicando una percentuale (oggi pari al 25,2%) sul canone di locazione annuo percepito e che sostituisce anche l'imposta di registro e di bollo da versare per la registrazione del contratto, la proroga o la risoluzione di esso.

corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione”. Si incide altresì sull’IRAP e si procede alla trasformazione di alcuni tributi statali in regionali. Per quanto riguarda le Province, il decreto abolisce fin dal 2012 i trasferimenti statali generali e permanenti, attribuendo a tali enti locali una compartecipazione al gettito IRPEF, nonché una serie di tributi connessi al trasporto su gomma. Anche in tal caso la disciplina di dettaglio è demandata a successivi DPCM e, in ogni caso, dovrà essere rivista alla luce dei recenti provvedimenti legislativi che hanno modificato sensibilmente le funzioni ed il ruolo delle Province, trasformandole in meri enti di coordinamento.

Pur ribadendo che tra le spese essenziali di carattere regionale vanno annoverate la sanità, l’assistenza, l’istruzione e il trasporto pubblico locale, il decreto prende in considerazione solo la quantificazione degli standard in ambito sanitario, di cui si rimanda la trattazione al successivo capitolo 3.

Il d. lgs. 88/2011 introduce la disciplina relativa alla destinazione e all’utilizzazione delle risorse aggiuntive che lo Stato trasferisce a Regioni ed enti locali, e individua gli strumenti e i principi volti a favorire lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale, nonché la rimozione degli squilibri economici e sociali.

Ferma restando la normativa vigente in tema di contributi speciali e interventi diretti dello Stato ex art. 119, quinto comma Cost., che abbiano finalità diverse da quelle sopraindicate, il decreto intende dunque contribuire a rimuovere gli squilibri esistenti sul territorio nazionale, ispirandosi ai criteri della leale collaborazione, della programmazione pluriennale della gestione delle risorse, uniformandosi alla programmazione in merito dell’Unione Europea, nonché

dell'addizionalità dei fondi UE⁴⁹.

Viene a tal fine istituito il Fondo per lo sviluppo e la coesione, le cui risorse saranno ripartite in un'ottica di qualità, tempestività ed effettivo conseguimento dei risultati programmati.

La costante azione di monitoraggio e controllo dello Stato sul corretto utilizzo delle risorse devolute dovrebbe consentire uno sviluppo della programmazione efficiente, nonché la possibilità di comminare sanzioni agli enti che dovessero gestire impropriamente quanto loro concesso.

Il d. lgs. 118/2011 mira a introdurre, attraverso una prima fase di sperimentazione biennale a partire dal 2012⁵⁰ e con l'adozione di ulteriori decreti correttivi ad integrazione della disciplina, un sistema omogeneo di contabilità economico-gestionale a cui si uniformino Regioni ed enti locali. Le disposizioni del decreto e le eventuali successive modifiche, entreranno in vigore a partire dal 2014.

L'omogeneità dei bilanci dovrebbe finalmente permettere non solo un agile raccordo tra i conti delle amministrazioni pubbliche e il Sistema europeo dei conti nazionali, ma faciliterà altresì la programmazione e il confronto tra i bilanci, incrementando la trasparenza e l'efficienza della PA⁵¹.

L'allegato I al decreto contiene i principi contabili generali, identificati

⁴⁹ Si intende il principio secondo cui le risorse assegnate dall'Unione Europea per la rimozione degli squilibri economici e sociali vanno sommate e non possono pertanto sostituirsi alle spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti locali.

⁵⁰ Durante la fase sperimentale, alcune amministrazioni considerate rappresentative in base alla loro collocazione geografica e alla dimensione demografica, saranno tenute ad applicare fin dal 2012 le norme previste dal decreto, al fine di verificare l'efficacia del sistema introdotto e correggere le eventuali criticità.

⁵¹ In tal senso già la legge di stabilità n. 196/2009 aveva auspicato il coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti Locali in tema di armonizzazione dei bilanci, rimanendo tuttavia inascoltate le relative disposizioni e silente il dialogo tra le parti coinvolte.

dalla COPAFF, al cui rispetto sono tenute le Regioni, gli enti locali e i loro enti strumentali. Fanno eccezione gli enti del settore sanitario coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), a cui si applicano le regole dettate dal Titolo II del decreto a partire dal 2012.

È peraltro chiaro che la normativa introdotta dal decreto 118/2011 risulterà fortemente condizionata dalle novità introdotte dalla riforma in tema di pareggio – *rectius* equilibrio – di bilancio attualmente in fase avanzata di approvazione in Parlamento, che, in particolare, ha attribuito questa materia in via esclusiva allo Stato, riducendo, così, gli spazi di autonomia regionali.

Il d. lgs. 149/2011⁵² chiude infine la serie degli interventi governativi in attuazione della legge delega. Attraverso tale decreto si è inteso rafforzare il rapporto tra amministratori e amministrati (i cittadini elettori), da un lato aumentando il livello di responsabilizzazione dei primi, dall'altro favorendo il controllo su di essi dei secondi.

In particolare, si prevede a) l'obbligo per i Presidenti delle Regioni e delle Province e per i Sindaci di redigere una relazione finale sulle spese effettuate e sulle attività amministrative e normative attuate nel corso del mandato; b) la responsabilità politica degli amministratori locali che abbiano causato il dissesto finanziario dell'ente, per i quali è comminata la sanzione politica dell'incandidabilità alle cariche elettive locali, statali e dell'Unione Europea e dell'interdizione dalle cariche di governo locali, nazionali ed europee per un periodo di dieci anni; c) una serie di meccanismi premiali per incentivare gli enti locali alla gestione equilibrata dei bilanci e alla lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

⁵² Il decreto è stato emanato senza che si raggiungesse un accordo in sede di Conferenza Unificata, dal momento che le misure introdotte non incontravano il consenso dei rappresentanti degli Enti Locali.

2.5.3 E' davvero federalismo?

Il naufragio del disegno federalista era già presente *in nuce* nella riforma costituzionale del 2001, e poi nell'attuazione incerta a mano della legge 42/2009, di un già traballante art. 119 Cost. La crisi finanziaria ha solo messo in innegabile evidenza le pecche del sistema, la cui mancanza di organicità ha condotto il legislatore degli ultimi anni a ridurre lo spazio delle autonomie nazionali. Ciò anche a seguito di un'accelerazione del federalizing process europeo che, sia pure per strappi laceranti e a prezzo di diffuse proteste sociali, muove verso ulteriori cessioni di sovranità in materia economico-fiscale e dunque, inevitabilmente, sposta l'asse della decisione politica verso Bruxelles⁵³. La tendenza più che trentennale, presente tanto in Italia che nei principali Paesi europei, a decentrare gli assetti istituzionali sembra essere stata abbandonata a favore di un forte centralismo statale⁵⁴.

Nella riforma contenuta nella legge delega e nei successivi decreti delegati mancano gli elementi essenziali di una vera riforma federale. Mancano perché difetta, in primo luogo, il presupposto della pretesa autonomia: nonostante tutto, infatti, nemmeno il federalismo fiscale ha superato il grande impasse delle regioni ed enti locali. A fronte di un'autonomia di spesa fortemente compressa dai vincoli sempre più stringenti connessi alla crisi o di matrice europea, gli enti territoriali continuano ad essere sostanzialmente privi di autonomia di entrata, se non in quella minima parte che già negli anni 70 fu icasticamente definita "*argent de poche*"⁵⁵.

⁵³ G. Scaccia, L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale, Rivista AIC, n. 1/2014.

⁵⁴ In tal senso si è orientata, per esempio, la riforma del federalismo tedesco del 2006.

⁵⁵ G. Mazzocchi, Entrate e spese regionali. L'esperienza dei primi anni di vita delle Regioni, in A. Barbera, P. D. Giarda e G. Mazzocchi, Dove vanno le Regioni, 129, 1976.

Manca, peraltro, un efficace sistema sanzionatorio e premiale delle amministrazioni territoriali, tale per cui altro elemento essenziale di uno stato confederato – la responsabilità – è assente.

Neppure si è proceduto all'attuazione degli standard, che, specie a livello regionale per ciò che concerne la sanità: ciò che in linea teorica infatti comporterebbe un netto balzo in avanti quanto a possibilità di risparmio in termini finanziari, appare evidente che creerebbe uno squilibrio tale tra le Regioni italiane e tra le realtà locali tale da determinare un blocco di sistema. Privare di fatto di risorse gli enti territoriali in ragione degli standard senza che gli stessi possano provvedere autonomamente a ovviare, con una tassazione propria e autonomamente gestita, eventuali ammanchi, è uno scenario impensabile.

Perdura infine lo squilibrio regioni a statuto ordinario e speciale. Le profonde differenze, specie in ambito finanziario, con l'introduzione della normativa sul federalismo fiscale non sono andate scemando, e anzi, se possibile, si sono accentuate.

Infatti, attraverso la riforma introdotta dalla legge n. 42/2009 e sviluppata attraverso i successivi decreti attuativi (tra i quali va annoverato il d. lgs. 23/2010 sul federalismo municipale) l'autonomia finanziaria degli enti territoriali risulta fortemente compressa non solo con riferimento alle logiche di entrata propria, ma anche per quanto concerne le modalità di spesa, e, di conseguenza, subisce un ridimensionamento anche la portata del principio di responsabilità diretta per le amministrazioni regionali e locali. La struttura della finanza pubblica italiana è tuttora ancorata a una gestione centralista delle risorse del Paese, e la compartecipazione al gettito erariale resta indiscussa protagonista. Il finanziamento degli enti territoriali continua a operare attraverso tributi derivati, con conseguente scarsa valorizzazione della possibilità di

istituire tributi propri locali. Su tali basi si inserisce inoltre il meccanismo di definizione degli standard dei costi dei servizi che lo Stato centrale sta provvedendo a individuare e a cui le Regioni ordinarie e gli enti locali dovranno uniformarsi.

Nello stesso senso si è assestata la Corte con una serie di pronunce tutte a salvaguardia dell'autonomia finanziaria delle 5 Regioni a Statuto speciale (cfr. Cap. 3).

In pratica, più che di federalismo fiscale si potrebbe parlare di una razionalizzazione del modello economico già esistente, che concede poche aperture all'autonomia di Regioni e degli enti locali, all'interno di un forte potere di controllo dello Stato, sia sul fronte delle entrate (visto che la fonte resta prevalentemente erariale) che per quanto concerne le spese (vincolata dagli standard).

In questo panorama, non poche sono le voci critiche di questo "federalismo insincero"⁵⁶, anche di quanti si erano spesi per un'attuazione della riforma, di cui sostanzialmente l'unica nota positiva sembrerebbero essere gli standard, ancorché non riescano a trovare completa attuazione.

La timidezza della riforma sul punto, insieme alla crisi economico finanziaria ha certamente posto il legislatore di fronte a una realtà amara: il sistema delle autonomie va ripensato e rimodulato in maniera organica, non più solo attraverso leggi dai titoli altisonanti, per far sì che la gestione legislativa, amministrativa e soprattutto finanziaria delle realtà territoriali diventi un vero punto di forza e di efficienza del Paese e non più un peso.

⁵⁶ A. Barbera, Da un federalismo "insincero" a un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2012.

2.5 LA CORSA CONTRO LA CRISI

A partire dal 2011 e in particolare a seguito della lettera della Banca centrale europea (BCE) dell'agosto 2011 a firma Draghi – Trichet sulla situazione economico- finanziaria dell'Italia, la legislazione nazionale si è fortemente concentrata sull'adozione di misure anti-crisi per il contenimento della spesa pubblica. Dopo la legge 26 febbraio 2011, n. 10 (di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) ed il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, significativamente intitolato "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia", nel luglio 2011, poco prima della lettera citata ma quando già la situazione cominciava a peggiorare, è stato adottato il decreto-legge n. 98, contenente "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" (c.d. Spending Review 1), che affronta diverse questioni, tra le quali: il tema dei costi della politica nazionale e dei relativi apparati e del finanziamento dei partiti politici; il monitoraggio della spesa delle amministrazioni dello Stato, dei loro approvvigionamenti, del patrimonio edilizio pubblico e del pubblico impiego, determinando una serie di tagli, per lo più lineari, alle capacità di spesa della PA.

Dopo la lettera della BCE l'allora governo Monti ha approvato il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011 (c.d. Spending Review bis); la legge di stabilità 2012 (n. 183 del 2011); il decreto legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011.

I due decreti richiamati sono stati approvati con l'intento di incidere in maniera significativa sugli enti regionali e territoriali, sia sul versante della rappresentanza, sia sul versante del superamento dei comuni più piccoli in un'ottica di contenimento della spesa. Da un lato infatti il

decreto 148 ha previsto la soppressione di tutti i comuni fino a mille abitanti, dall'altro il secondo ha introdotto l'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni per i comuni al di sotto dei 5000 abitanti. Ulteriore elemento riorganizzativo è consistito nel tentativo di sopprimere le province che non rientrassero in determinati parametri di popolazione e di superficie, miseramente naufragata; la normativa di emergenza ha previsto altresì la riduzione del numero dei membri dei Consigli comunali e provinciali, arrivando peraltro a considerare come elemento di virtuosità finanziaria la riduzione del numero dei consiglieri regionali.

Misure queste che mettono in discussione gli stessi enti territoriali.

La legge di stabilità per il 2012 agli artt. 30, 31 e 32 ha imposto nuovi tagli alle spese regionali e locali e ha modificato ulteriormente il patto di stabilità interno, rendendolo estremamente oneroso per Regioni ed autonomie locali.

2.6 IL PAREGGIO DI BILANCIO

Storicamente, la decisione di bilancio è punto centrale del diritto costituzionale, con implicazioni tanto sulle trasformazioni della forma di stato, quanto sulla evoluzione della forma di governo⁵⁷. D'altra parte "Il diritto del bilancio [...] è materia *naturaliter* di diritto costituzionale che, storicamente ruota attorno a due aspetti cruciali: quello della legittimazione del potere politico e quello dei soggetti e delle regole di decisione"⁵⁸.

Il tema del pareggio di bilancio è stato al centro del dibattito in Italia sin

⁵⁷ T.F. Giupponi, Il principio dell'equilibrio di bilancio, in corso di pubblicazione in Quaderni Costituzionali, 2014.

⁵⁸ A. Morrone, Pareggio di bilancio e stato costituzionale, in Lavoro e Diritto, 2013, 357 ss.

dai lavori dalla Costituente. Era opinione infatti del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, che la Costituzione dovesse contenere una regola intesa a impegnare governo e parlamento “verso il pareggio” o, almeno, si cercò di fare prevalere una simile interpretazione “originalista”⁵⁹. Tuttavia alla fine prevalse un’altra impostazione: non fu inserita nell’art. 81 alcuna regola sul pareggio di bilancio e prevalse la linea, sposata da una dottrina maggioritaria⁶⁰, secondo cui sarebbe stato possibile dare copertura finanziaria alle leggi di spesa approvate dopo la decisione annuale di bilancio ricorrendo a bilanci successivi nel rispetto di un più generale principio di equilibrio finanziario complessivo. Una simile impostazione ha determinato che il ricorso all’indebitamento sia divenuto il mezzo alla lunga principale di finanziamento delle politiche di spesa dello Stato, “non limitato a politiche anticicliche, per fronteggiare le fasi avverse dell’economia, ma esteso a dismisura e in ogni contesto, secondo le più svariate esigenze della classe politica di governo”⁶¹, trasformandolo da strumento di sviluppo e crescita secondo le note teorie di Lord Keynes, nell’“oppio del bilancio”⁶².

La tematica del pareggio di bilancio, che fin dagli anni ’80, a causa di una spropositata e non controllata crescita del debito pubblico, è tornata prepotentemente in auge in Italia, ha conosciuto una fase di necessaria concretezza di recente a seguito della crisi economico-finanziaria cominciata nel 2007.

Le misure europee in tema di controllo delle politiche finanziarie degli Stati membri culminate con il Fiscal Compact (v. cap. 1) non

⁵⁹ A. Morrone, op. cit.

⁶⁰ Pace, A. (2011), Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare, in Rivista telematica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, n.3/2011, www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁶¹ A. Morrone, op. cit.

⁶² M. Medina Guerrero, La reforma del artículo 135 CE, in Teoría y Realidad Constitucional, n. 29/2012.

sembravano porre in capo ai governi nazionali l'obbligo di recepire le misure mediante revisione costituzionale come è avvenuto in Italia⁶³. Già infatti gli artt. 11 e 117 primo comma assicuravano una piena copertura degli obblighi assunti in sede europea⁶⁴, di tal che la e "silenziosa"⁶⁵ scelta di costituzionalizzare il pareggio di bilancio è stata da taluni definita "affrettata"⁶⁶. In ogni caso, il patto di bilancio racchiuso nel Fiscal Compact potrebbe rappresentare il seme di una nuova sfida per l'Europa e gli Stati membri e può rappresentare un'occasione rifondativa, per accelerare l'unificazione monetaria verso quella economica e, sullo sfondo, verso quella politica⁶⁷.

2.7.1 La revisione costituzionale

Sfruttando la spinta delle pressioni europee concretizzatesi nel Fiscal Compact, l'Italia ha approvato a passo di marcia una revisione per introdurre in costituzione il principio del pareggio di bilancio. La legge costituzionale 1/2012, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012, derivante dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo, il cui esame è iniziato presso la Camera dei deputati (A.C. 4205 e abbinata), ha raggiunto il quorum dei due terzi dei componenti nella seconda votazione, sia alla Camera, che al Senato e pertanto non è stata sottoposta a referendum popolare.

⁶³ M. Luciani, Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini, in Astrit rassegna, www.astrid-online.it/rassegna, 3/2013 e G. L. Tosato, La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno, relazione al seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Corte Costituzionale, 2013.

⁶⁴ T. F. Giupponi, op. cit.

⁶⁵ Bergo, Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi, in Federalismi.it, n. 6/2013

⁶⁶ A. Brancasi, L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione, in *Quaderni Costituzionali*, 108 ss., 2012

⁶⁷ A. Morrone, op. cit.

La riforma “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale” così approvata ha prodotto una modifica di 4 articoli della costituzione, modificandone il testo attraverso l’inserimento del concetto dell’equilibrio di bilancio, concetto per taluni più sfumato ed evanescente rispetto alle iniziali intenzioni e ai diktat europei.

In concreto, le modifiche alla Costituzione riguardano gli articoli 81, 97, 117 e 119, secondo il prospetto che segue:

Testo ante l. cost. 1/2012	Testo post l. cost. 1/2012
<p>Art. 81</p> <p>Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.</p> <p>L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.</p> <p>Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.</p> <p>Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese</p>	<p>Art. 81</p> <p>Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.</p> <p>Il ricorso all'indebitamento e' consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di</p>

<p>deve indicare i mezzi per farvi fronte.</p>	<p>eventi eccezionali.</p> <p>Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.</p> <p>Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.</p> <p>L'esercizio provvisorio del bilancio non puo' essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.</p> <p>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 sostenibilita' del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza</p>
--	--

	<p>assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.</p>
<p>Art. 97</p> <p>I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.</p> <p>Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.</p> <p>Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.</p>	<p>Art. 97</p> <p>Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.(*)</p> <p>I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.</p> <p>Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.</p>

	<p>Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.</p>
<p>Art. 117</p> <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p>	<p>Art. 117</p> <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p>

<p>b) immigrazione;</p> <p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p> <p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p> <p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;</p> <p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p> <p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p> <p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p>	<p>b) immigrazione;</p> <p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p> <p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p> <p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;</p> <p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p> <p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p> <p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione</p>
--	---

<p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;</p> <p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo</p>	<p>della polizia amministrativa locale;</p> <p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;</p>
--	---

<p>statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo;</p>	<p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione;</p>
--	--

<p>protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la</p>	<p>ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; (...) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la</p>
--	--

<p>determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle</p>	<p>determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle</p>
---	---

materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi

materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi

<p>comuni.</p> <p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato</p>	<p>comuni.</p> <p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato</p>
<p>Art. 119</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito</p>	<p>Art. 119</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni 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.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate</p>

<p>di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>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, lo Stato destina risorse</p>	<p>propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri</p>
---	--

<p>aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>	<p>economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni</p>
---	--

	<p>garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>
--	--

La riforma è stata fin da subito criticata sotto molti punti di vista. Primo tra tutti il fatto che la stessa, nonostante l'indicazione contenuta nel suo titolo, si ponga l'obiettivo dell'equilibrio dei bilanci più che un effettivo pareggio contabile⁶⁸). Le revisioni apportate infatti, si riferiscono esplicitamente all'equilibrio: così l'art. 81, che al primo comma prevede che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" e al sesto rinvia a una speciale legge di attuazione il compito di individuare "le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci"⁶⁹; allo stesso modo anche l'art. 97, comma 1, Cost., che a giudizio di molti costituisce la vera e propria norma generale cardine dell'intera riforma⁷⁰ stabilisce che "le pubbliche amministrazioni [...] assicurano l'equilibrio dei bilanci", nello stesso senso le previsioni di cui all'art. 119, primo comma, Cost. in cui è stata aggiunta la specificazione che regioni ed enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa "nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci". Di equilibrio dei bilanci e non di pareggio parla anche legge di attuazione n. 243/2012 si in generale all'art. 3, ma anche in relazione agli enti territoriali (art. 9), alle amministrazioni pubbliche non territoriali (art. 13) oltre che allo Stato (art. 14).

La riforma quindi più che una puntuale regola di natura contabile

⁶⁸ A. Brancasi, op. cit.; R. Dickmann, Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione, in *Federalismi.it*, n. 4/2012, www.federalismi.it; R. Perez, Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012.

⁶⁹ T.F. Giupponi, op. cit.

⁷⁰ T. F. Giupponi, op. cit., D. Cabras, D. La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, in *Quaderni costituzionali*, 2013; A. Morrone, op. cit.

quantitativamente definita, introduce un principio piuttosto ampio di gestione delle finanze pubbliche⁷¹. Altre disposizioni si riferiscono poi alla necessità di garantire la “sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni” o del “debito pubblico”, anche grazie al concorso degli enti territoriali (artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, Cost. e art. 5, secondo comma, lett. c, legge cost. 1/2012), e il ricorso all’indebitamento non è del tutto precluso anche se fortemente compresso.

Che la riforma sia frutto anche di scelte operate sul piano europeo è evidente dalle disposizioni costituzionali, poi richiamate anche dalla legge di attuazione, che rinviano a all’ordinamento dell’Unione Europea: in questo senso l’art. 97, primo comma, Cost., che statuisce che il principio dell’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico sono da assicurarsi “in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea”.

Una tale formulazione della riforma consente di affermare che, malgrado i vincoli europei alle politiche nazionali di bilancio si siano andati via via intensificando e stringendo, il nostro ordinamento ha conservato, a differenza di altri ordinamenti, una certa flessibilità che lascia un certo margine di manovra al legislatore nazionale.

Ricalcando le definizioni contenute nel Patto di Stabilità e Crescita, il nuovo art. 81, primo comma, Cost. stabilisce che l’equilibrio del bilancio statale vada garantito “tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”, consentendo al legislatore di adeguare le proprie scelte “in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l’equilibrio tra entrate e spese

⁷¹ R. Dickmann, op. cit.

sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta, cioè con un'eccedenza delle entrate rispetto alle spese"⁷². Il successivo secondo comma, tuttavia, consente l'indebitamento solo "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali", con la conseguenza che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, non si potrà ricorrere all'indebitamento mediante il ricorso al mercato"⁷³.

Certamente più limitate appaiono le possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, consentito solo per spese di investimento. In proposito, all'art. 119, comma 6, è introdotta una interessante previsione secondo la quale che l'indebitamento è consentito solo a patto che "per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". A parere di alcuni questa indicazione rivelerebbe un'intenzione al rilancio del ruolo della Regione quale ente di governo degli equilibri finanziari nell'ambito del proprio territorio (vedi di seguito).

La revisione non completa da sola il nuovo assetto della finanza pubblica, rinviando per la sua attuazione a una legge, da approvare a maggioranza assoluta delle Camere. Ancorché, come si dirà in seguito, la legge in parola sia stata approvata alla fine del 2012, gli effetti per gli enti territoriali si produrranno solo a partire dal 2016 con esiti non ancora del tutto prevedibili stante il rinvio da parte dello stesso legislatore nazionale ad ulteriori interventi normativi a completamento della disciplina.

⁷² A. Brancasi, op. cit.

⁷³ M. Luciani, op. cit.

2.7.2 La legge 243/2012 e gli effetti sugli enti territoriali

La legge 24 dicembre 2012, n. 243 è stata approvata per dare attuazione al nuovo art. 81, c. 6, Cost. e alle previsioni di cui all'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012. Detta legge attuativa può essere modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dello stesso art. 81, c. 6, Cost.⁷⁴

La legge n. 243/2012 interviene in modo significativo sull'intero mondo della finanza pubblica, non solo su quella statale ma anche, in modo pervasivo, su quella locale e regionale, dal momento che a partire dal 2016, introduce importanti modifiche alla programmazione e gestione di bilancio, intervenendo a emendare le attuali procedure contenute nei d.lgs. n. 267/2000 per gli enti locali, nel d.lgs. n. 276/2000 e relative leggi regionali di contabilità per le regioni, e nel d. lgs. 118/ 2011 in tema di armonizzazione contabile.

In particolare, la legge interviene a specificare il concetto di equilibrio di bilancio per gli enti territoriali (art. 9) che si considererà raggiunto qualora, sia in fase di previsione che di rendiconto, l'ente registri:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate finali e spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate correnti e spese correnti, incluse le quote di capitale di ammortamento del debito.

⁷⁴ Art. 81, 6 co. Cost.: "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".

Appaiono quindi delineati due equilibri, che tanto nella fase previsionale che in quella gestionale comporteranno che:

- I. le spese finali (Tit. I-II) dovranno essere finanziate solo dalle entrate finali (Tit. I-II-III-IV), con esclusione del debito quale fonte di finanziamento e di riequilibrio della parte capitale del bilancio;
- II. le spese correnti dovranno trovare integrale copertura nelle entrate correnti, senza apporti straordinari da altre gestioni, ora eccezionalmente ammissibili per gli enti locali, previa autorizzazione legislativa, ex art. 162 c. 6 Tuel (v. il caso classico dei proventi dei permessi di costruzione utilizzabile in quota parte per il finanziamento di spese di parte corrente)⁷⁵.

Nel caso in cui il rendiconto dovesse registrare un valore negativo dei saldi sopra indicati, la legge prescrive che si provveda obbligatoriamente all'adozione di misure correttive volte a recuperare il disavanzo nell'arco triennio successivo. Viceversa, i saldi positivi, saranno destinati all'estinzione del debito o, posto il rispetto dei vincoli provenienti dall'Europa e dell'equilibrio dei bilanci, anche al finanziamento degli investimenti. La definizione delle sanzioni in caso di disavanzo e dei criteri per l'individuazione di eventuali ulteriori obblighi a carico degli regioni ed enti locali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche è rimessa alla legge dello Stato.

Ai sensi dell'art. 10 l'indebitamento potrà essere concesso agli enti territoriali solo per il finanziamento degli investimenti. In particolare, possibili operazioni di indebitamento, sempre nel limite dell'ammontare dei prestiti (quota capitale) annualmente rimborsati, potranno essere

⁷⁵ L. Cimbolini, Pareggio di bilancio ed enti locali. Il contenuto delle norme attuative e le prime riflessioni sul tema, in Azienditalia 7/2013, www.astrit-online.it.

consentite:

- a) solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento. I piani, inoltre, dovranno evidenziare gli oneri a carico dei futuri esercizi e le relative coperture;
- b) solo sulla base di intese regionali che dovranno garantire, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale (v. 9, c. 1, lett. a) del complesso degli enti della regione (inclusa quest'ultima). Per questo, gli enti locali dovranno annualmente comunicare alla regione il saldo di cassa da conseguire e gli investimenti da realizzare con l'indebitamento o con gli avanzi pregressi.

L'articolo al comma 4 prevede inoltre che nel caso dovesse rilevarsi un disavanzo di cassa, questo graverà sull'equilibrio di cassa finale dell'anno seguente del complesso regionale e sarà ripartito fra gli enti che non hanno rispettato il saldo.

È rimesso ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, l'individuazione dei criteri e delle modalità di attuazione dell'art. 10.

Agli articoli successivi la legge disegna una sorta reciproca solidarietà fra Stato e autonomie. Infatti, ai sensi dell'art. 11, nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze è stato iscritto il Fondo per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o in caso di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito nelle fasi avverse del ciclo economico del saldo del conto consolidato⁷⁶.

⁷⁶ L'art. 6 della legge n. 243/2012, difatti, prevede che scostamenti temporanei del saldo

Tale fondo sarà ripartito tra regioni ed enti locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli eventi eccezionali di cui sopra. Parimenti l'art. 12 stabilisce che gli enti territoriali dovranno concorrere alla sostenibilità del debito del complesso delle P.A. In tale ottica, nelle fasi favorevoli del ciclo, i documenti di programmazione determineranno la misura del contributo degli enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato; tale contributo sarà ripartito tra gli enti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Problemi interpretativi si pongono poi sul concetto di "indebitamento", specie "sull'alternatività o cumulatività delle due ipotesi ammesse di

strutturale rispetto all'obiettivo programmatico siano consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali. Sono considerati casi eccezionali i periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, dovrà presentare alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui dovrà aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indicherà la misura e la durata dello scostamento, stabilirà le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definirà il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali. Il piano di rientro sarà attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizzerà lo scostamento e approverà il piano di rientro, sarà adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Le risorse eventualmente reperite sul mercato (nuovo indebitamento) ai sensi della deroga al pareggio di bilancio, potranno essere utilizzate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di scostamento dall'obiettivo strutturale.

ricorso allo stesso”⁷⁷. Si propende per la prima interpretazione, e i casi in cui si ritiene possibile l’indebitamento sono due: il primo, di natura oggettiva e limitata quantitativamente a tener conto degli effetti negativi del ciclo economico, priva di autorizzazione parlamentare; il secondo, a seguito di una precisa assunzione di responsabilità parlamentare e connessa ai citati eventi eccezionali, con l’individuazione di uno specifico piano di rientro e di un termine preciso, oltre che dell’ammontare complessivo dello scostamento⁷⁸.

Ai sensi dell’art. 8 della legge, fuori da tali due ipotesi, eventuali significativi scostamenti dagli obiettivi programmatici comporteranno un apposito meccanismo di correzione, con la previsione di “misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall’esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell’obiettivo programmatico strutturale”, con l’indicazione della misura e dell’articolazione temporale di tali interventi.

Per consentire il raggiungimento degli obiettivi al cui rispetto è chiamato lo Stato, l’art. 4 della legge n. 243/2012 coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche, chiamate a concorrere agli obiettivi di mantenimento di un rapporto tendenziale tra debito e PIL coerente con le indicazioni dell’UE (60%), e ad assicurare, in caso di superamento di tale soglia, una riduzione coerente con quanto stabilito a livello comunitario.

2.7 NUOVA VITA PER LE REGIONI?

⁷⁷ T. F. Giupponi, op. cit.

⁷⁸ A. Brancasi, op. cit.; N. Lupo, La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangieri, Quaderno 2011, 2012; M. Luciani, op. cit.

La riforma sul pareggio di bilancio, sembrerebbe conferire alle Regioni un nuovo ruolo, di coordinamento e gestione delle risorse pubbliche regionali, quali effettivi enti di governo, intermedi tra Stato ed Enti locali.

In effetti, le Regioni sono chiamate dalla riforma non solo a rispettare gli obblighi di equilibrio di bilancio cui devono attenersi tutti gli enti territoriali nella stesura dei propri rendiconti finanziari, ma il nuovo art. 119 Cost. prima e la legge 243/2012 dopo, sembrerebbero aver loro attribuito una funzione ulteriore che le pone definitivamente più in alto, nella scala gestionale e decisionale, rispetto agli altri enti locali: quella di valutare e decidere – autonomamente rispetto allo Stato e sostanzialmente in modo autoritativo rispetto agli enti locali – le politiche di spesa al proprio interno⁷⁹.

L'attuazione del regionalismo quindi, sembrerebbe assumere concretezza dietro la spinta della normativa del pareggio di bilancio, che conferisce un nuovo elemento di forza alle Regioni e apre la strada a nuove prospettive di organizzazione dello Stato⁸⁰.

Tuttavia, il processo appena avviato, sempre ammesso che questa fosse la reale intenzione del legislatore, si poggia su una riforma, quella del pareggio di bilancio, che, con riferimento all'autonomia finanziaria di Regioni ed enti territoriali già manifesta una serie di criticità da approfondire e che nei prossimi anni, auspicabilmente prima che la riforma divenga efficace, se risolte da parte del legislatore, determineranno un significativo passo in avanti per la concretizzazione del regionalismo italiano⁸¹.

⁷⁹ A. Morrone, op. cit.

⁸⁰ A. Barbera, op. cit.

⁸¹ Da questo punto di vista, probabilmente lo sfasamento dell'entrata in vigore della normativa in tema di equilibrio di bilancio, che per Stato e P.A. è prevista dal 1 gennaio 2014 e per le Regioni e gli EELL è posticipata al 1 gennaio 2016 e che potrebbe

Il successivo intervento correttivo mediante un numero imprecisati di provvedimenti espone però la riforma al rischio di divenire farraginoso e di non agevole applicazione/interpretazione. Il legislatore in proposito dovrà decidere se continuare a disperdere la normativa in un dedalo di provvedimenti – come avvenuto per il federalismo fiscale – con il rischio di creare nuovamente una disciplina in taluni casi poco coerente ed organica, oppure sfruttare l'opportunità che questa nuova riforma presenta e, attraverso pochi, chiari e coordinati provvedimenti, realizzare una disciplina univoca, chiara e stabile dei vincoli e dei limiti della finanza pubblica decentrata⁸². Già di per sé, infatti, lo schema attuativo non si completa con la legge n. 243/2012, ma rinvia a ulteriori interventi la precisazione della disciplina. Per esempio, con riferimento al Capo IV, viene posticipata a un successivo intervento del legislatore la definizione delle sanzioni per gli enti che non rispetteranno l'equilibrio e a un d.p.c.m. la trattazione di ulteriori aspetti della riforma (i.e. le modalità di presentazione del saldo di cassa che l'ente prevede di conseguire e gli investimenti che intende realizzare mediante indebitamento, ai sensi dell'art. 10). È inoltre previsto che con legge lo Stato possa imporre nuovi obblighi in capo agli enti territoriali, affinché concorrano al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche, con un generico richiamo al rispetto dei principi espressi nella L. 243/2012. Vi sono peraltro aspetti non previsti dalla normativa, nemmeno attraverso una sommaria indicazione che rimandi a futuri interventi, che però necessiteranno di essere declinati in leggi affinché la riforma possa funzionare.

determinare problemi sul piano applicativo (non è chiaro infatti quale disciplina si applicherà ai bilanci di Regioni ed enti locali medio tempore e se la stessa sarà compatibile con le regole del pareggio di bilancio già vigenti per lo Stato), potrebbe non essere un male. Il ritardo nell'attuazione, infatti, garantisce al legislatore un margine di tempo abbastanza lungo al fine di operare i correttivi necessari.

⁸² Salerno G. M., Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni, in Quad. cost., 2012.

I nodi principali che ostacolano la via del regionalismo senza dubbio possono individuarsi nelle dinamiche che ruotano intorno all'indebitamento degli enti territoriali. È questo infatti il momento in cui è concentrata l'attività di governo delle risorse attribuita alle Regioni dalla riforma, chiamata a decidere, sulla base degli elementi forniti dal legislatore statale, quali enti potranno ricorrere al predetto strumento finanziario.

La riforma prevede, infatti, che ciascun anno alla Regione, con apposite intese, spetterà il compito di decidere se e chi potrà far ricorso all'indebitamento sulla base dei piani presentati da ciascun ente e dei propri progetti come ente Regione, a patto che sia garantito l'equilibrio di gestione di cassa finale del bilancio aggregato.

Con riferimento alla possibilità di indebitamento ai fini dell'investimento, la riforma costituzionale sembrava introdurre a carico delle Regioni e degli enti locali, vincoli più stringenti rispetto a quelli previsti per Stato e P.A. Tuttavia, la prima interpretazione del vincolo sembrerebbe superata dalle previsioni di cui alla legge 243/2012. Inizialmente, infatti, si è ritenuto che la riforma, fortemente restrittiva dell'equilibrio che i bilanci degli enti territoriali, impermeabili – a differenza del bilancio dello Stato – ai cicli economici negativi, fosse stata congegnata in modo tale da impedire agli enti territoriali l'indebitamento per titolo diverso dall'investimento, escludendo quindi il ricorso a tale strumento per ripagare i debiti dell'ente. In sostanza, l'ente per accedere all'investimento avrebbe dovuto prima ripianare i debiti e registrare un risparmio⁸³.

In realtà, l'introduzione all'interno della legge 243/2012, dell'art. 10, terzo

⁸³ Brancasi A., Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, in Osservatorio sulle fonti, 2012.

comma, che prevede, nella sua parte conclusiva, che ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

Il che aprirebbe agli enti territoriali la possibilità di indebitarsi per ripagare debiti pregressi (quindi di cui al conto capitale), mentre resterebbe loro preclusa la possibilità di fare ricorso all'indebitamento per spese correnti⁸⁴.

Con specifico riferimento, poi, al ruolo di coordinamento che Regione dovrà svolgere per il ricorso all'indebitamento degli enti al proprio interno, l'art. 10 della legge 243/2012, si preoccupa di anticipare che le modalità di presentazione dei progetti di investimento da parte degli enti territoriali saranno disciplinati da un successivo dpcm, ma non contiene alcuna indicazione in merito ai criteri ai quali la Regione dovrà fare riferimento al momento di decidere quale/i degli enti richiedenti potrà ricorrere ad operazioni di indebitamento e quali invece, almeno per l'anno di riferimento, non si vedranno riconoscere tale possibilità. La valutazione sarà esclusivamente tarata in base alla virtuosità dell'ente (cioè, chi tra i virtuosi, spicca di più), oppure dovrà tenere conto delle reali necessità dei cittadini? Sarà in grado la Regione, anch'essa coinvolta nella ripartizione delle risorse, di essere arbitro imparziale? Quale fonte normativa provvederà alla determinazione di tali criteri? Certamente, in un'ottica di concretizzazione del regionalismo, si

⁸⁴ Ciò che tuttavia non è chiaro è se anche per le operazioni di indebitamento ai fini dell'estinzione di prestiti pregressi, di cui alla norma predetta, l'ente debba rendere conto alla Regione, e concorrere con gli altri enti territoriali alla procedura di autorizzazione/selezione, oppure se tale strumento rientri nella totale disponibilità dell'ente. In tale seconda ipotesi, potrebbe darsi il caso, non esente da rischi di solvibilità, in cui uno stesso ente, nel corso del medesimo anno finanziario, faccia all'indebitamento su due linee diverse: una autonoma e apparentemente sganciata da ogni forma di controllo, per pagare i propri debiti, l'altra, finalizzata agli investimenti, autorizzata dalla Regione.

potrebbe lasciare in tale campo ampio margine alla decisione della singola Regione, che, attraverso leggi di coordinamento finanziario infra-regionale, eserciterebbe il proprio nuovo ruolo di organo di governo intermedio⁸⁵.

In ogni caso, ai fini delle valutazioni, quale che sia l'ente giudicante e, in via più generale, per conseguire in maniera efficiente, uniforme e comparabile gli obiettivi di pareggio di bilancio, sarà necessario proseguire sulla strada del superamento della spesa storica, a favore della spesa standard.

La stessa legge 243/2012, all'art. 21 (disposizioni transitorie e finali) sottolinea l'importanza della definizione degli standard ai fini del pareggio di bilancio e rilancia le attività volte all'implementazione del modello già individuato e parzialmente attuato a seguito della riforma sul federalismo fiscale di cui alla legge 42/2009 e successivi decreti attuativi.

La procedura di definizione degli standard tuttavia, ad oggi, non si è ancora conclusa.

Infatti, mentre per quanto concerne Comuni e Province lo stato dell'arte è piuttosto avanzato, non altrettanto può dirsi per la definizione degli standard sanitari delle Regioni (esigenza tanto più urgente in quanto, come noto, la sanità pesa sul bilancio della Regione di circa l'80%)⁸⁶.

⁸⁵ A. Morrone, op. cit.

⁸⁶ Per ciò che concerne Comuni e Province, terminata la fase di raccolta ed elaborazione dei dati, è stato pubblicato, sulla G.U. del 5 aprile 2013, il dpcm del 21/12/2012 recante "Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni), e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro (Province), ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n.216/2010". Il Consiglio dei Ministri, inoltre, il 18 aprile 2013 ha approvato in via preliminare un secondo provvedimento di attuazione D.Lgs. n.216/2010 che adotta le note relative alla metodologia di determinazione dei fabbisogni standard per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a statuto ordinario. Le note metodologiche, elaborate

Con riferimento, invece, alle Regioni, ad oggi non sono nemmeno state individuate le 3 regioni benchmark (come emerge dal paragrafo che segue).

Pur essendoci ancora un discreto margine di tempo prima dell'entrata in vigore delle regole sul pareggio di bilancio per gli enti territoriali, sarebbe auspicabile una accelerata nell'individuazione e applicazione degli standard. Una definizione ritardata rispetto al 1 gennaio 2016, non potrebbe che togliere equilibrio all'equilibrio, venendo a mancare criteri fondamentali non solo per la stesura dei bilanci ma anche e soprattutto per le possibilità efficienti di intervento statale nella garanzia dei diritti sociali e civili ai cittadini.

A fronte di questa vis contenuta nella riforma che, al netto dei necessari correttivi, alimenta le speranze di quanti auspicano un'evoluzione del regionalismo italiano che sviluppi le potenzialità governative delle Regioni⁸⁷, vi sono tuttavia forze opposte che indeboliscono le basi dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali e falsano i rapporti tra enti territoriali e popolazione di riferimento.

Innanzitutto, con riferimento alle modifiche di cui al primo comma dell'art. 119, occorre riflettere sugli effetti che l'introduzione dell'ulteriore vincolo del rispetto dell'equilibrio dei bilanci e del concorso al conseguimento dei vincoli europei producono sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Non c'era certo bisogno di questa riforma per accorgersi che l'autonomia finanziaria sancita in costituzione a seguito della riforma del Titolo V del 2001 era nel corso degli anni andata svuotandosi, anche a seguito di talune pronunce della Corte costituzionale. L'introduzione di regole stringenti contenute nel patto di

da SOSE con la collaborazione scientifica di Ifel, riguardano le funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo.

⁸⁷ Barbera A., Regioni e interesse nazionale, Milano, Giuffrè, 1974.

stabilità interno ai fini del conseguimento degli obiettivi eurodeterminati, ha inoltre ristretto fortemente le possibilità di gestione delle risorse da parte degli enti territoriali. Anche sul piano della capacità di istituire tributi propri e della contestuale garanzia di godere del gettito degli stessi o di quelli attribuiti a Regioni ed enti locali dallo Stato (cc.dd. tributi propri derivati), le realtà territoriali hanno perso la partita contro lo Stato, trovandosi di fatto a gestire risorse economiche frutto di un sistema di finanza derivata, molto spesso, come per l'IMU, compresse, per volontà insindacabile dello Stato, da esigenze di carattere centrale. Su tale impianto, già di per sé decisamente limitativo, gli ulteriori vincoli introdotti dalla riforma alimentano il dubbio che possa ancora parlarsi di reale autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Non è forse più appropriato parlare di "gestione delle risorse derivate decentrata e fortemente condizionata dallo Stato"?

L'autonomia finanziaria, inoltre, per funzionare in maniera efficiente ed efficace, deve essere vincolata da meccanismi di responsabilizzazione degli enti territoriali che gestiscono le risorse. In pratica, le amministrazioni locali vengono valutate dai cittadini anche e soprattutto in funzione dell'utilizzo delle risorse finanziarie raccolte sul territorio mediante i tributi. Tuttavia, allo Stato è concessa dalla riforma, oltre alla facoltà già a loro disposizione di destinare agli enti territoriali minori risorse di quante preventivate (si veda per esempio, il caso relativo alla devoluzione dell'IMU per l'anno 2012), anche la possibilità di prevedere, con legge, al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, ulteriori obblighi a carico di Regioni ed Enti locali chiamati a concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Provvedimenti da parte dello Stato di tal genere comprimerebbero fortemente la capacità degli enti territoriali di far fronte ai bisogni delle

collettività di riferimento, garantite dal Fondo straordinario per il concorso dello Stato il finanziamento solo per i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali. Per far fronte al resto delle necessità, l'ente non avrebbe altra scelta, a meno di non voler ridurre il numero o la qualità dei servizi al cittadino, che aumentare le aliquote differenziali dei tributi compartecipati o derivati (e comunque entro le forbici di variazione previste con legge dello Stato, non necessariamente sufficienti a colmare la compressione delle risorse) o tagliare drasticamente i servizi. Con la conseguenza che la responsabilità finirebbe col ricadere sui livelli di governo del territorio sottostanti, incapaci di far fronte alle conseguenze sull'autonomia in concreto di Regioni ed enti locali derivate da tagli e/o oneri imposti dallo Stato.

Alla luce di quanto detto è chiaro che ancora si sia ben lungi da una netta consacrazione della Regione come vero ente di Governo e non solo di amministrazione. La riforma del pareggio di bilancio però pare aver gettato le basi per procedere in tal senso. Sarà solo la verifica in concreto della strada che il legislatore deciderà di percorrere che ci dirà se nel 2016 potrà effettivamente dirsi concretizzato il regionalismo in Italia.

CAPITOLO 3

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

3.1 LA CORTE GIOCA D'ANTICIPO

A fronte di un quadro costituzionale e normativo, come si è visto, poco fluido, la Corte costituzionale si è trovata negli anni, e specie a seguito della riforma del Titolo V, a dover intervenire a fare chiarezza sulle principali problematiche connesse all'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

In particolare, significativo è stato l'apporto della Consulta in tema di coordinamento della finanza pubblica, che ben prima della riforma costituzionale del 2012, il giudice delle leggi aveva già interpretato come criterio sostanzialmente nelle mani dello stato per poter condizionare e indirizzare le decisioni di bilancio locali.

Ulteriore contributo è poi, senza dubbio, quello apportato dalla Corte con riferimento alle problematiche connesse al Patto di Stabilità nella sua declinazione interna, al fine di chiarire gli spazi di manovra disponibili per Regioni, province e comuni.

Importante è anche la giurisprudenza sull'art. 81 Cost. attraverso cui la Corte anticipa il concetto di equilibrio del bilancio, consacrato dalla riforma del 2012, legittimando in sua ragione un potere pervasivo dello Stato sulle decisioni di spesa degli enti territoriali.

Ancora, le pronunce in tema di federalismo fiscale e di autonomia delle Regioni a statuto speciale risultano senza dubbio importanti ai fini della ricostruzione del quadro oggetto di analisi.

Da ultimo, le decisioni in tema di crisi finanziaria e a valle della riforma costituzionale del 2012 in tema di pareggio di bilancio completano la

panoramica giurisprudenziale dei paragrafi che seguono.

3.2 COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI.

All'indomani della riforma del Titolo V, della Parte II della Costituzione, stante l'incertezza interpretativa di talune previsioni contenute negli articoli novellati, la Corte si è trovata a pronunciarsi su svariate questioni.

In particolare, molte pronunce hanno riguardato il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, per risolvere ricorsi in via principale, proposti su iniziativa dello Stato o delle Regioni in merito all'interpretazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Il tentativo di costruire un sistema fiscale effettivamente decentrato mediante la valorizzazione della potestà legislativa residuale delle Regioni, funzionale a garantire l'autonomia politica degli enti territoriali nelle materie di loro competenza, non ha tuttavia prodotto risultati favorevoli al decentramento fiscale⁸⁸.

La giurisprudenza costituzionale, anticipando di fatto la riforma costituzionale del 2012 (di cui al precedente par. 2.7), ha infatti optato per una linea di continuità rispetto all'interpretazione del quadro costituzionale previgente, improntato a un controllo al e dal centro delle politiche di entrata e di spesa territoriali⁸⁹.

⁸⁸ F. Gallo, I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel federalismo fiscale.

⁸⁹ S. Mangiameli, La riforma del regionalismo italiano, Torino, Giappichelli, 2002,; vedi anche A. D'Atena, Giustizia costituzionale e autonomie regionali in tema di applicazione del nuovo Titolo V, in Corte costituzionale e processo costituzionale, cit., 270 ss.; G. Di Cosimo, La legge regionale dopo la riforma della Costituzione italiana, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2009; F. Benelli, R. Bin, Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni, in *Le Regioni*, n. 6/2009,

Il Giudice delle leggi ha sposato l'interpretazione secondo il principio del c.d. rovesciamento dell'enumerazione delle competenze⁹⁰, individuando nella legislazione in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la condizione preliminare ai fini dell'attuazione dell'art. 119 Cost. e dell'intero Titolo V.

Per il coordinamento della finanza pubblica la Corte costituzionale si è trovata di fronte a vincoli e limiti opponibili all'intera finanza pubblica in connessione ad istanze di carattere unitario e ai vincoli europei, di tal che detta competenza, mediante un'interpretazione finalistica ed espansiva, è divenuta una vera e propria materia trasversale nelle competenze concorrenti (sent. N. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995)⁹¹. Dal momento che l'azione di coordinamento della finanza pubblica del legislatore statale prevede sia l'individuazione delle norme fondamentali che reggono la materia, sia la determinazione dei poteri puntuali necessari perché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata (ex multis, v.

1185 ss..

⁹⁰ Cfr. sent. n. 303/2003: "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze" e sent. n. 370/2003, in cui si afferma "in linea generale" "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione".

⁹¹ S. Calzolaio, Il cammino delle materie nello Stato regionale: a parere dell'Autore "una vera e propria materia trasversale nelle competenze concorrenti è la 'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica'". Cfr. anche L. Ronchetti, La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano, in Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2012, 506 ss.

sent. n. 376 del 2003)⁹², “il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli di bilancio – anche se questi ultimi vengono indirettamente ad incidere sull’autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il coordinamento della spesa corrente, l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (così, sentt. n. 139 e n. 237 del 2009; n. 52 del 2010). È indubbio infatti, e la Corte lo ribadisce in più occasioni (tra le tante sentt. 425 del 2004 e n. 267 del 2006) “che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata” dello Stato, il cui bilancio è condizionato dai vincoli europei e posto sotto la lente di ingrandimento dell’Unione (sent. n. 60 del 2013).

La Corte ha quindi assunto che l’armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario costituisca un’endiadi (sentenza n. 17/2004). Ciò posto, ha osservato peraltro come l’armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.) non si configuri come “materia” in senso proprio, quanto piuttosto come una “competenza funzionale”, al pari di altri ambiti di legislazione concorrente (come per esempio la salute), dal momento che non individua propriamente oggetti, bensì “peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell’equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il dovuto margine di autonomia delle

⁹² Di vera e propria “maglia” del “coordinamento della finanza pubblica”, che riveste una “caotica legislazione istituzionale”, parla, ad esempio, S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale*, cit., 33. V. anche *La nuova parabola del regionalismo italiano tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, ove si rileva che il legislatore statale pone in essere una vera e propria “ristrutturazione istituzionale” in nome del “coordinamento della finanza pubblica”.

diverse componenti in cui essa si articola”⁹³. Per questo, il coordinamento della finanza pubblica costituisce una materia spettante allo Stato, la quale essendo concorrente richiede che il legislatore statale detti i principi incidenti sulla spesa regionale; alle Regioni, tenute a conformare la propria condotta finanziaria alle linee sancite a livello centrale, rimarrà ruolo di individuare le regole di dettaglio della condotta medesima (cfr. sentenze nn. 121/2007, 414/2004). Contribuisce a individuare la nozione di tale materia concorrente anche la sentenza n. 169/2007, stabilendo che “perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”.

Con la medesima pronuncia la Corte opera la distinzione tra quelle disposizioni, che sono espressione dei principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica e quelle invece aventi “natura” integrativa di principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica.

In proposito, nella giurisprudenza della Corte, un orientamento costante prevedeva che rientrassero nella categoria del coordinamento della finanza pubblica quelle norme statali contenenti limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali che a) si limitassero a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; e b) non prevedessero in

⁹³ Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Camera dei deputati

modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex multis*, sentenze nn. 289, 159 e n. 120/2008, n. 412 e n. 169/2007; n. 88/2006).

Altre pronunce hanno poi ristretto ulteriormente la potestà legislativa regionale: con la sent. n. 237/2009, la Corte afferma che attraverso una legge in materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, si può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (così anche sent. n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005)⁹⁴. In tali ipotesi diviene assai arduo per il giudice delle leggi individuare il confine tra normativa di principio che fissi i criteri e gli obiettivi e quella di dettaglio regionale che predisponga gli strumenti per conseguire detti obiettivi (sentenza n. 181 del 2006), giacché di per sé la specificità delle prescrizioni non può essere indice certo per escludere il carattere di principio di una norma, qualora la previsione di dettaglio risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di co-essenzialità e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007). In altre parole, una legge statale che si ponga il proposito del contenimento della spesa pubblica corrente, deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005) e come tale legittima ancorché lesiva delle prerogative e degli spazi regionali.

Perciò leggi statali che introducano vincoli alle politiche di bilancio delle Regioni che inevitabilmente incidono sull'autonomia regionale di spesa,

⁹⁴ G. Rivosecchi, Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?, Relazione presentata al Convegno "Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V", tenutosi a Roma il 13 giugno 2013.

se introdotte in ragione del coordinamento finanziario del contenimento della spesa corrente e dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, sia in una dimensione nazionale che tenendo a mente gli obblighi di matrice europea, sono ritenute legittime. La finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali rientra, infatti, all'interno della finanza pubblica allargata (sent. n. 267/2006 e n. 425/2004), condizionata anche dall'obbligo europeo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa "al Patto di stabilità e di crescita"» (sentenza n. 267 del 2006).

La Corte ha ricondotto nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (escludendo l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità d'intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza n. 417 del 2005).

Con specifico riferimento a disposizioni incidenti sull'autonomia finanziaria attraverso interventi concernenti direttamente le risorse finanziarie degli enti, la Corte costituzionale ne ha affermato la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica, purché sia previsto un limite complessivo, che lascia agli enti stessi libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 297 del 2009 e n. 289 del 2008), e purché gli interventi abbiano il carattere della transitorietà.

Nei giudizi in via d'azione sollevati contro leggi regionali, spesso la Corte

ha ribadito “che l’art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 – norma che introduce una nuova formulazione dell’art. 1, comma 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e le norme di cui all’art. 1, commi 557-bis e 557-ter, della stessa legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all’art. 76, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) –, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi» (ex multis, sentenze n. 27/2014, n. 289/2013, n. 108 del 2011 e 148 del 2012).

Più nello specifico, la Corte costituzionale ha spesso affermato che sono consentite limitazioni all’ammontare complessivo delle spese di personale (sent. n. 169 del 2007), forzando la definizione dei principi di coordinamento per farvi rientrare anche le disposizioni che prescrivono riduzioni dei componenti di consigli di amministrazione di enti dipendenti (sent. n. 139 del 2009), nonché ulteriori misure dettagliate di contenimento della spesa (v., ad esempio, sent. n. 297 del 2009)⁹⁵.

Ancorché la corte abbia tentato di contenere la legislazione statale dalla troppa ingerenza nelle politiche finanziarie degli enti territoriali in virtù di previsioni normative autoqualificatesi come norme di principio, con la scusa del “coordinamento della finanza pubblica”⁹⁶, la Corte ha comunque negato che la richiamata autoqualificazione normativa possa

⁹⁵ Brancasi, Coordinamento finanziario e autoqualificazione di principi fondamentali, in *Giur. cost.*, 2009, 4534 ss.

⁹⁶ S. Calzolaio, *Il cammino delle materie*, 276 ss.

avere rilievo alcuno nell'individuazione degli stessi principi di coordinamento (ex plurimis, sentt. n. 159 del 2008; n. 139 del 2009; n. 52 del 2010). Ciononostante, a tale orientamento non è conseguita una reale limitazione dell'invasività della legislazione statale c.d. di principio, che spesso ha occupato spazi anche della disciplina di dettaglio. Ad ogni modo, la Corte ha a più riprese riaffermato la propria prerogativa di valutare se la legislazione statale tratti dei soli principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, che è ben possibile estrapolarli dal testo normativo, a prescindere dall'autoqualificazione normativa dettata dal legislatore stesso (sent. 52 del 2010)⁹⁷.

Ulteriore aspetto problematico della materia concorrente in esame affrontato dalla Corte riguarda il limite che incontra il legislatore statale nel porsi in contrasto con le regole che fondano l'autonomia finanziaria regionale ai sensi dell'art. 119 Cost., che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale (sent. 142/2008). Lo Stato non può prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, oltre che di palese di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione anche dell'art. 117 della Costituzione (sentenze n. 50 e n. 45/2008, n. 137/2007, n. 77 e n. 51/2005).

All'interno del generale principio del coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha ritenuto doversi far rientrare quelle previsioni che

⁹⁷ G. Rivosecchi, op. cit.

introducono sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i limiti (sentenze n. 289, n. 190/2008 e n. 412/2007).

3.3 IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Negli ultimi anni e in particolare di fronte ai rinnovati vincoli posti dal diritto dell'Unione europea, anche in reazione alla crisi economico-finanziaria – il legislatore italiano mediante l'esercizio della predetta funzione di coordinamento della finanza pubblica ha assicurato la coerente trasposizione, sul piano interno, dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, rendendoli pienamente operanti per la finanza del sistema delle autonomie territoriali. Tale attività è stata ampiamente legittimata anche dalla giurisprudenza costituzionale, che, in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., e poi della recente legge costituzionale n. 1 del 2012 in tema di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico.

Introducendo vincoli alle finanze pubbliche, chiaramente anche il Patto di Stabilità Interno non è rimasto esente negli anni dal giudizio della Corte, in linea sostanzialmente con la giurisprudenza in tema di coordinamento di cui al paragrafo precedente. Di rigetto si tratta, infatti, con riferimento alla legge finanziaria 2002, che fissava una serie di forti limitazioni per i soggetti pubblici che non avessero rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001 (ad esempio, non assumere per l'anno 2002 personale a tempo indeterminato, impossibilità di far ricorso alle procedure di mobilità per la copertura dei posti disponibili, la possibilità di assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze solo se accompagnato da trasferimenti erariali compensativi, ecc.): perseguendo il fine di dare effettività al patto di stabilità interno attraverso l'irrogazione

di sanzioni a quanti non lo hanno rispettato, per la stretta correlazione di tali precetti con il coordinamento della finanza pubblica e in particolare per ciò che riguarda il contenimento della spesa corrente, la Corte esclude che lo Stato si sia impropriamente dotato di strumenti per esercitare un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale (sentenza n. 4/2004).

Legittime sono state ritenute anche le norme contenute nelle leggi finanziarie del 2003 e del 2004, che ponevano vincoli ai comitati di settore in sede di deliberazione degli atti di indirizzo riguardanti i dipendenti del comparto Regioni-autonomie locali (sent. 260/2004): per la Corte fissando “in linea con gli impegni assunti dall’Italia in sede comunitaria - principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale” le normative impugnate erano da considerarsi come rientranti all’interno del legittimo esercizio del potere di “coordinamento della finanza pubblica”.

Il Giudice delle Leggi richiama nuovamente i vincoli europei e del patto di stabilità interno nella sentenza n. 169/2007, per valutare in concreto la sussistenza dei requisiti per ritenere una disposizione legislativa riconducibile tra le misure di riequilibrio della finanza pubblica e dunque quale principio di coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso appare significativa anche la sentenza n. 120/2008. In questa pronuncia la Corte ha affermato che le Regioni non possono vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa. Questi infatti, avendo l’obiettivo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari» (comma 565, alinea, art. 1 della legge n. 296 del 2006) presuppongono la possibilità, per il legislatore statale, di una loro revisione periodica, in relazione all’andamento dei conti pubblici, anche nel caso in cui un determinato contenimento della spesa

medesima sia stato originariamente stabilito per più anni: “Il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l’adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. La sostituzione dei vincoli di contenimento per la spesa pubblica già previsti (...), non è dunque di per sé irragionevole ed è anzi determinata dalla necessità di rispettare i vincoli alla spesa pubblica derivanti dall’adesione dell’Italia all’Unione Europea”.

Affermazione questa che viene ribadita nella sentenza n. 289/2008, in cui la Corte ha ritenuto che il necessario concorso degli enti pubblici regionali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l’adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, implica che il legislatore statale possa intervenire sugli stanziamenti per l’anno in corso, qualora lo richieda il complessivo andamento dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della variazione.

Degna di menzione è anche la sentenza n. 284/2009, nella quale la Corte esamina le questioni promosse dalla Regione Calabria relative al cosiddetto Patto di stabilità interno, che costituisce una diretta promanazione del Patto di stabilità e di crescita, stipulato dagli Stati membri dell’Unione europea per il controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all’Unione economica e monetaria europea.

Il Patto di stabilità interno, come si è visto, nasce dall’esigenza di

assicurare che gli enti territoriali contribuiscano alla convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e di crescita. Obiettivo principale del PSI è allora il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali (Regioni ed enti locali), possibile solo laddove effettuato nel rispetto delle regole fissate nell'ambito della predisposizione e dell'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica.

Per il rispetto del PSI lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; il legislatore statale, in altre parole, può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari⁹⁸.

I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di «una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale» (sentenza n. 36 del 2004).

Degna di pregio è altresì la sentenza n. 155/2011 con cui la Corte decide per l'illegittimità costituzionale della l.r. Puglia 2 agosto 2010, n. 10, dal momento che – neutralizzando le sanzioni previste dalla legislazione

⁹⁸ G. Rivosecchi, op. cit.

statale in caso di violazione del patto di stabilità interno ad opera di una regione (fra le quali la revoca di diritto degli incarichi dirigenziali a termine, dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e dei contratti di lavoro autonomo) – aveva previsto che la Regione, malgrado l'accertata violazione del patto di stabilità interno, continuasse ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, di incarichi dirigenziali a termine, contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e contratti di lavoro autonomo". Ricorda in tale pronuncia la Corte, infatti, che "Le Regioni e gli enti locali, come è noto, sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita. A tal fine, questi enti sono assoggettati alle regole del cosiddetto «Patto di stabilità interno», che, da un lato, indicano «limiti complessivi di spesa» e, dall'altro lato, prevedono «sanzioni volte ad assicurar[n]e il rispetto». Simili sanzioni operano «nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti» e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 190 del 2008, n. 412 e n. 169 del 2007 e n. 4 del 2004)".

Nella giurisprudenza della Corte, è ormai costante l'orientamento secondo cui «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010)» (sentenza n. 236 del 2013). A parere della Corte infatti la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali che è parte della finanza pubblica allargata nazionale (sentenze n. 267

del 2006 e n. 425 del 2004) non può non tener conto dei vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea, che impongono l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006).

Di recente il Giudice delle Leggi ha precisato che le previsioni contenute nel Patto di Stabilità Interno, derivanti dai vincoli finanziari europei ancorché interferiscano con l'ordinamento anche degli enti locali, sono da ritenersi legittime avendo il carattere strumentale finalizzato alla riduzione della spesa corrente. Esse sono infatti riconducibili alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio (sent. 44/2013).

Le misure determinate da esigenze di riduzione della spesa pubblica corrente, sono allora legittime e ciò non solo se incidono sulla autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), ma anche se condizionano e limitano ogni altro tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009).

In tal modo il coordinamento finanziario finisce per rappresentare lo strumento attraverso cui concretizzare i vincoli e gli impegni assunti in sede internazionale dall'Italia⁹⁹: esso è quindi il principio generale a cui si ispirano le attività di carattere legislativo, regolamentare e amministrativo rivolte a rendere effettivi i fini del coordinamento finanziario stesso,

⁹⁹ G.M. Salerno, Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio, 569 s.

seppure nel rispetto dei limiti della riserva di legge e del principio di legalità (artt. 23 e 53 Cost.).¹⁰⁰ Non c'è dubbio che tuttavia il ruolo dello Stato vada contemperato con quello delle autonomie nello svolgimento di tali attività, nel rispetto reciproco delle sfere di competenza alla luce dei canoni di leale cooperazione e del principio di sussidiarietà.

Trovandosi a decidere in merito al controllo sulle politiche finanziarie degli enti territoriali da parte della Corte dei conti, la Corte costituzionale, già citata sentenza n. 198 del 2012, ha affermato, che “in relazione alle Regioni ordinarie e con riferimento proprio all’art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011 richiamato dalla disposizione impugnata, che il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali, «è “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”, e che esso concorre “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenza n. 179 del 2007)». Si è ivi ritenuto, poi, che tale attribuzione trovi «diretto fondamento nell’art. 100 Cost., il quale “assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale” e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata». Con la conseguenza che “l’art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l’unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell’amministrazione controllata, il “riesame” (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile (sentenza n.

¹⁰⁰ G. Rivosecchi, op. cit.

198 del 2012).” (così anche sent. 23 del 2014).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

3.4 LA CORTE E IL FEDERALISMO FISCALE

Nella fase successiva all'avvio del processo di attuazione dell'art. 119 Cost. e alla legge n. 42 del 2009, la Corte costituzionale ha avvalorato una nozione ancora più ampia di coordinamento della finanza pubblica decentrata, ribadendo costantemente che esso è volto ad assicurare “l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentt. n. 237 del 2009; n. 52 del 2010), in virtù del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentt. n. 78 del 2011; n. 28, n. 51, n. 79 e n. 104 del 2013)¹⁰¹.

¹⁰¹ In senso favorevole alla valorizzazione del parametro dell'unità economica della Repubblica, cfr. A. Morrone, *Corte costituzionale e costituzione finanziaria*, cit., 647 ss.; in senso contrario, S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 151 s., in quanto verrebbe in tal modo avvalorato, in via preventiva, un uso eccessivamente ampio e discrezionale dei poteri sostitutivi dello Stato, insuscettibile di alcuna verifica rispetto alle condizioni di fatto; nonché Id., *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana*, in Id., *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., 141, secondo il quale il parametro costituito dall'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (art. 120 Cost.) consentirebbe alla Corte costituzionale di far valere una pretesa meta-costituzionale, in quanto lo Stato sarebbe l'unico soggetto avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento, scambiando, in tal modo, “regole di disciplina della competenza con principi del regime politico dello Stato che non hanno nulla a che fare con le disposizioni costituzionali citate”. Sull'incidenza del parametro dell'unità economica nella più recente giurisprudenza costituzionale sulla conformazione del coordinamento della finanza pubblica, specie con riguardo ai vincoli più stringenti

Stante il lungo silenzio del legislatore sulla necessaria attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la Corte Costituzionale si è trovata più volte a interpretare il testo della Costituzione, individuando i limiti dell'autonomia impositiva delle Regioni nel quadro del sistema fiscale dello Stato¹⁰², come visto nei paragrafi precedenti. La Corte ha inoltre esplicitamente caldeggiato, in più di un'occasione, l'urgenza dell'intervento del legislatore sull'art. 119 Cost., per assicurare coerenza tra la disciplina in tema di riparto di competenze e l'autonomia finanziaria prevista dalla riforma del 2001¹⁰³.

Emerge quindi una costante lettura restrittiva della legge cost. 3/2001 e di tutto il percorso "federale" italiano. Con la conferma del ruolo unificatore dello Stato, «portatore e garante dell'istanza unitaria»¹⁰⁴, il Giudice delle Leggi, conferma nella posizione dello Stato la titolarità di ente garante «l'unità giuridica ed economica.»¹⁰⁵.

L'ansia unitaria diventa ancor più cogente in presenza del principio di autonomia finanziaria, così come delineato dall'art.119 Cost.: in questa materia l'intervento statale è la «necessaria premessa» per la concreta specificazione del nuovo assetto finanziario. Pertanto, si delinea un sistema reale che nega una seppur minima autonomia finanziaria agli enti locali: mancano tributi propri, lo Stato continua a disciplinare i tributi c.d. locali, l'unico limite all'intervento statale è l'approvazione di leggi che di fatto riducono l'autonomia finanziaria degli enti locali. In siffatto

all'autonomia di spesa, cfr. M. Belletti, Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale, cit., 224 ss.

102 *Ex multis*, sent. n. 451/2007, sent. n. 102/2008 e sent. n. 37/2004.

103 *Ex multis*, sent. n. 370/2003.

104 *Corte cost.*, sentt. 106 e 306/2002.

105 Art. 120 Cost.

contesto, la Corte pare schierarsi in campo contro una qualsivoglia attuazione del federalismo fiscale.

Il silenzio prolungato del legislatore a dare attuazione all'art. 119 ha portato la Corte costituzionale a più riprese a caldeggiare un intervento che ponesse chiarezza e desse definizione al "federalismo fiscale" delineato dal novellato articolo della Costituzione ma rimasto troppo a lungo in sospenso.

Così, con le sentenze nn. 216/2008, 194, 193 e 98/2007, la Corte, ribadendo che l'autonomia finanziaria delle Regioni delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, in larga misura, ancora in fieri, reclama la "doverosa" attuazione del disegno costituzionale che richiede 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 regionali 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" (sent. n. 37/2004).

Così, influenzato dalle linee tracciate dalla Corte, il legislatore statale ha sviluppato meccanismi del tutto particolari in tema di finanza decentrata rispetto alle regole di sistema e ai vincoli posti a fini di coordinamento¹⁰⁶. In particolare, i procedimenti di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni, o ai meccanismi sanzionatori e premiali, previsti dal decreto legislativo 6 giugno 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42) sono stati dichiarati parzialmente incostituzionali con la sentenza n. 219 del 2013; al contrario le misure contenute in decreti-legge intervenuti in materia di governo

¹⁰⁶ G. M. Salerno, Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio, 571 s.

dell'economia, volte a determinare parametri su cui misurare la virtuosità degli enti territoriali e quindi la loro facoltà di fruire di misure premiali in termini di benefici redistributivi o fiscali, hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità della Corte (sent. n. 8 del 2013). In tal contesto vanno ascritti anche quei casi in cui lo Stato ha fatto uso dei poteri sostitutivi, più volte "legittimati" dalla stessa Corte costituzionale¹⁰⁷.

Nella citata sent. 219 del 2013 la Corte giudica fondato il ricorso avverso l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 per contrasto con la legge delega 42 del 2009.

Infatti, la disposizione censurata obbliga le Regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, che descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento agli oggetti di cui all'art. 1, comma 4 e cioè: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; f) individuazione di

¹⁰⁷ S. Mangiameli, Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale, in Id., Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo, cit., 77, il quale sottolinea gli effetti della giurisprudenza costituzionale sul principio del coordinamento della finanza pubblica, distinto dai principi fondamentali della corrispondente materia della competenza concorrente.

eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; g) stato certificato del bilancio regionale.

A parere della Corte “la latitudine dell’oggetto proprio della relazione di fine legislatura impedisce di attribuire la previsione impugnata ad alcuna delle norme di delega su cui espressamente si fonda il d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero agli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009. In particolare, l’art. 2, comma 2, lettere h) ed i), della legge delega consente al Governo, sia di definire il termine entro il quale Regioni ed enti locali sono tenuti a comunicare i propri bilanci preventivi e consuntivi, sia di introdurre l’obbligo di pubblicarli «in siti internet». Si tratta di una previsione così dettagliata nell’oggetto, da non poter venire posta a fondamento di prescrizioni diverse da quelle indicate. Il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega (ex plurimis, ordinanza n. 73 del 2012 e sentenza n. 293 del 2010), ma non può spingersi ad allargarne l’oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest’ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell’ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega. La norma impugnata risponde ad una finalità di verifica e pubblicità sull’intera gamma delle attività regionali, di carattere normativo e amministrativo, così lata da coinvolgere, e potenzialmente incidere, l’intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni, il cui esercizio, nella maggior parte dei casi, è inevitabilmente connesso ad impegni di spesa.”

3.5 LA CORTE E LE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Le Regioni a statuto speciale godono da sempre di un notevole vantaggio sul piano finanziario rispetto alle Regioni ordinarie, in quanto non solo possono contare su un gettito proveniente in maniera significativa dalla compartecipazione ai tributi erariali dello Stato, ma ad esse è altresì concessa, seppur con margini operativi differenti, la facoltà di ricorrere a tributi propri per coprire il loro fabbisogno. Di fatto, tuttavia, tale facoltà è stata assai poco utilizzata e, specie a seguito del processo di decentramento fiscale avviato alla fine degli anni novanta a vantaggio di tutte le Regioni, risulta decisamente residuale .

Nella pratica si è approdati a sistemi finanziari – quelli delle Regioni a statuto speciale – essenzialmente derivati e meno responsabilizzanti dal momento che a fronte di una più ampia autonomia di spesa, essendo i proventi delle compartecipazioni liberi da vincoli di destinazione, non si è fatta seguire concretamente una più ampia responsabilità sul versante del reperimento delle risorse.

Con la pronuncia n. 64/2012, la Corte costituzionale si è trovata a decidere sulle questioni di legittimità costituzionale che la Regione Sicilia ha promosso con riferimento agli artt. 2 e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), nonché «delle ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione».

La Regione Sicilia ha ritenuto di dover ricorrere alla Corte Costituzionale per l'illegittimità del predetto articolo e degli altri richiamati vedendo minacciata la propria autonomia finanziaria così come disciplinata dal proprio Statuto, ritenendo che la disciplina di cui al d. lgs. 23/2010

dovesse ritenersi applicabile anche alle Regioni a statuto speciale. La Corte ha giudicato tuttavia destituite di ogni fondamento le doglianze della ricorrente, giudicando non fondate le questioni proposte, dal momento che, come lo stesso decreto prevede, le disposizioni impugnate si applicano alle Regioni a statuto speciale solo in conformità con i rispettivi statuti. Da tale previsione deriva l'inapplicabilità alla Regione Sicilia dei censurati commi dell'art. 2 in quanto in contrasto con le previsioni statutarie in tema di autonomia finanziaria regionale. A parere del Giudice delle leggi la specificazione contenuta all'art. 14, comma 2, del d. lgs. 23/2010, si atteggia a "clausola di salvaguardia" dal momento che rende applicabile la normativa contenuta nel decreto alle Regioni a statuto speciale solo laddove non risulti incompatibile con la disciplina delineata dagli statuti d'autonomia.

D'altra parte già con la sent. 201/2010 la Corte costituzionale aveva chiarito che la riforma sul federalismo fiscale contenesse, all'art. 1, comma 2 della legge delega, una sorta di "clausola di esclusione" in funzione della quale alle Regioni a Statuto speciale non potessero ritenersi applicabili altri principi e criteri contenuti nel testo della legge, diversi da quelli, se compatibili con gli statuti, contenuti negli artt. 15, 22 e 27 della legge 42/2009.

D'altra parte, l'autonomia speciale anche in ambito finanziario trova copertura in funzione delle peculiari previsioni degli statuti che, approvati con legge costituzionale, prevalgono su qualsiasi intervento del legislatore ordinario che anche solo ipotizzi di modificare le regole del gioco.

Tuttavia, se è vero che le Regioni caratterizzate da specialità sembrerebbero escludere dai vincoli finanziari derivanti dalla riforma sul federalismo fiscale, è altresì consolidato l'orientamento della

giurisprudenza costituzionale più recente che ha sistematicamente scrutinato alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost. (per ciò che attiene l'armonizzazione e il coordinamento) l'osservanza, da parte della legislazione di tali Regioni, dei principi fondamentali ivi indicati, reputandola esplicitamente o implicitamente esulante da qualunque competenza legislativa statutaria (tra le ultime, sentenze n. 277 del 2013, 212 e n. 30 del 2012).

In generale, si è affermato che anche le Regioni e le Province ad autonomia differenziata sono tenute al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 3 del 2013, n. 229 del 2011 e n. 179 del 2007).

Con le sentenze nn. 179 e 169/2007, la Corte ha chiarito che i principi di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche agli enti ad autonomia differenziata, partecipando anch'esse, stante l'obbligo generale per tutte le Regioni, all'azione di risanamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289, 190, 159, 120, 102/2008, n. 169 e n. 82/2007, n. 353/2004).

È infatti costante giurisprudenza della Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti

dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

La Corte ha affermato a più riprese, peraltro, che il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria effettuato dalla Corte dei Conti alla luce delle leggi di riferimento (a partire dalla n. 266/2005) risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, il legislatore, immaginando la « formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), ha introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può si può sottrarre (né per i conti degli enti locali, né per quanto concerne gli enti regionali preposti al Servizio sanitario nazionale, sent. 60/2013). Il controllo della Corte dei conti, infatti, intervenendo anche in via

preventiva e in corso di esercizio (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005) e al servizio dello Stato-ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), risulta collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

La Corte non nasconde il fatto 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, possa derivare una compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative anche di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

Il limite all'ingerenza statale in nome del coordinamento della finanza pubblica va rinvenuto, per ciò che consente le Regioni a statuto speciale e le Province autonome nelle competenze che l'art. 123 della Costituzione assegna in tale ambito materiale alla fonte statutaria (sentenze n. 387 e n. 188 del 2007, n. 233 del 2006).

La c.d. clausola di salvaguardia fa sì dunque che le disposizioni rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione di norme che incidano sulla autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale: essa ha, come si è visto, la funzione di rendere le prescrizioni della legislazione statale applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali»

(sentenza n. 215 del 2013).

Con la recente sent. 23 del 2014 la Corte tuttavia sembra voler ancora una volta aprire il cammino ad una seria riflessione del legislatore sul tema della specialità delle cinque regioni. In tale pronuncia si afferma infatti che, “l’art. 27 della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale previsto dall’art. 119 Cost., pur ponendo «una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentenza n. 241 del 2012), ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa. Deve, allora, ritenersi che, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).”

In questo caso il riferimento è per la citata clausola di salvaguardia che, pur non prevedendo una procedura concertata per la definizione delle politiche di finanza pubblica, la Corte giudica non lesiva delle prerogative autonomistiche.

Con la medesima decisione la Corte rigetta le pretese delle Regioni ricorrenti (Friuli Venezia Giulia e Sardegna) imperniando il proprio ragionamento sul coordinamento finanziario. Pur ammettendo che “nell’esercitare tale funzione lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità

per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011); che i vincoli imposti con tali norme possono «considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2013); e che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010)" il Giudice delle leggi ricorda come occorra tenere presente la struttura della norma censurata. Laddove le previsioni puntuali permettano comunque alle Regioni una scelta, ancorché da essa possa derivare una conseguenza sanzionatoria, la disposizione non sarà illegittima. I meccanismi sanzionatori e premiali individuati dal legislatore statale mirano al duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: per questo tali norme, che valgono anche per le regioni a statuto speciale, non non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.– Rimane da verificare se esse violino l'art. 3 Cost., nella misura in cui l'imposizione degli oneri in esame costituirebbe una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale.

Peraltro, quando la legislazione statale possa collocarsi all'interno del quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, sono

legittimi i risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad una «scelta di fondo» (sentenza n. 151 del 2012) del legislatore nazionale. Tale scelta può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché, a parere della Corte, «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa 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 coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica "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" (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010).

3.6 CORTE E CRISI FINANZIARIA

A fronte dei provvedimenti legislativi statali che hanno in questi anni imposto nuovi vincoli finanziari, diretti o indiretti, alle Regioni, queste ultime sovente si sono rivolte alla Corte.

Con la sent. 198 del 2012, le Regioni hanno fatto ricorso avverso il d.l. n. 138 del 2011 che prevede che, per collocarsi nella classe più virtuosa degli enti territoriali, le Regioni avrebbero dovuto adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri: a) riduzione del numero dei consiglieri

regionali; b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali fosse pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore; c) riduzione a decorrere dal 1o gennaio 2012, (...) degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del decreto; d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali fosse commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; e) istituzione, a decorrere dal 1o gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali. Detta disciplina era da ritenersi estesa anche alle Regioni a statuto speciale¹⁰⁸.

Il vizio a parere delle ricorrenti sarebbe rinvenibile in una violazione dell'art. 123 della Costituzione, in quanto la normativa statale lederebbe la potestà statutaria delle Regioni in materia di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

La questione, tuttavia, a parere della Corte è stata ritenuta non fondata in quanto «la disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento

¹⁰⁸ Art. 14, comma 2, d.l. 138/2011 «L'adeguamento ai parametri di cui al co. 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente».

della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati».

Già con la sent. n. 198 del 2012, il Giudice delle Leggi aveva adottato il seguente ragionamento: «La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori». Verrebbero in rilievo, secondo la Corte, «per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost. e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost.». Ciò posto, «la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), (mirerebbe) a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati».

In pratica la Corte costituzionale ancora una volta sacrifica l'autonomia degli enti territoriali in nome del contenimento della spesa pubblica, in questo caso anche discostandosi dall'indirizzo espresso in precedenti sentenze (n. 3 del 2006 e n. 188 del 2011¹⁰⁹), in tema di autonomia regionale in materia di composizione dei Consigli.

D'altra parte la Corte a più riprese, anche in tempo di crisi è intervenuta a frenare la tendenza accentratrice del legislatore statale e con la sentenza n. 311 del 2012, ha ribadito che sono da considerarsi principi

¹⁰⁹ Nella sent. n. 3 del 2006 (sulla legge elettorale della Regione Marche, n. 27 del 2004, il cui art. 4 stabiliva che «il Consiglio regionale è composto da 42 consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale») la Corte costituzionale ha evidenziato come, in quanto la composizione dell'organo legislativo rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione», la determinazione del numero dei membri del Consiglio sia da ritenere competenza statutaria. Nella sentenza n. 188 del 2011 il Giudice costituzionale ha precisato che qualora la Regione intenda introdurre la previsione del c.d. "doppio premio", tale scelta deve allora presupporre che lo statuto stabilisca espressamente che il numero dei consiglieri possa essere aumentato.

fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

Con riguardo alle situazioni di eccezionale gravità del contesto finanziario, pur senza dimenticare l'ordine costituzionale delle competenze legislative, la Corte ha operato tuttavia una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Nella sentenza n. 148 del 2012, infatti, giudicando della legittimità costituzionale di una serie di disposizioni nel d.l. n. 78 del 2010, la Corte ha negato che una situazione emergenziale possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Costituzione. Sullo stesso percorso argomentativo e sempre in relazione al d.l. 78 del 2010, con la sentenza n. 151 del 2012 è stato negato che lo Stato possa «intervenire in ogni materia» per l'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria.

Di tenore diverso è la sentenza n. 223 del 2012: in tale pronuncia la Corte afferma che l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano; rimane comunque in capo allo Stato l'obbligo di garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale,

certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale¹¹⁰.

Con la sentenza n. 193 del 2012 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 4 (secondo il quale, fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi le misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del DL n. 78 del 2010, e ciò fino «alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 42 del 2009, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto») e 5 (il quale prevede ulteriori restrizioni di spesa per gli enti territoriali, misurate, quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano), del DL n. 98 del 2011. Sulla base del proprio orientamento che valuta quali principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Costituzione, le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», la Corte ha osservato che l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa fa venir meno una delle due condizioni indicate, ovvero quella della temporaneità delle restrizioni.

Non rientrano tra i principi di coordinamento della finanza pubblica

¹¹⁰ Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea.

nemmeno le previsioni dell'art. 19, comma 4, del dl. 98/2012, in tema di istituzioni scolastiche, valutate dalla Corte troppo di dettaglio (sen. 147 del 2012)

3.7 PRIME PRONUNCE DOPO LA RIFORMA L. COST. 1/2012

La normativa statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, ai quali si riconnette la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", (che coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica eurodeterminati) il legislatore statale ha nel corso degli anni, come si è visto con il placet della corte, dato attuazione grazie ai «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006).

Nella sent. 39 del 2014, avente ad oggetto le norme contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012, la Corte precisa che il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (come già precisato nella sentenza n. 60 del 2013).

Con la sent. 60 del 2013 la Corte affronta una serie di problematiche scaturenti dalla riforma. In primo luogo il ruolo della Corte dei Conti il cui controllo “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 (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006)”. Una conferma dunque di come la Corte dei Conti, già prima della riforma, si collocasse nell’ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che detto giudice “contribuisce 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 al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006, n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007)”. Alla luce della riforma detto controllo si pone in una prospettiva “non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)”.

La Corte poi prende posizione anche in merito alla specialità regionale: in particolare, per sua opinione costante, il controllo della Corte dei Conti “risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica

(ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008)”. Infatti, le previsioni in merito, “concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale”.

Con la sent. 310 del 2013 in tema di decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) la Corte richiama espressamente la riforma dell’art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l’introduzione, tra l’altro, di regole sulla spesa, e dell’art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell’art. 119 Cost., sottolineando come tali disposizioni pongano l’accento sul rispetto dell’equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo.

Ciò per giustificare, in ragione del contenimento e della razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, i sacrifici gravosi, quali quelli oggetto del ricorso, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. “Le norme

impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.”

CAPITOLO 3

IL DIRITTO SOCIALE ALLA SALUTE E I VINCOLI FINANZIARI

4.1 PREMESSA

Nella fase di crisi che ha comportato come visto un'attenzione maniacale al contenimento della spesa pubblica, si è dibattuto molto a proposito della garanzia dei diritti sociali, diritti cioè che comportano una spesa pubblica per il loro godimento da parte dei consociati.

La partita si gioca su più piani. Da un lato quello europeo, attraverso il riconoscimento dei diritti e al contempo l'introduzione di forti vincoli sui bilanci statali che inevitabilmente condizionano le politiche interne; dall'altro quello nazionale delle politiche del legislatore in tema di garanzia del welfare state. Players fondamentali nella dialettica in parola sono senza dubbio i giudici: in proposito, la corte europea non si è ancora pronunciata e in attesa di un dialogo multilivello centrale rimane il ruolo della giurisprudenza interna.

4.2 IL DIRITTO SOCIALE ALLA SALUTE IN EUROPA

Partendo da un'analisi del dato normativo, per ciò che concerne in particolare il diritto alla salute, l'art. 35 della Carta dei diritti di Nizza prevede espressamente che:

“Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

Esiste poi una meno conosciuta Carta sociale, siglata nel lontano

1961¹¹¹, e rivista poi nel 1996, che affronta, in maniera generica le problematiche al diritto alle prestazioni sanitarie dei cittadini europei.

Alla parte I, la Carta stabilisce che:

“Le Parti riconoscono come obiettivo di una politica che perseguiranno con tutti i mezzi utili, a livello nazionale ed internazionale, la realizzazione di condizioni atte a garantire l’esercizio effettivo dei seguenti diritti e principi:

(...)

11. Ogni persona ha diritto di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile.”

All’art. 11 (Diritto alla protezione della salute), si chiarisce poi, che:

“Per assicurare l’effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s’impegnano ad adottare sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare:

1 ad eliminare per, quanto possibile le cause di una salute deficitaria;

2 a prevedere consultori e servizi d’istruzione riguardo al miglioramento della salute ed allo sviluppo del senso di responsabilità individuale in materia di salute;

3 a prevenire, per quanto possibile, le malattie epidemiche, endemiche e di altra natura, nonché gli infortuni.”

Ciò che emerge chiaramente anche nella vaghezza delle prescrizioni europee è che la garanzia del diritto alla salute, sia nella sua accezione

111 Trattato siglato a Torino il 18 ottobre 1961 e modificato il 3 maggio 1996 a Strasburgo.

di diritto/libertà, sia se considerato quale diritto sociale, rimane prerogativa dei singoli stati.

L'Europa, pur non inserendosi in maniera penetrante e condizionante nelle decisioni degli Stati Membri, richiede tuttavia che venga garantito un livello *elevato* di protezione della salute umana.

Cosa debba intendersi per elevato, non è dato sapere. Qual è lo standard?

Questa sembra essere la domanda madre di tutti i problemi con riferimento, per lo meno, al diritto sociale alla salute.

Quella che per tanto tempo il legislatore non si è preoccupato di porsi, prestando il fianco della finanza statale a ingiustificate e incontrollate emorragie portando il sistema a un tale squilibrio tra le varie realtà italiane che oggi appare difficile ricomporre in maniera scevra da traumi per gli utenti.

4.3 IL DIRITTO SOCIALE ALLA SALUTE NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

4.3.1. *La Sanità in Italia*

L'art. 32 della Costituzione italiana prevede che:

“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”

La gratuità delle cure che spesso si assume per dovuta è dunque prevista in Costituzione solo per una ristretta categoria di soggetti, gli indigenti, che non sono in grado di provvedere altrimenti alla garanzia

del proprio diritto fondamentale alla salute.

La legge 23 dicembre 1978 n. 833 ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale, con tre caratteristiche essenziali: essere un sistema universale, che riguarda la totalità della popolazione; essere un sistema unificato perché un solo contributo copre l'insieme dei rischi; essere un sistema uniforme, poiché garantisce le stesse prestazioni a tutti gli interessati.

Con gli anni il SSN è stato interessato da numerose riforme, volte, specie a partire dagli anni '80 a una riduzione della assoluta gratuità delle cure e, più di recente, aventi ad oggetto tagli consistenti alla capacità di spesa. La devoluzione della sanità alle Regioni, sui cui bilanci pesa in maniera consistente, ha acuitizzato le differenze tra nord e sud e generato una serie di disavanzi e buchi finanziari drammatici.

4.3.2. I costi standard nella riforma del federalismo fiscale

Punto di forza di tutta la riforma del federalismo fiscale di cui al precedente par 2.5 – senza dubbio innovazione necessaria per il Paese e degna di essere considerata con attenta e scrupolosa riflessione – è il passaggio dal criterio della spesa storica a quello della spesa *standard*.

Il concetto di fabbisogno *standard* può essere considerato sotto un duplice aspetto: da un lato esso può essere utilizzato per individuare il livello di servizio pubblico che deve essere garantito ad ogni cittadino e che necessita di essere uniforme su tutto il territorio nazionale; dall'altro servirà come parametro di accesso di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane alla perequazione, individuando nel costo *standard* il livello di spesa sempre garantita. Lo *standard* dovrebbe peraltro consentire l'ottimizzazione e l'omogeneità dei valori produttivi sul territorio nazionale e, attraverso essi, il contenimento dei prezzi, nonché

la possibilità di valutare gli scostamenti dei costi reali e lo stato di efficienza del sistema.

Le profonde diversità finanziarie, sociali e strutturali del Paese complicano l'attività di raccolta ed elaborazione dei dati: non c'è dubbio però che, ove condotto nella consapevolezza delle differenze, il processo potrà portare non solo all'individuazione di criteri utili alla PA per conoscere l'effettiva spesa e provvedere alla programmazione finanziaria di conseguenza, ma anche alla possibilità per i cittadini di disporre di strumenti adatti per valutare l'efficienza dell'operato delle proprie amministrazioni.

L'individuazione dei fabbisogni *standard* riguarda da un lato le funzioni fondamentali di Comuni, Città Metropolitane e Province, dall'altro i livelli essenziali delle prestazioni delle Regioni.

Gli stessi decreti attuativi procedono secondo tale bipartizione (sono infatti stati adottati due differenti decreti legislativi) e, per quanto concerne le Regioni, la disciplina si è ad oggi limitata a prendere in considerazione i fabbisogni *standard* in ambito sanitario.

Il capo IV del d. lgs. 68/2011 (artt. 25-32), è dedicato alla definizione di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, che verranno applicati a partire dal 2013 al fine di superare il criterio della spesa storica finora applicato.

L'idea di fondo è ancora una volta quella di fissare su base nazionale il fabbisogno *standard* nel settore sanitario, da intendersi, ai sensi dell'art. 25, comma 2, e art. 26, quale ammontare di risorse necessarie per assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizione di efficienza e appropriatezza; tale fabbisogno *standard* costituirà il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a

regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria, nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

Attraverso tale decreto inizia, così, la determinazione di un *nuovo modello economico*¹¹² cui riferirsi per il finanziamento dell'attività pubblica in tema di erogazione ai cittadini dei servizi inerenti i diritti sociali. Le risorse saranno garantite alle Regioni a seguito dell'individuazione del costo *standard* per garantire le prestazioni essenziali relativamente ai seguenti ambiti:

Regioni
Livelli essenziali nel settore sanitario
Livelli essenziali nel settore dell'assistenza sociale
Livelli essenziali nel settore dell'istruzione
Livelli essenziali nel settore dei trasporti pubblici locali, con riferimento alla spesa in conto capitale
Livelli essenziali di ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della legge n. 42 del 2009

Tabella 1: livelli essenziali delle prestazioni delle Regioni oggetto di definizione dei costi standard

Con particolare riferimento al settore sanitario, il decreto prevede un complicato meccanismo di quantificazione degli *standard* per costi e

112 Cfr. <http://federalismo.sspa.it/>

fabbisogni di Regioni e Province Autonome.

La definizione, ancora una volta, sarà preceduta da uno studio statistico realizzato da SOSE S.p.A. in collaborazione con l'ISTAT, secondo la medesima metodologia individuata dagli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, al fine di effettuare una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. I risultati saranno trasmessi al Ministro dell'economia e delle finanze, nonché alla Conferenza Unificata, e costituiranno le linee guida per l'iniziativa e la successiva discussione in Parlamento.

In un primo momento si procederà al calcolo del fabbisogno sanitario nazionale *standard*, il cui servizio deve essere erogato in condizioni di efficienza e appropriatezza nonché nel rispetto dei vincoli statali. Ulteriori *standard* regionali saranno poi identificati annualmente mediante un provvedimento del Ministro della Salute, in concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e la Conferenza Stato-Regioni, attraverso un complicato sistema di calcolo, effettuato sulla base degli elementi forniti dal Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS).

Le risorse disponibili verranno ripartite secondo la percentuale individuata nel 51% per i servizi di assistenza distrettuale, nel 44% per quelli di assistenza ospedaliera e destinando il restante 5% alla prevenzione.

A partire dal 2013 a tutte le Regioni si applicheranno i valori di costo *standard* rilevati in tre Regioni prese a riferimento (*benchmark*). Nell'arco dei successivi cinque anni, si dovrà pervenire al completo superamento della spesa storica a favore di quella *standard*.

Le Regioni *benchmark* verranno identificate dalla Conferenza Stato-

Regioni, che le selezionerà tra cinque individuate dal Ministro della Salute come virtuose, cioè, non solo con i conti in ordine, ma anche con una dignitosa e certificata qualità delle prestazioni/servizi resi (dal momento che su tale rapporto si determineranno i costi *standard*)¹¹³.

Il costo *standard* sarà calcolato sulla base del rapporto tra la media della spesa *pro capite* per ciascuno dei predetti livelli (prevenzione, assistenza distrettuale e ospedaliera) rapportata alla popolazione registrata (a livello aggregato) nelle tre Regioni di riferimento. Gli *standard* così individuati saranno soggetti poi a revisione biennale.

Infine, nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 119, quinto comma, Cost., e nel rispetto della l. 42/2009, sono previsti specifici interventi idonei a rimuovere carenze strutturali nelle singole Regioni, mediante l'utilizzo dello strumento della perequazione.

Le dinamiche di finanziamento degli *standard* nel settore sanitario risultano tuttavia fortemente condizionate dai tagli alla Sanità, per circa otto miliardi di Euro complessivi, introdotti dal decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*). In pratica, è disposto un aumento del finanziamento al SSN in proporzione inferiore al Pil nominale per gli anni di riferimento, rimandando ad un'intesa tra Stato e Regioni, da raggiungere entro il 30 aprile 2012, l'adozione di misure per fronteggiare tale riduzione di risorse. In caso di mancato accordo si procederà applicando le misure indicate nel decreto, e cioè tagli alle spese e introduzione di nuovi *ticket* su farmaci e prestazioni sanitarie. La

113 Il 28 marzo 2012, durante il Question Time presso la Camera dei Deputati, il Ministro della Salute Renato Balduzzi ha dichiarato che "...entro aprile [2012] saranno valutati i risultati finanziari relativi al 2011. Sulla base di questi, la procedura prevede l'individuazione di cinque Regioni in equilibrio economico. Fra queste, la conferenza Stato-Regioni, individuerà le tre di benchmark,...".

normativa prevede inoltre una riduzione di finanziamento al SSN pari a settanta milioni di Euro, che saranno destinati alle pubbliche amministrazioni per far fronte alle spese per gli accertamenti medico-legali dei dipendenti pubblici per ragioni di malattia¹¹⁴.

A fronte dei predetti tagli, la prospettiva per le Regioni si sposta dal “come utilizzare le risorse” a “quali risorse utilizzare” per garantire gli *standard*: non è escluso infatti che la consistente riduzione dei finanziamenti statali possa portare tanto a una revisione *in peius* degli *standard* nazionali dei servizi sanitari, con conseguente peggioramento generale della qualità del SSN, quanto a una carenza di risorse perequative statali atte a garantire i livelli essenziali delle prestazioni, per assicurare le quali non resterebbe altra *chance* che gravare sulle tasche dei cittadini.

4.3.4 Nuovo slancio alla definizione degli standard

All'indomani dell'approvazione del d. lgs. n. 68/2011 ci si aspettava che, così come per le funzioni fondamentali di Comuni e Province, si sarebbe proceduto in maniera piuttosto agevole a individuare gli standard nel settore sanitario, croce dei bilanci regionali e fonte consistente di sprechi della finanza pubblica. Tuttavia, la crisi economico-finanziaria tuttora in atto ha determinato l'approvazione di taluni decreti, tra tutti il “Salva”, il “Cresci Italia” e il decreto “Balduzzi” che hanno introdotto delle deviazioni dalla linea intrapresa dalla riforma sul federalismo fiscale, optando su processi tesi a riaccentrare in capo allo Stato il controllo e la gestione delle finanze anche nel settore sanitario. Alla fine del 2012 è stato tuttavia approvato un Dpcm contenente i criteri per individuare le tre

114 Cfr. Corte Cost. sent. n. 207/2010.

Regioni benchmark. Dopo un ulteriore silenzio, il dibattito si è riaperto durante l'estate del 2013, fino a quando nel novembre 2013, le Regioni hanno manifestato interesse a procedere con l'applicazione degli standard già a partire dalla fine dell'anno corrente. Restano tuttavia non stabilite in maniera univoca, chiara e pacificamente condivisa le regole di fissazione degli standard. Appare inoltre non definita la fase di transizione che dovrebbe servire per rendere fluido il passaggio dalla spesa storica alla spesa standard; risulta non definita la perequazione iniziale delle infrastrutture, oggetto di separati decreti attuativi la cui evoluzione è andata arenandosi; non sono ancora state scelte le cinque Regioni benchmark da cui poi scegliere le tre definitive. A tale ultimo proposito, il Dpcm di dicembre 2012 ha, infatti, introdotto dei criteri di scelta delle Regioni benchmark, non la loro identificazione vera e propria. La versione pubblicata in GU dell'11 giugno 2013 pone come criteri di precedenza l'esigenza di assicurare rappresentatività geografica (almeno una Regione del nord, del centro e del sud) e l'esigenza di prevedere almeno una Regione di piccole dimensioni. Il criterio della precedenza non appare chiaro: infatti, se il criterio vale solo a parità di ogni altra caratteristica (efficienza e qualità), si sa quali sono le prime cinque Regioni; se invece la precedenza "obbliga" a inserire almeno una rappresentante per ripartizione e almeno una piccola Regione, anche in questo caso le soluzioni benchmark non sono molte.

A fine luglio 2013 sono circolate ufficiosamente le elaborazioni sui criteri del Dpcm per l'individuazione delle Regioni benchmark: Umbria, Marche, Veneto, Lombardia e Emilia Romagna. L'annuncio dei benchmark ha immediatamente sollevato critiche dalle Regioni, specie quelle lontane dagli standard. Si giunge a questa metà di novembre 2013. Ancorché le intenzioni della Conferenza delle Regioni appaiano indirizzate a procedere in tempi brevi con il calcolo degli standard, l'accordo su criteri,

benchmark e tempistiche appare ancora lontano dall'essere raggiunto.

Le ultime decisioni sembrano propendere per una nuova idea per l'individuazione dei benchmark: non più le migliori tre/cinque Regioni in efficienza e qualità, ma una media tra tutte le Regioni non sottoposte a piani di rientro. Posto che ancora non sono stati resi noti i criteri per calcolare detta media, appare icu oculi che in tal modo si tenda verso un benchmark "ammorbidito"¹¹⁵ e in ogni caso ben lungi dall'essere in breve operativo.

4.4 IL DIRITTO SOCIALE ALLA SALUTE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

"La libertà correttamente concepita non esige affatto alcuna forma di totale indipendenza dallo stato; al contrario, un governo che interviene assicura i presupposti necessari per la libertà individuale. Un paese in cui le libertà sono garantite non può cancellare le dipendenze dei singoli e dei gruppi dallo Stato" (Holmes e Sunstein, 2000). La categoria dei diritti sociali trae origine proprio dalla necessità di garantire a tutti prestazioni tali da riequilibrare le posizioni dei singoli all'interno della società attraverso l'intervento dei poteri pubblici. Trattandosi di "diritti a prestazione", che necessitano di un intervento positivo da parte dello Stato, chiaramente scontano una forte dipendenza dalla disponibilità di risorse finanziarie che servono a garantirli, nonché dalle scelte politiche su come utilizzare i fondi a disposizione.

Come si è visto, il diritto alla salute rientra a pieno titolo nella più ampia categoria dei diritti sociali, la cui tutela impegna tutti i soggetti della

¹¹⁵ Salerno N. C., Federalismo e standard in sanità. Il 'mito' che ci accompagna da tredici anni, in *Quotidiano sanità*, novembre 2013.

“Repubblica” (vedendo quindi coinvolti, non solo lo Stato ma anche Regioni, Province e Comuni), che devono assicurare le condizioni minime di salute e il benessere psico-fisico dell'individuo. Dalla lettera della Costituzione (che parla di “cure gratuite agli indigenti”) non emerge tuttavia la garanzia di prestazioni sanitarie pubbliche e gratuite per tutti. Il concetto di “indigenza”, tuttavia, non solo ha conosciuto una trasformazione rispetto all'intenzione originaria dei Padri costituenti (essendo stata abbandonata la concezione “assoluta” per una “relativizzazione” del concetto, da declinare, caso per caso in ragione dei soggetti, dell'oggetto della prestazione e dei contesti), ma è stata progressivamente superata in coincidenza con l'estensione delle politiche di welfare state e dell'universalizzazione delle prestazioni. In questo ambito, pertanto, ampio spazio residua alla discrezionalità del legislatore e molto dipende dalla capacità economica pubblica: la spesa sanitaria è una variabile dipendente dalle disponibilità di bilancio dello Stato¹¹⁶.

La realizzazione dell'impianto volto ad assicurare il pieno soddisfacimento del diritto alle prestazioni sanitarie, dopo una prima fase di intervento minimo e minimale da parte del legislatore, ha trovato attuazione attraverso l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (SSN) con la legge n. 833/1978, che ispirandosi a principi quali la globalità delle prestazioni, l'universalità dei destinatari e l'uguaglianza di trattamento, aveva orientato la propria scelta verso un sistema che garantisse le prestazioni sanitarie quale diritto a ricevere cure pagate in prevalenza

¹¹⁶ In tal senso, cfr. Art. 1 d. lgs. 229/1999 che specifica come la determinazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza deve essere realizzata dal Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.) contestualmente “all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al S.S.N., nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel D.E.E.F.”.

con il denaro pubblico¹¹⁷.

Sulla scorta di tale impostazione legislativa, anche la Corte costituzionale, con la sent. 992/1988, entrava nel dibattito sul raggio di garanzia del diritto alla salute, intervenendo a proposito della questione di legittimità sollevata su taluni articoli delle leggi finanziarie per gli anni 1984 e 1985¹¹⁸, che erano stati ritenuti in contrasto con gli artt. 3, secondo comma e 32, primo comma Cost., poiché escludevano “la possibilità di rimborso delle spese sostenute privatamente dal cittadino per quelle prestazioni sanitarie la cui erogazione non sia stata prevista dal servizio pubblico (perché non predisposta o direttamente, tramite le proprie strutture, o indirettamente, tramite le strutture private convenzionate)”. La Corte, a integrazione del ragionamento già delineato in due precedenti pronunce¹¹⁹, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni impugnate, chiariva che il diritto alla salute, inteso come diritto alle prestazioni da parte del SSN è un “diritto primario e fondamentale che [...] impone piena ed esaustiva tutela”.

Tuttavia, il percorso intrapreso negli anni Settanta, di totale copertura di costi e spese legate alla salute da parte dello Stato, veniva parzialmente abbandonato a partire dagli anni Novanta: con l'esigenza sempre più impellente di contenimento della spesa pubblica, infatti, si è assistito ad una riduzione graduale da parte del legislatore dell'area della assoluta gratuità delle cure, sempre più condizionate alla compartecipazione del

¹¹⁷ L'art. 1 l. 833/1978 specifica infatti come la realizzazione del Sistema sanitario nazionale debba essere improntato ai principi della globalità delle prestazioni, dell'universalità dei destinatari e dell'uguaglianza di trattamento.

¹¹⁸ Artt. 32, comma quarto, legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria per l'anno 1984), e 15 legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria per l'anno 1985).

¹¹⁹ Cfr. Sent. nn. 184/1986 e 559/1987.

beneficiario alla spesa pubblica¹²⁰.

Pari passu, già a partire dalla sent. 455/1990¹²¹, la Corte costituzionale afferma che il diritto a ottenere trattamenti sanitari è sì garantito ad ogni individuo, ma trattandosi di un diritto a prestazioni positive, risulta condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, "e tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento". In altre parole, si evidenzia come il diritto alla salute sia inevitabilmente soggetto alla "determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione" da parte del legislatore ordinario, dipendenza questa che "non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la

¹²⁰ Il riordino della sanità, negli anni Novanta del secolo scorso, è avvenuto mediante un complesso intreccio normativo avviato con la l. 421/1992. Intervenne poi il d. lgs. 502/1993 (in seguito modificato dal d. lgs. 517/1993), cui seguirono le leggi di accompagnamento alle leggi finanziarie per il 1995 e il 1996 (l. 724/1994 e l. 549/1995); fu approvato, infine, il d. lgs. 229/1999.

¹²¹ Il caso ha ad oggetto l'art. 6, primo e secondo comma, della legge della Provincia di Trento 15 marzo 1983, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria), nella parte in cui prevede che la Giunta provinciale stabilisca, in base ad appositi parametri, i limiti, riferiti al numero delle persone assistibili e al costo pro-capite, entro i quali le Unità Sanitarie Locali assumono la spesa inerente a prestazioni di natura sanitaria erogate a favore di persone anziane "non autosufficienti" ricoverate in case di riposo, per violazione degli artt. 32, primo comma, 3, primo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 5 e 9, n. 10, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e con l'art. 116 della Costituzione, in connessione con gli artt. 1, 3, secondo comma, e 19 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

medesima attuazione”.

Sulla medesima linea la Corte ha anche modo di precisare, attraverso la sent. n. 304/1994, come nell'ambito della tutela costituzionale accordata al “diritto alla salute” dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari “è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento”.¹²² In altre parole la Corte, conscia dell'impegno economico che comportano i diritti a prestazioni positive, chiarisce con tale pronuncia che il diritto alla salute diviene per il cittadino “pieno e incondizionato” nei limiti in cui lo stesso legislatore, attraverso una non irragionevole opera di bilanciamento fra i valori costituzionali e di commisurazione degli obiettivi conseguentemente determinati alle risorse esistenti, predisponga adeguate possibilità di fruizione delle prestazioni sanitarie.

Pur avallando la linea del legislatore che non può che tener conto delle risorse finanziarie disponibili per la garanzia del diritto alla salute, negli stessi anni la Corte precisa che in ogni caso esiste un limite invalicabile che nemmeno rigide esigenze di contenimento dei costi possono scavalcare: così, con la sent. 304/1994, si afferma che nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore compie nel dare attuazione al “diritto ai trattamenti sanitari”, non può non tenersi conto delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica. Ciononostante, se queste ultime esigenze, “nel bilanciamento dei valori costituzionali operato dal

¹²² Cfr. anche sentt. nn. 218/1994, 247/1992, 40/1991, 455/1990, 1011/1988, 212/1983, 175/1982.

legislatore, avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa¹²³. Che esista tale limite invalicabile, rappresentato dal concetto di "dignità umana", quale "nucleo irriducibile del diritto alla salute", di cui nel bilanciamento il legislatore non può non tener conto, è peraltro confermato dal giudice delle leggi a più riprese.¹²⁴

La dignità umana funge da parametro per garantire il diritto alle prestazioni sanitarie anche agli stranieri, "qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso". La Corte ha infatti ribadito che anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato "ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti", trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere comunque assicurato.¹²⁵ Secondo tale principio, il Giudice delle Leggi ha censurato con la sent. 306/2008, e

¹²³ Il ricorso riguardava una richiesta di rimborso spese sanitarie in struttura privata non convenzionata con il SSN, non previsto dalle leggi statali e regionali di riferimento. Il giudice rimettente, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 97 e 117 della Costituzione, dubitava dunque della legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Campania 15 marzo 1984, n. 11 (Norme per la prevenzione, cura e riabilitazione degli handicaps e per l'inserimento nella vita sociale), dell'articolo unico della legge della stessa Regione 8 marzo 1985, n. 12 (Autorizzazione ai cittadini residenti nella Regione Campania per cure presso case di cura non convenzionate operanti sul territorio nazionale), degli artt. 1, 2, 5 e 6, primo comma, della legge della medesima Regione 27 ottobre 1978, n. 46 (Autorizzazione ai cittadini residenti nella Regione Campania per cure presso strutture ospedaliere site in Paesi non regolamentati da accordi C.E.E. con lo Stato italiano) e dell'art. 7 della legge statale 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

¹²⁴ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 309/1999, 509/2000, 252/2001, 432/2005, 354/2008, 299 e 269/2010, 61/2011.

¹²⁵ Corte cost., sentt. nn. 252/2001 e 432/2005.

successivamente anche con la sent. 11/2009, misure manifestamente irragionevoli volte a subordinare l'attribuzione di una prestazione¹²⁶ al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza di soggiorno in Italia, poiché lesive del diritto alla salute, “inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza”. Posizione confermata, anche sul profilo del divieto di discriminazione tra italiani e stranieri di cui all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani (CEDU), dalle sentt. 187/2010, 329/2011 e, da ultimo, dalla sent. 40/2013, laddove il differente trattamento vien considerato discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole.

Se da un lato, dunque, la Corte a più riprese richiama il limite inderogabile della dignità della persona quale nucleo essenziale del diritto alla salute, anche per quanto riguarda gli stranieri, allo stesso modo riconosce la necessità che nel bilanciamento si tenga conto delle possibilità economiche del Paese, in primo luogo precisando già nella sent. 203/2008, poi confermata dalla sent. 187/2012 come la compartecipazione degli utenti del SSN non sia di per sé incompatibile con la Costituzione (v. il c.d. *ticket* introdotto dall'art. 1, comma 796, lettera p, della legge n. 296 del 2006), “in quanto la disciplina in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie persegue un duplice scopo: «l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali [...])»”.

¹²⁶ Nella specie, l'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, che non veniva riconosciuta agli stranieri extracomunitari se non in possesso dei requisiti di reddito stabiliti per la carta di soggiorno.

Che si tratti di un diritto “finanziariamente condizionato”, che si scontra “con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario”, viene ribadito da costante giurisprudenza. Così, nella recente sent. 248/2011, a conferma di quanto già espresso nella sent. 267/1998, non solo si afferma che la “libertà di scegliere da parte dell’assistito chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta, affatto, una libertà sull’*an* e sull’esigenza delle prestazioni (ciò che giustifica la previsione di poteri di controllo, indirizzo e verifica delle regioni e delle unità sanitarie locali e dunque il persistere del sistema autorizzatorio: cfr. sentenza n. 416 del 1995)”, ma si precisa altresì che “l’esigenza di salvaguardare il diritto alla scelta del medico e del luogo di cura deve essere temperata con gli altri interessi costituzionalmente protetti”.

La sentenza 248/2011 affronta il tema della libera scelta della struttura sanitaria e chiarisce, come già la sent. 200/2005, che “subito dopo l’enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell’assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario”. Pertanto si riconferma quanto già argomentato nelle sentt. 111/2005 e 94/2009, secondo cui “il principio di libera scelta non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili”.

La crisi economica finanziaria degli ultimi anni, inoltre, ha indirizzato

sempre più il legislatore verso scelte mirate al contenimento delle spese e all'individuazione di un sistema in grado, attraverso la standardizzazione dei costi della sanità su base nazionale, a ridurre gli sprechi del settore (con conseguente compressione anche dell'autonomia costituzionale riconosciuta alle regioni). Il diritto alla salute nella sua accezione di diritto sociale, dunque, risulta oggi fortemente assoggettato alla materiale disponibilità di risorse finanziarie. Ne sono specchio, per esempio, i tentativi di razionalizzazione della spesa sanitaria introdotti con la riforma in tema di federalismo fiscale, nella parte in cui mira alla standardizzazione del costo dei servizi¹²⁷, nonché i recenti tagli alla spesa pubblica – ivi inclusa quella sanitaria – introdotti dal Governo presieduto dal prof. Mario Monti, in particolare attraverso il decreto legge 95/2012, in tema di c.d. *spending review*.¹²⁸ Tuttavia, la normativa che così fortemente è ispirata alla logica del risparmio, anche in ambiti che incidono direttamente sulla garanzia del diritto alla salute, risulta attenta alla salvaguardia dei cc.dd. livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, devono sempre essere garantiti a tutti i consociati. In tal senso, il ruolo delle Regioni, che a partire dal d. lgs. 229/1999, si sono viste affidare una parte importante della gestione delle prestazioni sanitarie, è stato oggetto a più riprese di limitazioni da parte del legislatore statale, che può “legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente [nell'ambito del settore

¹²⁷ Decreto legislativo n. 216/2010 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province) e d. lgs. 68/2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

¹²⁸ Decreto-legge in tema di Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

sanitario] per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentt. 163/2011, 52/2010 e, da ultimo, 91/2012).

Ancorché, dunque, non possa ignorarsi l'ineludibile dipendenza finanziaria del diritto alle prestazioni sanitarie alle possibilità di spesa dello Stato (e delle Regioni), sembrerebbe potersi dire tuttora garantito quel nucleo ineliminabile di prestazioni cui il legislatore non può sottrarsi e che gli individui possono continuare a pretendere.

BIBLIOGRAFIA

- Antonini, L. (2009), Le coordinate del nuovo federalismo fiscale, in Diritto e pratica tributaria, Padova, Cedam.
- Antonini, L. (2010), L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, Napoli, Jovene.
- Balboni, E. (2001), Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 6, pp. 1104-1111.
- Balboni, E. (2006), Livelli essenziali, standard e leale collaborazione, in «Le Regioni», n. 5, pp. 1014-1031.
- Balboni, E., Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali, in «Giurisprudenza Costituzionale», vol. 52, n. 6, pp. 4333-4344, 2007.
- Barbera A., Regioni e interesse nazionale, Milano: Giuffrè, 1974.
- Barbera A., Giarda Piero D., Mazzocchi G., Dove Vanno le Regioni?, Vita e Pensiero, Milano, 1976
- Barbera A., Miglio G., Federalismo e secessione: un dialogo, Milano: Mondadori, 1997.
- Barbera A., Da un federalismo insincero ad un regionalismo preso sul serio? Una riflessione sull'esperienza regionale, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2011.
- Benelli F., Bin R., Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni, in Le Regioni, n. 6/2009, 1185 ss..
- Bin R., La crisi delle Regioni. Che fare?, in Le Regioni, Bologna, Il Mulino, 2012.
- Bin. R., Federalismo, riforma infinita alla prova dei fatti, in Guida agli enti locali - il Sole 24 ore, Milano, 2010.
- Brancasi A., I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo

fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico, in *Giur. cost.*, 2006, 1425 s.

- Brancasi A., Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.
- Calzolaio S., Il cammino delle materie nello Stato regionale, Torino, Giappichelli, 2012, p. 151 e ss.
- Cammelli, M. (2009), Istituzioni Pubbliche e sviluppo economico locale, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 2, pp. 213-227.
- Caretti, P., Tarli Barbieri, G. (2009), *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2009.
- Cartabia M., La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana, in *Quaderni costituzionali*, pp. 455 ss., 2012.
- Cartabia M., Weiler J.H.H., *L'Italia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Cavallo Perin R., Lenti L., Racca G. M., Rossi A., a cura di, (2010), I diritti sociali come diritti della personalità, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino*, Edizioni scientifiche italiane: Napoli.
- Cavasino E., *La flessibilità del diritto alla salute*, Editoriale scientifica: Napoli, 2012.
- I. Ciolli, I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari, in *Rivista AIC* 1/2012.
- D'Atena A., Sussidiarietà e sovranità, in AA.VV, *La Costituzione europea*, atti del 14. Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2000, pp. 24 ss.,
- D'Atena A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.
- D'Atena A., *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti*

fermi e nodi non sciolti, in *Le Regioni*, 2008, 815 s.

- De Fiore C., Note critiche sul federalismo fiscale, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 2, 18 Giugno 2009
- De Martin G. C. e Rivosecchi G., Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27), in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 338 s.
- Di Cosimo G., La legge regionale dopo la riforma della Costituzione italiana, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2009;
- Ferrara, A., Salerno, G. (a cura di) (2010), *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene.
- Giangrande, G., Nuovi orientamenti giurisprudenziali sul tema del federalismo fiscale, in «*Diritto e pratica tributaria*», vol. 82, n. 2, pp. 389-451, 2011.
- Giorgis A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene: Napoli. 1999.
- T.F. Giupponi, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in: AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma - Vol. I*, TORINO, Giappichelli, 2012, pp. 757 – 787.
- Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II edizione, Torino, Giappichelli editore, 2003.
- Holmes S., Sunstein C. R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino: Bologna, 2000.
- Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G., *Il federalismo fiscale, commento articolo per articolo alla legge 5 Maggio 2009, n. 42*, Rimini, Maggioli Editore
- Longo E., *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali*, Cedam:

Milano, 2012.

- Luciani M., Salute, in Enciclopedia giuridica, Treccani: Roma, ad vocem, 1989.
- Lupo N., Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata, Relazione al Convegno “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna 20-22 settembre 2012.
- Mangiameli S., Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale, in Id., Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo, Milano, Giuffrè, 2013.
- Marzaccan S., La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione europea, in Amministrazione in cammino, 2003.
- Montuschi L., Vincenzi Amato D., Art. 32, in Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Rapporti etico-sociali, Zanichelli: Roma-Bari, 1976.
- Morrone A., Il custode della ragionevolezza, A. Giuffrè: Milano, 2001
- Morrone A., Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2004.
- Morrone, A. (2005), L’ordinamento regionale tra riforme e controriforme, in Istituzioni e dinamiche del diritto, Torino, Giappichelli, 2005
- Morrone, A. (2006), Corte Costituzionale e Costituzione finanziaria, in Corte Costituzionale e processo costituzionale, Milano, Giuffrè, 2006.
- Morrone, A. (2008), Appunti sui rapporti tra norme interne e vincoli dell’ordinamento comunitario dopo la riforma del Titolo V, in L’incidenza del diritto dell’Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel Cinquantesimo dalla firma del Trattato di Roma, Napoli, Editoriale scientifica, 2008.
- Morrone, A. (2008), Quali scenari per l’attuazione del federalismo fiscale?, in Il federalismo fiscale tra processi di riforma e ruolo degli Enti

- locali, Bologna, Scantype Edizioni, 2008.
- Morrone, A. (2009), Enti locali, Regioni e Stato nella legge delega n. 42 del 2009 sul «federalismo fiscale», in Quale ordinamento per gli Enti locali?, Organizzazione, servizi pubblici e «federalismo fiscale», Bologna, Bononia University Press – Bup, 2009.
 - Morrone A. (2013), Pareggio di bilancio e Stato costituzionale, in Lavoro e Diritto, Bologna, Il Mulino, 3/2013.
 - Nuges F., Prime riflessioni su un accordo ricognitivo, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2012.
 - Penasa S., La “ragionevolezza scientifica” delle leggi nella giurisprudenza costituzionale, in Quaderni costituzionali, pp. 817 ss, 2009.
 - Rivosecchi G., Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in Rivista di diritto tributario, vol. XX, n. 1/2010, 55
 - Rivosecchi G., Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali, in Il coordinamento dinamico della finanza pubblica, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010 (aggiornati con riferimenti alle principali novità successivamente intervenute), a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2012
 - Salerno, G., Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica, in «Federalismo fiscale», n. 1, pp. 119-138, 2007.
 - Salerno G. M., Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali, in Il Filangieri – Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2011, 150 s. e 159.
 - Salerno G. M., Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio:

vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni, in Quad. cost., 2012.

- Scaccia G., Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2009.
- Simoncini A., Longo E., Art. 32, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, UTET: Torino, pp. 655 ss.
- Stevanato, D., I «tributi propri» delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale, in «Diritto e pratica tributaria», vol. 81, n. 3, pp. 395-411, 2010
- Tosi, F., Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega, in «Osservatorio regionale sull'attuazione del federalismo fiscale», giugno 2011.
- Tubertini, C., I livelli essenziali di assistenza sanitaria e l'effettività del diritto alla salute, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 5, pp. 205-514, 2006.
- Uricchio A. (a cura di), "I percorsi del federalismo fiscale", Bari, Cacucci editore, 2012.
- Vandelli L., "Il sistema delle autonomie locali", Bologna, il Mulino editore, IV edizione, 2011.
- Vecchio F., Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali: effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controlimiti, Torino, Giappichelli, 2012.
- K.C. Wheare, Del governo federale, [IV ed., 1963], trad. it., Bologna 1997, 375 s.