



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

IL COORDINAMENTO DEI MECCANISMI
DI STABILITÀ FINANZIARIA
NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

a cura di

ROBERTO TONIATTI e FLAVIO GUELLA

2014



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

8

2014

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2014
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-586-6
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume, realizzato nell'ambito del progetto "MDSPL - Modelli per la disciplina della spesa pubblica locale nei rapporti tra enti territoriali minori; indirizzo e coordinamento finanziario nei regimi a regionalismo differenziato" - Bando "Post-doc 2011" finanziato dalla Provincia autonoma di Trento, è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli (ISBN 978-88-6342-706-6).

Dicembre 2014

IL COORDINAMENTO DEI MECCANISMI
DI STABILITÀ FINANZIARIA
NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

a cura di

ROBERTO TONIATTI e FLAVIO GUELLA

Università degli Studi di Trento 2014

INDICE

| | Pag. |
|---|------|
| Roberto Toniatti, Flavio Guella <i>Introduzione. La specialità dell'equilibrio tra separatezza ed unità nel coordinamento finanziario delle Regioni ad autonomia differenziata</i> | 1 |

PROLUSIONE

| | |
|--|----|
| Antonio D'Atena <i>Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali</i> | 23 |
|--|----|

PARTE PRIMA

UN SISTEMA NAZIONALE “COORDINATO” DELLA FINANZA PUBBLICA

| | |
|--|----|
| Raffaele Bifulco <i>Il coordinamento finanziario tra crisi economica e contesto europeo</i> | 47 |
| Salvatore Bilardo <i>La prospettiva statale sul coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria. Armonizzazione delle regole contabili, patto di stabilità e perequazione</i> | 51 |
| Antonello Turturiello <i>La prospettiva del sistema inter-regionale sul coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria. L'impatto dei tagli e le prospettive di riforma costituzionale, nel rapporto tra autonomia, responsabilità ed equilibrio</i> | 61 |

| | Pag. |
|--|------|
| Gianfranco Postal <i>Il controllo della spesa pubblica nelle Regioni a Statuto speciale. Evoluzione del coordinamento finanziario e ruolo della Corte dei conti nelle Regioni speciali “alpine”</i> | 73 |
| Ivano Dalmonego <i>Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica</i> | 93 |

PARTE SECONDA

LE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE
E LA DISCIPLINA NEGOZIATA
DEL COORDINAMENTO FINANZIARIO CON LO STATO

| | |
|--|-----|
| Fulvio Cortese <i>Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica</i> | 115 |
| Alberto Pace <i>I rapporti finanziari tra Provincia autonoma di Trento e Stato. L’evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno nei confronti delle Regioni speciali</i> | 135 |
| Peter Bieler <i>I rapporti finanziari tra la Regione autonoma Valle d’Aosta e lo Stato</i> | 155 |
| Flavio Guella <i>Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a Statuto speciale. I contenuti degli accordi 2014 per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e per il Friuli-Venezia Giulia</i> | 169 |

PARTE TERZA

IL COORDINAMENTO FINANZIARIO
NEL RAPPORTO TRA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
ED ENTI LOCALI

| | |
|---|-----|
| Antonio Cassatella | |
| <i>Coordinamento della finanza locale in Regioni e Province a Statuto speciale: fra autonomia e responsabilità</i> | 191 |
| Flavio Guella | |
| <i>I modelli di disciplina della finanza pubblica nel rapporto tra Regioni a Statuto speciale ed enti locali. Le competenze in materia di finanza locale nella Provincia autonoma di Trento</i> | 217 |
| Valeria Placidi | |
| <i>Il patto di stabilità interno e la sua territorializzazione nella Provincia autonoma di Trento.....</i> | 247 |

INTRODUZIONE

LA SPECIALITÀ DELL'EQUILIBRIO TRA SEPARATEZZA ED UNITÀ NEL COORDINAMENTO FINANZIARIO DELLE REGIONI AD AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Roberto Toniatti, Flavio Guella

SOMMARIO: 1. Introduzione: le fragili origini dell'ordinamento regionale italiano. 2. Specialità regionale ed unitarietà del sistema della finanza pubblica allargata, nelle modalità "negoziata" del coordinamento. 2.1. L'appartenenza della specialità al sistema unitario: il coordinamento della finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale. 2.2. La "separatezza" della specialità dal sistema unitario: clausole di salvaguardia e "riserva" di norma di attuazione? 3. Le diverse prospettive sul ruolo delle Regioni ad autonomia speciale nel coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria.

1. Introduzione: le fragili origini dell'ordinamento regionale italiano

La Costituzione repubblicana del 1948 ha ampiamente e profondamente inciso sull'ordinamento giuridico italiano sino ad allora vigente, sia con la previsione di principi superiori e valori prescrittivi che avrebbero consentito di filtrare ed espungere norme pregresse che risultassero incompatibili con i fondamenti assiologici del nuovo sistema di democrazia costituzionale, sia introducendo per la prima volta nozioni ed istituti che neppure la prima fase – latamente liberale – di vigenza dello Statuto Albertino aveva conosciuto. Fra questi, gli istituti repubblicani radicalmente innovativi possono essere considerati tanto la giustizia costituzionale quanto l'ordinamento delle autonomie regionali. Verosimilmente, proprio in ragione di tale carattere così innovativo per la storia istituzionale italiana l'attuazione di entrambi questi istituti ha tardato tanto a lungo, sì che l'omessa (prima) e la tardiva (poi) esecuzione del disegno costituente rientra in quel fenomeno che Piero Calamandrei

aveva – efficacemente e provocatoriamente – definito quale «ostruzionismo della maggioranza».

Se la giustizia costituzionale è riuscita a consolidare la propria posizione nel contesto del sistema istituzionale di *checks and balances* – integrando le istanze più clamorose di inerzia parlamentare nell’adeguamento della legislazione pregressa al nuovo parametro di costituzionalità e intervenendo con prudente moderazione sulla legislazione di più recente emanazione (sia pure con picchi di *judicial activism* e contrapposti orientamenti di marcata deferenza verso gli organi di indirizzo politico) –, sì che le specifiche iniziative di revisione costituzionale non hanno mai revocato in dubbio l’*an* dell’esistenza stessa dell’istituto, ben diverso è, invece, il quadro che si delinea con riguardo al radicamento dell’assetto regionale.

Le cause della diversità del bilancio da trarre nei confronti del regionalismo italiano (rispetto alla giustizia costituzionale) sono molteplici e probabilmente sono da ricondurre alla configurazione originaria dell’unificazione nazionale e alle modalità della soppressione degli ordinamenti pre-unitari, al punto che, in tale prospettiva, le responsabilità storiche sarebbero da ricercare più nei modi della centralizzazione del Regno d’Italia che nell’incompatibilità dell’autoritarismo nazionalista del regime fascista con le autonomie territoriali. Senza addentrarci nell’analizzare il complesso nodo problematico qui enunciato, si può ritenere che, all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l’autonomia regionale – forse prevista senza gli opportuni approfondimenti in seno all’Assemblea costituente – non facesse parte della costituzione in senso materiale dell’ordinamento, con l’eccezione di quelle aree di confine nelle quali il radicamento della vocazione all’autogoverno non era venuto meno e si era anzi rafforzato a fronte del centralismo tanto dell’epoca liberale quanto nel primo dopoguerra, sì da rappresentare la premessa per il riconoscimento delle autonomie regionali speciali, differenziate da quelle di diritto comune sia dall’assetto formale delle fonti, delle competenze e delle garanzie, sia dai tempi storici del rispettivo avviamento (con la parziale deroga per la Regione Friuli-Venezia Giulia).

Con le dovute distinzioni e precisazioni, dunque, si può dire che, ad oltre sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana,

la forma di stato regionale in Italia è ben lungi dall'essersi consolidata e che, anzi, essa viene revocata in dubbio, almeno di fatto, come risulta all'esame delle recenti iniziative di revisione costituzionale anche di iniziativa governativa, con contenuti spesso riproductivi della portata sostanziale (restrittiva) delle pronunce della Corte costituzionale e con l'avallo autorevole del Presidente della Repubblica, con effetti del tutto demolitori del suo potenziale evolutivo, con l'ulteriore conseguenza di rischiare un'estensione indifferenziata della controriforma (di certo, rispetto alla revisione del 2001) anche alle autonomie differenziate (che, almeno formalmente, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in attesa dell'adeguamento degli Statuti speciali, avrebbero avuto solo da guadagnare dalla fruizione di quelle parti in cui venivano previste "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite").

In realtà, a stretto rigore, la forma di stato regionale non rappresenta una categoria scientificamente o anche solo istituzionalmente ben delineata alla luce delle sue concretizzazioni storiche, le quali – fatta eccezione per la *devolution* britannica che presenta caratteri propri non sempre agevolmente riconducibili ad una comparazione con gli ordinamenti continentali – non vanno molto ad di là della sperimentazione spagnola (Costituzioni del 1931 e del 1978) e italiana (Costituzione del 1948), fra loro in dialogo ideale e reciproca emulazione. E non a caso anche il regionalismo spagnolo – che peraltro nel 1978 ha costituzionalizzato più la dinamica di un processo di regionalizzazione a più velocità che un assetto formale delle competenze ben definito – sta vivendo una fase non brillante, culminata nelle rivendicazioni *soberaniste* della Catalogna quale esponente delle autonomie regionali differenziate. Sicché la forma di stato regionale continua ad esistere (se non, come a volte sembra, a sopravvivere faticosamente) in una situazione di costante tensione fra il modello dello stato federale – esso stesso al suo interno differenziato e tuttavia ben più consolidato – e quello dello stato unitario vagamente decentrato e costantemente soggetto ad una clausola sospensiva del decentramento stesso, almeno per quanto concerne il decentramento di indirizzo politico e legislativo che ne rappresenta la dimensione qualitativamente connotativa. Non è dunque fortuito che, quando le condizioni lo consentono – come è avvenuto in Belgio in ra-

gione del conflitto connesso all'articolazione linguistica del popolo quale elemento costitutivo dello Stato –, possa verificarsi il trasferimento del sistema da una formula “minore” (segnatamente, quella regionale) a quella che offre invece maggiori garanzie di autogoverno, quella federale, appunto.

Nell'ordinamento dello Stato italiano, in certe fasi è la forza di attrazione del modello federale a rafforzarsi (pensiamo alla revisione del 2001), mentre in altre finisce con il prevalere la vocazione al modello unitario decentrato, in una delle sue molteplici varianti (che in realtà include, si badi bene, anche l'ordinamento francese), in talune circostanze addirittura con il sostegno adesivo di alcuni soggetti del decentramento, riluttanti (se non addirittura del tutto ostili) ad aderire ad ipotesi di riforma di tipo federale.

In questo contesto, è evidente che la maggiore sofferenza si verifichi negli ordinamenti regionali speciali, per lo meno in quelli nei quali l'esperienza concreta dell'autogoverno rende la propensione verso il modello federale addirittura fisiologica, costante ed anzi incrementale; e nei quali l'autonomia – benché necessariamente configurata a titolo giuridicamente derivato – viene percepita come un'attribuzione storicamente originaria. Sicché la rivendicazione è quella della ricerca di un assetto di autonomia territoriale differenziata che si risolva nell'equivalente funzionale dello *status* di uno stato membro di uno Stato federale, esprimendo *de jure condendo* una vocazione all'autonomia integrale che consenta di superare strutturalmente le fragilità delle attuali garanzie dell'autonomia speciale.

È ben noto che il federalismo è una tecnica di ripartizione delle funzioni di governo secondo criteri di natura materiale fra una pluralità di enti politici identificati in ragione di un fattore territoriale e coordinati entro un quadro unitario. In base a tale definizione, il federalismo è da ricomprendere, pertanto, nella più ampia categoria dei modelli di ripartizione della funzione di governo in base al territorio nella quale possono collocarsi esperienze diversificate che vanno dall'ente sovranazionale all'assetto regionale, mentre rimangono all'esterno tanto il modello dell'organizzazione internazionale quanto quello dello Stato unitario *tout court*.

Ne consegue che la definizione di federalismo – forse la più sintetica ed efficace, resa dal politologo Daniel Elazar – secondo la quale il federalismo è “una combinazione di autogoverno e di governo condiviso” (“a combination of self-government and shared government”) può applicarsi a tutte quelle esperienze organizzative e funzionali che corrispondono alla *ratio* della ripartizione territoriale delle funzioni di governo fra una pluralità di enti in un contesto unitario. Dunque anche ad un ordinamento di tipo regionale quale quello virtualmente delineato e prescritto dalla Costituzione repubblicana, benché permangano – nonostante la comune iscrizione ad un medesimo *genus* – le diversità di *species*.

Il dato forte di questa definizione risiede nella flessibilità del concetto di “combinazione” fra i due poli dell’autogoverno e del governo condiviso: l’equilibrio di tale combinazione può variare – accentuando ora l’autogoverno, ora il governo condiviso – ma è importante che entrambi i poli siano presenti e riconoscibili. Sul piano sostanziale, la combinazione concerne l’orientamento delle politiche pubbliche e dell’esercizio della funzione legislativa e della potestà di spesa e ha riguardo alla diversità o differenziazione, dal lato dell’autogoverno, e all’uniformità, dal lato del governo condiviso.

Rimanendo ancora in una prospettiva generale ed astratta, si può dire che l’opzione circa la collocazione del punto di equilibrio è in ampia misura connessa al contesto formativo storico dell’ordinamento del quale si tratta: nel procedimento storico di tipo centripeto (unità politico territoriali originarie che si aggregano) l’equilibrio tende a spostarsi nel senso dell’autogoverno e dell’accentuazione della diversità e differenziazione mentre nel procedimento storico di tipo centrifugo (un ordinamento politico territoriale unitario e originario che si decentra) l’equilibrio tende invece a privilegiare l’uniformità.

L’esame storico e comparato del fenomeno insegna che la flessibilità della combinazione non riguarda solo un ordinamento rispetto ad un altro, ma è rinvenibile anche all’interno di un solo ordinamento, al punto che può ritenersi che l’asimmetria delle autonomie rappresenta un dato costante nelle esperienze europee di stato regionale e di stato unitario decentrato. Possiamo notare, infatti, che la flessibilità della combinazione – e dunque dell’opzione preferenziale per la differenziazione

rispetto all'uniformità – caratterizzava (già prima dell'adozione della forma federale) l'ordinamento regionale del Belgio (per quanto riferibile alle Comunità linguistiche, alle Regioni e al territorio di Bruxelles), della Finlandia (per quanto concerne l'isola di Åland rispetto al resto del territorio), della Francia (con riguardo alla Corsica rispetto alle altre Regioni, per non parlare dei territori d'Oltremare), del Portogallo (con riguardo ad Azzorre e Madera rispetto al territorio continentale, dopo però che un referendum ha sancito la preferenza per l'opzione dell'uniformità quanto a quest'ultimo), del Regno Unito (in rapporto a Galles, Irlanda del Nord e Scozia rispetto all'Inghilterra), della Spagna (con riguardo all'Andalusia, alla Catalogna, alla Galizia, alla Navarra, al Paese Basco, alla Comunità Valenciana rispetto alle altre Comunità Autonome). Diversa invece l'opzione di Austria e Germania, nel cui rispettivo contesto formale non si registrano diversità di fondo fra i diversi *Länder*. In altre parole, la differenziazione dello *status* fra le unità politiche territoriali è un dato caratterizzante le esperienze europee che hanno accolto e disciplinato il fenomeno della ripartizione materiale delle funzioni di governo in base al criterio territoriale, secondo il modello dello stato regionale ovvero dello stato unitario decentrato.

È da menzionare che in tutti questi casi, un ruolo cruciale è stato svolto da due fattori che hanno determinato il riconoscimento costituzionale dell'assetto differenziato: in primo luogo, l'esistenza di un *fattore distintivo* (ciò che in Spagna si chiama *el hecho diferencial*) individuato in ragione di una pluralità di criteri che in senso lato si possono ricondurre ad un fattore di identità etnico-linguistica ovvero di matrice storica ovvero di natura economica (povertà) ovvero di specificità della configurazione territoriale (insularità, applicabile anche ad un territorio montano), tali fattori essendo normalmente tutti presenti in varia misura in ciascuna delle esperienze richiamate; in secondo luogo, l'esistenza di una *cultura dell'autonomia*, risultante o meno da pregresse esperienze, dalla capacità istituzionale – politica ed amministrativa nonché di gestione delle risorse – di governo, dalla configurazione del sistema politico (per effetto, ad esempio, della rilevanza di partiti territoriali), dall'esistenza di un forte capitale sociale o capitale territoriale che garantisce la coesione del territorio, dalla volontà politica diffusa e partecipata.

Il fattore distintivo e la cultura dell'autonomia sono i due fattori in ordine ai quali si possono valutare le ragioni del regionalismo differenziato, tanto in una prospettiva *a priori* nella fase di esercizio della funzione costituente, quanto come constatazione *a posteriori* in una fase eventuale di revisione costituzionale.

L'adozione di un modello di regionalismo differenziato implica un duplice ordine di titolo giuridico-costituzionale al quale imputare l'onere per la spesa pubblica: si tratta, per un verso, di spesa sostitutiva rispetto a quanto comunque graverebbe sull'erario in quanto tutta una serie di prestazioni verrebbe resa dall'apparato decentrato dello Stato; e, per altro verso, di spesa pubblica propria, ossia spesa pubblica riconducibile ai costi di quelle politiche pubbliche elaborate, maturate ed attuate in ambito regionale. Occorre rilevare, infatti, che la *ratio* delle autonomie regionali differenziate non può corrispondere ad una logica meramente sostitutiva dell'esercizio decentrato di competenze dello Stato ma si identifica anche e a maggior ragione nell'assunzione di compiti di governo originali e radicati nelle peculiarità locali e nelle esigenze del territorio.

I maggiori costi del bilinguismo o i maggiori costi dell'investimento nella qualità della vita nel territorio di montagna nascono e si giustificano nel contesto locale e ricoprono un ruolo di priorità nella destinazione della spesa pubblica che ne fanno un onere non sostitutivo di spesa pubblica statale che presumibilmente ha o avrebbe altre priorità di portata generale. In altre parole, i costi dell'autonomia differenziata – e i suoi maggiori costi rispetto all'autonomia regionale ordinaria – sono il risultato dell'autonomia speciale e dunque del corpo delle competenze e della maggiore autonomia esercitata e, in base ai titoli sopra ricostruiti, rivendicata (rivendicata anche senza il corrispettivo trasferimento di risorse da parte dello Stato). Sarebbe errato ritenere che gli indirizzi politici regionali si giustificano solo ed esclusivamente in quanto ci sono le risorse che li consentono (e in ogni caso buone politiche pubbliche che siano un investimento produttivo e non uno sperpero delle maggiori risorse disponibili sarebbero comunque da vedere con favore).

In tale contesto, giova allora definire i criteri che concorrono a definire i modi attraverso i quali si determinano le risorse destinate a coprire i costi delle politiche pubbliche dell'autonomia speciale. In base alle

considerazioni sin qui svolte, risulta che, alla stregua di principi fondamentali quali la leale collaborazione e la sussidiarietà, il criterio principale da porre al centro dell'impianto normativo e della sua applicazione non possa essere che il principio pattizio quale fonte di ispirazione di un metodo negoziale paritario; un metodo, in altre parole, che esprima quell'equivalente funzionale dello *status* di stato membro di un ordinamento federale che possa consolidare la forma di stato regionale in Italia e riqualificare la specialità nei termini di un'autonomia integrale.

2. Specialità regionale ed unitarietà del sistema della finanza pubblica allargata, nelle modalità "negoziate" del coordinamento

Un profilo della disciplina costituzionale particolarmente rilevante per la riflessione sulla natura stessa dell'autonomia, e dell'autonomia differenziata in particolare, attiene allora proprio alla posizione delle Regioni speciali – a cui sono qui da intendere come sempre accomunate anche le Province autonome di Trento e di Bolzano – rispetto alla funzione statale di coordinamento della finanza pubblica (assunta in senso sia statico, con fissazione delle attribuzioni di entrata e uscita, sia dinamico, con definizione delle modalità di periodico contributo quantitativo alle esigenze di convergenza e stabilità). Nella gestione delle risorse emerge infatti pienamente la tensione esistente tra la dimensione della garanzia dell'autonomia territoriale, quale tendenziale separatezza nella gestione di mezzi finanziari "propri", e la dimensione della garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento statale, quale tendenziale coerenza ed armonia nell'esercizio dei poteri di entrata e di spesa.

Tali esigenze unitarie fondano poi una competenza statale a fissare regole di convergenza anche per le Regioni a Statuto speciale, esercitata al fine di garantire la stabilità finanziaria; allo stesso tempo, tuttavia, la medesima funzione statale di coordinamento della finanza pubblica deve svolgersi secondo modalità idonee a rispettare gli spazi propri e specifici dell'autonomia, spazi che per le Regioni speciali sono particolarmente caratterizzati (la gestione dei mezzi finanziari essendo garantita dagli Statuti speciali, quali fonti di rango costituzionale).

La questione del se e del come la separatezza dei regimi finanziari delle Regioni ad autonomia speciale garantisca modalità di coordinamento (quantitativamente e qualitativamente) diverse da quelle proprie dell'ordinamento regionale ordinario rappresenta così un problema complesso, che coinvolge tanto le ragioni sostanziali dell'unità della finanza pubblica allargata, quanto le ragioni formali della separatezza dei sistemi finanziari differenziati. Se infatti da una parte il coordinamento statale pone un'esigenza oggettiva di concorso alla stabilità dell'ordinamento, d'altra parte le modalità di questo concorso devono svolgersi in forme rispettose dell'assetto istituzionale composto.

La partecipazione dell'autonomia territoriale speciale alla stabilità finanziaria dell'ordinamento deve così passare per modalità non verticistiche e gerarchiche, di etero-determinazione dei confini del potere di entrata e di spesa, come invece operato nel coordinamento statico delle Regioni ordinarie (la cui autonomia finanziaria riemerge poi principalmente negli spazi lasciati dal coordinamento dinamico); per le Regioni speciali, al contrario, l'esistenza di una disciplina di dettaglio già in fonte statutaria comprime la potestà statale di definizione del coordinamento statico (già orientata in forme precise dalla fonte di rango costituzionale), e in tutti i profili del coordinamento della finanza pubblica si richiede una co-partecipazione dell'autonomia speciale alla definizione delle modalità del proprio contributo alle esigenze unitarie della finanza pubblica allargata.

Il coordinamento delle Regioni speciali, a differenza di quanto avviene per le ordinarie, si presenta quindi come funzione maggiormente "negoziata", alla quale cioè concorre – su un piano autenticamente paritario – anche l'ente territoriale differenziato. L'effettività di tale principio negoziale rimane però da verificare nella prassi, a fronte di una crisi della finanza pubblica nell'ambito della quale la componente gerarchica della funzione di coordinamento statale è andata rafforzandosi, in generale, comprimendo spazi di autonomia territoriale. Sia le Regioni ordinarie, sia gli enti locali, hanno così visto le proprie potestà finanziarie sempre più condizionate da disposizioni tanto limitative (contenute nel patto di stabilità interno, che hanno proceduto fissando saldi-obiettivo e tetti di spesa progressivamente più stringenti), quanto vincolistiche (contenute nei provvedimenti di revisione della spesa pubblica, dispo-

nendo per la conformazione delle competenze sostanziali da cui la spesa deriva).

Anche il controllo della spesa comunale e provinciale, mediante il patto di stabilità interno, ha quindi assunto un ruolo determinante nel delineare la fisionomia complessiva dell'autonomia finanziaria territoriale. A fronte di ciò, il tema assume una particolare complessità per le Regioni speciali nelle quali esiste una competenza specifica sul sistema degli enti locali, che assegna alla Regione stessa un ruolo di coordinamento che si frappone tra livello comunale e Stato. In altri termini, il coordinamento nel contesto del regionalismo speciale diviene oggetto di prospettive necessariamente differenziate, in quanto applicato a diversi livelli: assume rilevanza tanto nel rapporto tra ente regionale e Stato, quanto nelle relazioni tra Regione speciale e suoi enti locali, mentre viene di massima reciso – in queste esperienze difformi dall'ordinario "municipalismo" italiano – un nesso di coordinamento diretto tra Stato ed enti locali collocati nel territorio delle autonomie differenziate (delle performance dei propri Comuni rispondendo la Regione stessa, il cui sistema di enti locali concorre a definire il saldo complessivo assegnato come obiettivo).

Al fine di verificare in che cosa consista (e in che cosa possa consistere) la specialità delle Regioni ad autonomia differenziata rispetto a un coordinamento finanziario statale "ordinario", l'impatto del principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo deve quindi essere valutato tanto per come caratterizza il coordinamento tra livello statale e regionale, quanto per come orienta poi il coordinamento che la Regione speciale (investita di tale compito, come attributo della propria autonomia differenziata) svolge sul relativo sistema di enti locali.

La separatezza degli ordinamenti finanziari speciali (i tratti caratterizzanti del cui coordinamento statico sono fissati già in Statuto) si concilia così con l'unità della finanza pubblica allargata attraverso una partecipazione diretta al coordinamento dinamico, mediante moduli pattizi. Ciò sia quando la Regione speciale negozia con lo Stato il concorso della propria autonomia differenziata agli obiettivi di stabilità e convergenza, sia quando la stessa Regione si incarica (acquisendone la piena e diretta responsabilità in luogo dello Stato) del diretto coordinamento – a tali medesimi fini – della finanza degli enti locali.

La negoziabilità del coordinamento rappresenta pertanto lo specifico dell'autonomia speciale rispetto a quella ordinaria, e tale carattere emerge da svariati fattori. Come principio, l'approccio negoziale è in particolare stato strutturalmente accolto, a livello di fonte statutaria, nei meccanismi della normativa di attuazione e, a livello di fonte legislativa, nelle modalità particolari di attuazione del patto di stabilità interno. Sia la giurisprudenza costituzionale che la legislazione statale hanno così riconosciuto la possibilità di richiedere alle Regioni speciali una partecipazione al soddisfacimento delle esigenze unitarie di convergenza e stabilità finanziaria, ma solo nelle forme negoziate tipizzate, con mutuo consenso dell'ente speciale alle modalità di coordinamento dinamico. E ciò è stato codificato in modo particolarmente esplicito, e nell'ambito di una normativa a carattere generale, dall'art. 27 della legge 42/2009; disposizione poi peraltro attuata in vie pattizie anche mediante riforme statutarie concordate tra gli esecutivi, come ammesso dagli Statuti stessi – per evitare l'impiego della più complessa procedura di revisione costituzionale (ma solo in tanto in quanto ogni innovazione sia fondata sul metodo negoziale e sul principio dell'intesa) – prevedendo che i titoli finanziari possano essere modificati con legge ordinaria preceduta da un accordo tra Stato e singola Regione speciale (cfr. per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l'art. 2, co. 106-126, legge 191/2009 e l'art. 1, co. 518-519, legge 147/2013; per il Friuli-Venezia Giulia l'art. 1, co. 151-159, legge 220/2010; per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* l'art. 1, co. 160-164, legge 220/2010, alla base invece di una norma di attuazione).

La negoziabilità si pone quindi come il tratto caratterizzante del coordinamento necessario anche per le Regioni speciali, quali parti dell'ordinamento unitario nazionale. Ciò mediante la prescrizione di modalità pattizie di determinazione del concorso dell'autonomia alle esigenze unitarie che non sembra venire meno nemmeno nella riforma costituzionale in atto; riforma ai sensi della quale le Regioni speciali godrebbero di una clausola di salvaguardia sulla cui base – in generale – il nuovo ordinamento non si applicherebbe loro fino all'adeguamento degli Statuti mediante intese da concludersi con le singole Regioni e Province autonome (art. 38, co. 11, A.S. 1429).

2.1. L'appartenenza della specialità al sistema unitario: il coordinamento della finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale

Dalle varie (parziali) prospettive in cui può essere osservato il rapporto tra specialità finanziaria ed esigenze unitarie, peraltro, tende ad emergere un ruolo del coordinamento finanziario dello Stato – rispetto alla posizione dell'autonomia speciale – caratterizzato sul piano formale come di natura marcatamente negoziale, ma nella pratica (della legislazione e persino dell'interpretazione giurisprudenziale) spesso corretto da una portata effettiva particolarmente pervasiva.

Il coordinamento si pone peraltro come funzione di per sé ambivalente, pur aspirando all'unitarietà (e quindi ad essere invasivo rispetto all'autonomia) dovendosi comunque caratterizzare quale intervento non autoritativo e gerarchico, tendente pertanto a conservare la differenziazione (che viene quindi solo armonizzata, senza uniformazione). L'individuazione di questo equilibrio tra separatezza ed unitarietà, nello specifico settore della finanza pubblica, sembra particolarmente difficile a fronte della crisi, che ha portato all'affermarsi di indirizzi legislativi ed interpretativi particolarmente favorevoli alla dimensione unificante del coordinamento. Questa tendenza, peraltro generale, si caratterizza per alcune conseguenze particolarmente negative rispetto a un sistema di autonomie differenziate che, proprio per la sua specialità e il suo concretizzarsi in soluzioni negoziate, fondava sugli equilibri istituzionali la possibilità di un'effettiva compartecipazione del livello territoriale di governo alla definizione dei contenuti del coordinamento.

Sintomatico di questa deriva verso il potenziamento di una componente gerarchica del coordinamento, penalizzante anche la separatezza della finanza speciale, è l'orientamento affermatosi nella più recente giurisprudenza costituzionale. La Corte in varie recenti pronunce ha infatti valorizzato in modo crescente i profili di unità giuridica ed economica della Repubblica, con conseguente forte armonizzazione ai bilanci dello Stato anche dell'autonomia di spesa delle Regioni speciali; in questo senso si sono orientate ad esempio la sentenza 60/2013 riguardante le attribuzioni della Corte dei conti nei confronti delle Province autonome, la sentenza 39/2014 sull'applicabilità alle Regioni speciali del d.l. 174/2012, la sentenza 88/2014 relativa a varie disposi-

zioni della legge 243/2012 (di attuazione del nuovo art. 81 Cost.), nonché la sentenza 188/2014 su vari profili del rendiconto generale delle autonomie speciali. Pronunce, quelle citate, in cui la funzione statale di coordinamento viene spesso rafforzata in quanto intesa come espressiva di una dimensione di Stato-ordinamento piuttosto che quale volontà dello Stato-persona (contrapposto alle autonomie, anziché inglobante le stesse).

Anche per le Regioni a Statuto speciale, nella prassi e nell'interpretazione della Corte, il coordinamento della finanza pubblica tende così a divenire – con normative vincolistiche sempre più pervasive (che non pongono semplici obiettivi sui saldi, come prospettato invece dall'art. 79 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* novellato in seguito all'Accordo di Milano) – un titolo competenziale legittimante una disciplina statale estesa anche ai profili di dettaglio della potestà di spesa.

Pur integrando per le Regioni ordinarie una mera competenza concorrente, il coordinamento della finanza pubblica previsto nell'art. 117, co. 3 della Costituzione si risolve infatti in una funzione pervasiva, per mezzo della quale il legislatore statale è stato abilitato a conformare anche materie che – altrimenti – sarebbero di competenza regionale. Così, le disposizioni legislative adottate a fini di coordinamento finanziario sono state riconosciute come idonee ad incidere su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, determinando quindi una parziale compressione degli spazi di autonomia; ciò, per le Regioni speciali, a condizione che siano implicati principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato o norme fondamentali di riforma economico-sociale, ovvero che si individui uno specifico interesse nazionale prevalente sull'autonomia speciale.

Inoltre, sebbene tale tipologia di disciplina statale (concorrente o integrante limiti alla potestà primaria delle Regioni speciali) deve normalmente rimanere al solo livello dei principi, nondimeno la giurisprudenza costituzionale ha rilevato come la specificità delle prescrizioni non possa escludere di per sé il carattere generale di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto “di coesistenzialità o di necessaria integrazione” (in questo senso, fin dalla sentenza 99/87, che registrava in modo esplicito un indirizzo già consolida-

to); in altri termini, la specificità delle prescrizioni di coordinamento finanziario può essere ammessa qualora i precetti dettagliati si trovino in un rapporto di stretta e obbligata strumentalità con la finalità (di convergenza della spesa pubblica) perseguita dalla funzione statale.

Sebbene infatti le norme statali che fissano limiti alla spesa territoriale possano normalmente qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo se si limitano a porre obiettivi di riequilibrio (intesi come contenimento transitorio e complessivo della spesa corrente), senza prevedere in modo puntuale strumenti o modalità di limitazione delle uscite, nondimeno sempre più spesso le interpretazioni della Corte costituzionale hanno ammesso che l'incidenza di una misura normativa sulla spesa non debba essere necessariamente immediata. Si è così consentito che la razionalizzazione della spesa pubblica non fosse connessa a manovre di tipo contabile, e che – con interventi normativi solo indirettamente incidenti sulle disposizioni di bilancio – tale razionalizzazione venga perseguita invece (in modo mediato) attraverso disposizioni che regolano (in modo diretto) organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione.

L'affermarsi di questa portata espansiva della funzione di coordinamento, che ha segnato una netta riduzione dell'autonomia delle Regioni a Statuto ordinario, presenta dei rischi anche per le autonomie speciali in quei casi in cui la normativa di dettaglio per la revisione della spesa viene riconosciuta come vincolante non solo nell'obbligarle al perseguimento degli obiettivi di miglioramento dei saldi, ma anche per quanto riguarda le modalità concrete e dettagliate – non precedentemente negoziate – di riduzione delle spese. Le esigenze di risanamento rischiano così, con interpretazioni che fanno salvi singoli interventi vincolistici statali, di far prevalere la componente gerarchica del coordinamento su quella negoziale equiordinata e bilaterale (che segna il tratto di vera specificità – strutturale – del regionalismo speciale).

2.2. La “separatezza” della specialità dal sistema unitario: clausole di salvaguardia e “riserva” di norma di attuazione?

Il riconoscimento dell'intangibilità del regime finanziario speciale in assenza di accordo, che si traduce nella normale inammissibilità di di-

sposizioni di coordinamento vincolistiche direttamente applicabili (cfr. ad es. Corte cost. 341/2009), determina una tendenziale separatezza strutturale dell'assetto del regionalismo speciale dal complesso della finanza territoriale e dalle relative modalità di gestione ordinarie (in coordinamento sia statico che dinamico). Tale intangibilità *salvo diverso accordo*, di cui godono le regole di dettaglio della spesa e delle entrate proprie delle Regioni speciali, deriva in particolare dagli istituti delle cc.dd. clausole di salvaguardia e delle norme di attuazione statutaria, che escludono la diretta applicabilità di gran parte degli interventi statali di coordinamento; tali strumenti realizzano cioè una soluzione intermedia tra l'immediato coordinamento con disciplina di dettaglio, da un lato, ed una completa separazione dei regimi finanziari statale e della Regione speciale, dall'altro (con un'autonomia che non sarebbe più tale, integrando espressione della sovranità di un ordinamento separato). Il coordinamento della finanza delle Regioni speciali non è quindi assente, ed è immediatamente vincolante quanto a principi e finalità, ma lo stesso viene mediato – per le regole applicative – da strumenti normativi specifici (di compartecipazione dell'autonomia alla definizione delle modalità di armonizzazione, per quanto riguarda i profili di dettaglio).

Le clausole di salvaguardia, le quali si sostanziano in disposizioni che escludono la diretta applicabilità delle normative statali di coordinamento finanziario alle Regioni a Statuto speciale, e che da subito sono state impiegate dal legislatore per razionalizzare la compresenza – nell'ordinamento italiano – di regionalismo ordinario e speciale, hanno trovato da ultimo un'espressione particolarmente significativa nell'art. 27 della legge 42/2009 (cui hanno preso a rinviare, per la relativa disciplina procedurale, anche altre successive clausole di salvaguardia). Tali disposizioni hanno infatti assunto spesso una portata procedurale più che sostanziale, non escludendo del tutto l'applicabilità della normativa di coordinamento statale – con una vera e completa separazione dei sistemi finanziari – ma facendo passare l'armonizzazione delle entrate e delle spese attraverso procedure pattizie previste dagli Statuti speciali. Così, non vi è diretta applicabilità delle norme statali di contenimento della spesa pubblica, ma le stesse vincolano le Regioni speciali a recepirle, negoziandone le modalità con lo Stato; ciò secondo un ge-

nerale metodo pattizio di cui la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la perdurante necessità (es. Corte cost. 241/2012, 22/2014, 44/2014).

La Corte non è tuttavia arrivata a configurare – su queste basi – una vera e propria riserva di normativa di attuazione, rinviando in esclusiva la possibilità di disciplinare la materia della finanza speciale agli appositi decreti legislativi concordati nelle commissioni paritetiche, come previsti quale fonte tipica dagli Statuti di autonomia; riserva che avrebbe peraltro garantito la più forte partecipazione negoziale dell'autonomia speciale all'aggiornamento del proprio ordinamento (in senso ostativo, ad es., Corte cost. 39/2014).

Anche se gli Statuti prevedono una disciplina organica in materia finanziaria, e sebbene quindi la materia possa legittimamente essere interamente disciplinata con normativa di attuazione, ciò non esclude che il legislatore statale ordinario possa intervenire in coordinamento; ciò purché si versi nella concreta assenza di un tale intervento mediante disposizioni negoziate in commissione paritetica, che si presenterebbero – altrimenti – come fonti rinforzate, sovraordinate e quindi idonee ad occupare la materia (con una sorta di *preemption*). Lo Stato può infatti introdurre unilateralmente, senza ricorrere alle procedure di modificazione dello Statuto o di adozione delle norme di attuazione dello stesso, controlli sulla gestione finanziaria della Regione che siano ulteriori e diversi rispetto a quelli previsti dalle fonti dell'autonomia speciale; ciò purché tale intervento integrativo si presenti come espressione dello Stato-ordinamento e – tendenzialmente – purché operi a livello di principi, lasciando alla Regione speciale spazi di attuazione (eventualmente poi, a loro volta, negoziati).

La soluzione così prospettata si fonda quindi su una portata ampia della funzione di coordinamento, intesa come espressione di unitarietà della Repubblica e – pertanto – opponibile anche alle autonomie speciali (che del resto fanno parte dell'ordinamento unitario, anche – ai fini contabili – per il loro inserimento nell'ambito della finanza pubblica allargata). I relativi orientamenti, tanto espansivi della portata del coordinamento, quanto restrittivi della possibilità di riservare a norme negoziate interi ambiti di disciplina, costituiscono pertanto – nell'interesse unitario – un elemento di compressione dell'autonomia in generale, e di riduzione del livello di specialità in particolare; nondimeno, i medesimi

orientamenti sono stati giustificati a condizione che l'intervento statale fosse effettivamente espressione della dimensione ordinamentale (unitaria), e il polo centrale di governo non si ponesse quindi – in concreto – come apparato soggettivamente contrapposto alle autonomie.

A fronte di tale requisito, apposto a una funzione di coordinamento della finanza pubblica ampia purché posta come di rilievo “istituzionale”, anche gli spazi della specialità sembrano allora più facilmente salvaguardabili. La richiesta di una *ratio* che sia particolarmente “pregevole” per le esigenze unitarie viene infatti a limitare di molto lo spettro degli interventi ammissibili, con una compressione degli spazi di differenziazione e di compartecipazione pattizia al coordinamento – nella definizione dell'assetto finanziario delle Regioni speciali – che, in tanto in quanto derogatoria dell'assetto generale di autonomia, si dovrebbe (teoricamente) presentare come del tutto eccezionale.

3. Le diverse prospettive sul ruolo delle Regioni ad autonomia speciale nel coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria

Le prospettive che possono essere assunte sul tema del coordinamento, rispetto alla posizione delle Regioni speciali, sono – peraltro – plurali, le diverse istanze che determinano il funzionamento in concreto dei meccanismi descritti derivando dalle particolari esigenze e dagli interessi propri di cui sono portatori i diversi soggetti coinvolti nel coordinamento inteso quale insieme di relazioni.

In tale contesto, in cui il ruolo del coordinamento assume valori diversi per i diversi attori dello stesso, i contributi raccolti in questo volume individuano alcuni dei tratti maggiormente caratterizzanti per ciascuna delle possibili prospettive, riproducendo i risultati dei lavori di un convegno svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento nella giornata del 23 maggio 2014. Si propone così una ricognizione di alcune delle problematiche specifiche che sorgono dal confronto tra una funzione di coordinamento statale unitaria e le esigenze di differenziazione delle potestà finanziarie delle autonomie speciali. La funzione di coordinamento come oggetto di indagine è quindi trattata nella prospettiva della competenza statale a fissare regole di convergen-

za per le Regioni speciali ai fini di garantire la stabilità finanziaria, ma rispettando le sfere dell'autonomia differenziata. Si è cercato così di rispondere alla questione del come la separatezza dei regimi finanziari speciali (fissati in Statuto) garantisca modalità di coordinamento quantitativamente e qualitativamente diverse da quelle proprie del regionalismo ordinario, individuando nella negoziabilità delle forme di realizzazione il tratto caratterizzante.

A tal fine i contributi qui raccolti – introdotti da una ricostruzione generale del ruolo del regionalismo speciale nel più ampio panorama della disciplina costituzionale dell'autonomia territoriale, in Italia e nel diritto comparato (Antonio D'Atena) – sono diretti a ricostruire i principi fondamentali desumibili dalle più recenti riforme normative (connesse al c.d. federalismo fiscale e alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio) e dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'estensione dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali rispetto al coordinamento finanziario dello Stato.

Posta la compresenza nell'ordinamento di una specialità dell'autonomia regionale differenziata e di un principio unitario esteso alla situazione finanziaria delle Regioni speciali, si sono volute verificare le diversità nelle modalità di un coordinamento – pur necessario – che sono desumibili dal complesso della normativa più recente (art. 27 legge 42/2009 e art. 9, co. 6, legge 243/2012), oltre che dalle relative interpretazioni giurisprudenziali.

Nella prima parte si raccolgono così alcune prospettive sulla collocazione delle Regioni ad autonomia speciale nel sistema nazionale della finanza pubblica, ricostruendo il quadro generale dell'ordinamento delle Regioni speciali, in particolare dell'arco alpino (Gianfranco Postal), e sviluppando le prospettive finanziarie della specialità regionale, in particolare sulla base delle posizioni delle Province autonome (Ivano Dalmonego). Si riportano inoltre alcuni spunti relativi al ruolo delle Regioni speciali nel sistema della finanza pubblica allargata, visto nella prospettiva unitaria della Ragioneria generale dello Stato, anche per definire gli spazi di partecipazione delle Regioni speciali agli obiettivi di perequazione, di solidarietà e di finanza pubblica (Salvatore Bilardo). Inoltre – circa l'estensione del concorso agli sforzi di risanamento esigibili dalle diverse autonomie territoriali – si è tenuto conto anche della

prospettiva non tanto unitaria/statale, ma propria del sistema complessivo del regionalismo italiano, analizzando quale sia il ruolo e la posizione delle Regioni speciali nel coordinamento interregionale sul tema della finanza pubblica (Antonello Turturiello). Tale analisi tiene infine conto della più ampia incidenza degli impegni assunti in ambito europeo, quale *ratio* di fondo dei provvedimenti che hanno determinato un indebolimento delle garanzie della specialità (Raffaele Bifulco).

Nella seconda e terza parte la disciplina rilevante viene analizzata nel dettaglio, considerando le autonomie differenziate tanto quali enti sottoposti a coordinamento, quanto quali soggetti coordinanti. Si svolge infatti un esame della competenza a dettare regole di convergenza della spesa pubblica, da un lato prendendo ad oggetto la normativa statale conformativa della finanza delle Regioni speciali, dall'altro valutando l'applicazione territoriale della funzione di coordinamento nei rapporti tra Regioni speciali ed enti locali. In entrambe le prospettive, i contributi si concentrano sui profili da cui emerge la specialità degli enti ad autonomia differenziata rispetto a una funzione di coordinamento – subita o esercitata – che accomuna (per la sua strumentalità ad assicurare l'unità dell'ordinamento) tutti gli enti territoriali coinvolti nel governo della finanza pubblica allargata.

Più in dettaglio, nella seconda parte – sulle Regioni speciali e la disciplina negoziata del coordinamento finanziario con lo Stato – i contributi trattano il tema dell'estensione della funzione di coordinamento della finanza pubblica rispetto alle Regioni a Statuto speciale esaminando la qualificazione giuridica di tale rapporto, tanto nell'ottica della dottrina pubblicistica relativa al coordinamento in generale (Fulvio Cortese), quanto ricostruendo l'impatto del formante legale (con il patto di stabilità interno) e della giurisprudenza costituzionale (sull'ammissibilità di limiti e vincoli finanziari) nel determinare le modalità concrete di coordinamento; ciò dettagliatamente nella prospettiva della Provincia autonoma di Trento (Alberto Pace) e della Regione Valle d'Aosta (Peter Bieler). A partire da queste due esperienze si è potuta così tratteggiare una ricostruzione della sistematica cui ricorre la giurisprudenza costituzionale per definire i profili di differenziazione della funzione di coordinamento nelle Regioni speciali, evidenziando le garanzie rafforzate legate al metodo pattizio (e le loro debolezze nella prassi).

Da ultimo, inoltre, la parte seconda contiene un contributo di primo commento agli accordi finanziari dell'ottobre 2014 tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome, da un lato (15 ottobre), e tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia, dall'altro (23 ottobre); in particolare, con un'analisi che contestualizza la conclusione di tali accordi nell'ambito del generale principio negoziale posto a presidio dei regimi finanziari speciali (Flavio Guella).

Nella terza parte, infine, si sono raccolti i contributi aventi ad oggetto il coordinamento finanziario nel rapporto tra Regioni speciali ed enti locali, come delineato tra patto di stabilità interno e competenze statutarie sulla finanza locale. A tal fine si è presa più specificamente in esame l'esperienza della Provincia autonoma di Trento, verificando con quali modalità la funzione di coordinamento finanziario venga replicata dall'ente intermedio nei rapporti interni al "Sistema Provincia".

Le modalità di estensione delle logiche del coordinamento finanziario anche ai rapporti tra Regione e suoi enti locali sono presentate in un contributo introduttivo di carattere generale (Antonio Cassatella), cui seguono due ulteriori analisi della disciplina, più specifiche, dedicate al controllo mediante patto di stabilità interno c.d. territorializzato (Valeria Placidi) e agli spazi di provincializzazione della finanza locale, anche per quanto riguarda i profili tributari oltre che per il quadro delle garanzie negoziali nel sistema dei trasferimenti (Flavio Guella).

PROLUSIONE

PASSATO, PRESENTE... E FUTURO DELLE AUTONOMIE REGIONALI SPECIALI

Antonio D'Atena

SOMMARIO: *1. La specialità come tratto specifico del primo regionalismo storico. 2. Il modello italiano e il doppio circuito di autonomie regionali: tra ratio derogatoria e ratio traslativa. 3. La prima stagione del regionalismo italiano: le Regioni speciali nel contesto dell'inattuazione del regionalismo ordinario. 4. La seconda stagione: l'istituzione delle Regioni ordinarie e la rincorsa dell'autonomia ordinaria da parte delle Regioni speciali. 5. La terza stagione: la preparazione della riforma costituzionale del titolo V. 6. La quarta stagione: la riforma costituzionale del titolo V e la sua attuazione. 7. La quinta stagione del regionalismo italiano: le prospettive di una ulteriore riforma costituzionale, tra compressione dell'autonomia e potenziamento (relativo) del regionalismo speciale.*

1. La specialità come tratto specifico del primo regionalismo storico

È sufficiente una sommaria analisi comparatistica per rendersi conto che le autonomie speciali sono le autonomie regionali che più pienamente corrispondono alle ragioni originarie del regionalismo, e che, più chiaramente, ne marcano le differenze con il federalismo. Differenze – come vedremo – non trascurabili, dovute alla diversità dei processi storici di formazione.

Com'è noto, il percorso da cui prendono vita gli Stati federali (o, più esattamente: gli Stati federali “classici”) è un percorso di tipo centripeto. Alla cui origine si colloca la decisione di più Stati sovrani di dar vita ad uno Stato composto, del quale essi siano elementi costitutivi. Frequentemente – soprattutto nelle esperienze più antiche – in questo percorso s'inserisce un momento intermedio, di tipo confederale.

Questa direzione (questo verso) del processo lascia nella disciplina costituzionale le sue stigmate.

Basti pensare che nelle Federazioni non c'è bisogno di una disciplina costituzionale che negli Stati regionali è assolutamente imprescindibile: la disciplina rivolta alla “costituzione” delle entità sub-statali (alla loro individuazione o al loro processo di formazione). Gli Stati che tengono a battesimo lo Stato composto, infatti, essendo entità ad esso preesistenti, non hanno bisogno di essere “costruiti” dalla Costituzione, poiché è la storia che li ha forgiati.

Nelle Costituzioni federali, inoltre, la disciplina delle competenze trova normalmente espressione nell'enumerazione delle competenze della Federazione. Si tratta – per usare la terminologia del federalismo statunitense – di competenze ad essa “delegate” dagli Stati membri¹, i quali non solo rimangono “Stati”, mantenendo, con l'attributo della stualità, l'intero spettro di funzioni ad esso connesso (compreso il potere di darsi proprie “costituzioni”), ma sono accomunati dalla competenza generale (o residuale). Il che crea tra essi una condizione di fondamentale eguaglianza. È vero che nelle esperienze federali si rinvengono talora elementi di asimmetria². Essi, però, non mettono in discussione le linee portanti del modello.

Invece, nel caso del regionalismo il processo è inverso. Il punto di partenza è costituito da Stati di tipo unitario centralizzato, che, nel corso della propria storia, danno vita ad un sistema regionale. In genere, sono spinti a questo passo dall'esistenza, al loro interno, di comunità che, per loro caratteristiche specifiche (si pensi – ad esempio – al fattore linguistico), aspirano a spazi di autonomia.

Come si vede, quindi, la Costituzione dello Stato regionale compie un'operazione di segno opposto rispetto alla Costituzione federale. Poiché, da un lato, individua, in termini *costitutivi*, le Regioni (o, almeno, ne disciplina la nascita), e, dall'altro, ne identifica le competenze, o, comunque, prevede le modalità attraverso cui queste possono essere

¹ Su questa terminologia: A. D'ATENA, *Conclusioni*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, Milano, 2013, 246.

² F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER (a cura di), *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, 2009. Sull'asimmetria originaria del *Reich* tedesco: J. LUTHER, *Momenti di devoluzione nel federalismo tedesco?*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, cit., 207.

fissate. La tecnica è quindi quella della enumerazione *regionale* delle competenze.

È, inoltre, il caso di sottolineare che il primo regionalismo storico – il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica³ – non dotava le Regioni di competenze identiche, ma creava le condizioni perché le attribuzioni regionali fossero reciprocamente differenziate.

Si tratta del modello del “vassoio dei formaggi” (*tabla de quesos*), accolto anche dalla Costituzione spagnola vigente: quella del 1978. Alla sua stregua, il compito della Costituzione non è di allocare le competenze regionali, ma di dettare una disciplina preliminare di tipo strumentale: individuando un repertorio di possibili materie e demandando la scelta della “dieta” competenziale delle singole Regioni ai rispettivi statuti. I quali, delimitando complementariamente le competenze dello Stato centrale, richiedono l’accordo con quest’ultimo (e, quindi, l’approvazione del Parlamento nazionale).

Di qui la “specialità” di tutte le Regioni, la quale, ovviamente, non esclude fenomeni, anche marcati, di mimetismo statutario. Ma il mimetismo non è mai totale. E, comunque, la struttura del sistema è tale da consentire che tra le singole Regioni (o, secondo la terminologia attuale: tra le singole “Comunità autonome”) ci siano differenze anche molto rilevanti.

Oggi il territorio spagnolo è interamente regionalizzato, quantomeno nella parte europea, ma la regionalizzazione integrale non era considerata necessaria dalla Costituzione. La quale non ha elencato le Regioni, ma, al pari della Costituzione del 1931, ha disciplinato il processo della

³ Può essere il caso, per inciso, di ricordare che un assetto regionale anteriore – quello disegnato dalla Costituzione peruviana del 1920 – non poteva considerarsi un autentico precedente, poiché le Regioni peruviane non erano dotate di potere legislativo. Con la conseguenza – come sottolineava argutamente un giornalista peruviano dell’epoca – che l’unica cosa che la Costituzione aveva regionalizzato fosse la retorica parlamentare (la notizia è fornita da D. GARCÍA BELAUNDE, *La descentralización en el Perú actual*, in www.issirfa.cnr.it, sub ‘Esperienze straniere’, ‘Perù’). Le Regioni spagnole, invece, erano Regioni in senso pieno, disponendo di competenze autenticamente legislative. Esse, peraltro, ebbero vita brevissima, essendo state travolte dal franchismo, da cui fu ripristinato lo Stato unitario centralizzato.

loro eventuale (si ripete: *eventuale*) costituzione: un processo di auto-identificazione dal basso, affidato all'iniziativa delle Province⁴.

Secondo tale modello, quindi, sia l'*an* della regionalizzazione (la nascita delle singole Regioni), sia il suo *quomodo* (le competenze di ciascuna), non sono direttamente determinati dalla disciplina costituzionale. La quale deve, quindi, attrezzarsi per l'eventualità che non tutte le Regioni vengano effettivamente istituite (o che, comunque, non tutte dispongano delle stesse competenze). Di qui, la previsione di una competenza legislativa statale non ridimensionata dalla previsione di Regioni con potestà legislative: di una competenza statale, cioè, che può avere ad oggetto tutte le materie.

Per coniugare una competenza di questa estensione con l'esistenza di più legislatori regionali, la Costituzione si affida alla tecnica della *preferenza*. Conferisce, pertanto, agli atti legislativi dello Stato carattere suppletivo (o suppletorio, per riecheggiare la terminologia spagnola), prevedendone la recessività nei confronti della legislazione delle entità regionali⁵. Una recessività subordinata alla sussistenza di due ovvie condizioni: che la Regione (oggi la Comunità autonoma) sia titolare, in base allo statuto, di competenza nelle singole materie toccate da atti legislativi dello Stato; e che essa, legiferando, abbia fatto concretamente uso della competenza statutariamente assegnata. Va peraltro segnalato che, nella concreta esperienza giurisprudenziale, questo modello ha subito un'evoluzione di segno italiano. Poiché il Tribunale costituzionale è giunto alla conclusione che, nelle materie in cui *tutte* le regioni hanno potestà legislativa, lo Stato perda la competenza suppletiva riconosciutagli in termini generali dalla Costituzione⁶.

Dal modello spagnolo è stato ispirato un altro regionalismo europeo: il regionalismo portoghese, nel quale sono, peraltro, visibili anche influenze italiane. Si tratta, comunque, di un regionalismo piuttosto debole e territorialmente molto circoscritto, trovando espressione in due sole entità regionali, corrispondenti ai due arcipelaghi atlantici delle Azzorre

⁴ Art. 143.

⁵ Art. 149, comma 3, Cost.

⁶ Il Tribunale costituzionale, infatti, dal 1997 (*Sentencia* n. 61/1997), dichiara l'illegittimità della legislazione statale nelle materie che gli statuti d'autonomia assegnano alla competenza esclusiva di *tutte* le Comunità autonome.

e di Madera. È vero che la Costituzione prevedeva anche Regioni ad autonomia ordinaria (le c.d. Regioni amministrative). Ma esse non sono mai venute ad esistenza. Con la conseguenza che il Portogallo rimane uno Stato unitario centralizzato, con due autonomie regionali speciali⁷.

2. Il modello italiano e il doppio circuito di autonomie regionali: tra ratio derogatoria e ratio traslativa

Se si muove da queste premesse, può considerarsi non casuale che in Italia il regionalismo sia stato inaugurato proprio da enti regionali di tipo speciale, il cui primo embrione va ravvisato nell'amministrazione autonoma della Valle d'Aosta: un ente territoriale *sui generis*, eccentrico rispetto agli *standard* della coeva organizzazione amministrativa dello Stato.

Al caso valdostano si affiancavano i casi sardo e siciliano, anche se in essi la scelta organizzativa era diversa. Per ciascuno dei due territori, infatti, si procedette alla nomina di un Alto Commissario, affiancato, da un certo momento in poi, da una Consulta regionale, che, rappresentando le forze politiche e sociali della rispettiva isola, aveva la funzione di fornire di una sponda, in qualche modo, democratica il vertice governativo dell'Amministrazione.

È peraltro noto che il parallelismo di vicende è venuto meno, quando la Sicilia ha spiccato il volo, per effetto dell'elaborazione, da parte della Consulta regionale, di una proposta di statuto, che, inizialmente approvata dallo Stato con un decreto legislativo⁸, successivamente, nel mese di *prorogatio* assegnato all'Assemblea costituente per adottare gli statuti regionali speciali⁹, è stata da questa costituzionalizzata¹⁰.

Ma – com'è noto – la scelta dei nostri padri costituenti non è stata quella di limitare il regionalismo alle entità ad autonomia speciale

⁷ Tanto che M. SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *Il regionalismo portoghese*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 317, può parlare di "mancato regionalismo portoghese".

⁸ D.lgs. 15 maggio 1946, n. 455.

⁹ ...ex XVII disp. trans. e fin. Cost.

¹⁰ L. cost. n. 2/1948.

(comprendenti, oltre a quelle appena ricordate, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, articolato nelle due Province autonome, e la Regione Friuli-Venezia Giulia). Essi, infatti, hanno disegnato un sistema misto, mediante la previsione, accanto alle autonomie speciali, dell'autonomia ordinaria, riconosciuta alle restanti quindici Regioni.

I due tipi di autonomia hanno tratto ispirazione da due diversi modelli storici: da un lato, il regionalismo spagnolo, che, in Assemblea costituente, ha trovato il proprio massimo mediatore culturale in Gaspare Ambrosini; dall'altro, il federalismo mitteleuropeo, soprattutto weimariano e austriaco, veicolato nell'Assemblea dal drappello di costituzionalisti, che – come Costantino Mortati – avevano particolare familiarità con la dottrina di lingua tedesca¹¹.

Per effetto di questo doppio *imprinting*, gli artefici della Costituzione, per un verso, hanno consolidato e sviluppato gli embrioni o gli spazi di autonomia speciale risalenti all'esperienza precostituzionale, riconoscendo ai singoli statuti speciali la funzione di identificare le competenze delle rispettive Regioni¹²; per altro verso, hanno introdotto l'autonomia ordinaria, che, sia pure ad enumerazione rovesciata rispetto ai modelli federali, presenta alcuni tratti comuni con questi. Per mutuare ancora una volta una metafora spagnola, il modello accolto per quest'ultima può essere espresso con la formula “caffè per tutti” (*café para todos*). Per effetto di esso, nonostante le differenze, anche profonde, sussistenti tra le singole realtà regionali, il trattamento competenziale

¹¹ Su questa duplice ascendenza, A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012 (nonché in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012); ID., *Federalismo e regionalismo*, in P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 2012.

¹² ...statuti, tuttavia, a differenza degli omologhi spagnoli, non concordati con lo Stato, ma dettati da questo, nella forma della legge costituzionale. È, peraltro, da segnalare che a questa scelta, che è quella originaria, è stato apportato successivamente, dalla l. cost. n. 2/2001, un (pur debole) correttivo, prevedendosi il parere obbligatorio del Consiglio regionale in merito agli emendamenti statutari di provenienza governativa o parlamentare.

riservato agli enti in cui esse trovano la propria proiezione istituzionale è identico.

Questa scelta lascia chiaramente trasparire che l'obiettivo perseguito mediante l'introduzione dell'autonomia ordinaria non è stato soltanto quello di riconoscere a certi territori e a certe realtà spazi di autonomia, quanto anche quello di alleggerire lo Stato di propri compiti: anzitutto, decongestionandone l'attività legislativa (limitata, nelle materie regionali, alla fissazione dei principi fondamentali); inoltre, riducendone l'impegno sul versante amministrativo (per effetto dello spostamento di numerose funzioni a livello regionale e locale). Il rapporto tra questi obiettivi e la creazione di un regime competenziale comune non può sfuggire. È, infatti, evidente che solo una disciplina destinata ad applicarsi a tutte, indistintamente, le Regioni¹³ consente allo Stato di liberarsi di competenze. Su queste basi, in dottrina, si distingue la *ratio* traslativa, che presiede all'autonomia ordinaria (in virtù della quale alle *competenze* delle Regioni corrispondono simmetriche *incompetenze* dello Stato), dalla *ratio* derogatoria, propria delle autonomie speciali (in nome della quale gli enti che ne sono titolari sono abilitati a delimitare territorialmente l'efficacia di leggi adottate dallo Stato nella pienezza della sua competenza)¹⁴.

Se ci si chiede perché l'Assemblea costituente, nonostante la creazione dell'autonomia ordinaria, abbia mantenuto (e potenziato) le autonomie speciali, non può non farsi riferimento agli elementi pregiudiziali che hanno presieduto alla nascita dei primi embrioni di specialità.

In proposito, illuminante è la formula usata dall'atto che ha introdotto la prima entità protoregionale: l'amministrazione autonoma della Valle d'Aosta¹⁵. Il quale fa riferimento alle "condizioni del tutto particolari" della realtà valdostana: condizioni geografiche, economiche e

¹³ Sull'applicabilità dell'art. 117 Cost. anche alle Regioni speciali, sia consentito il riferimento ad A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 150 ss.; ID., *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984 (nonché in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 388 ss.).

¹⁴ A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 155 ss.

¹⁵ Art. 1 d.lgs. lgt. 7 settembre 1945.

linguistiche. È, infatti, noto che, anche se non sempre congiuntamente, le medesime condizioni, unitamente a fattori ulteriori, come i movimenti autonomistici e separatistici sviluppatisi nel periodo transitorio, hanno presieduto all'individuazione delle altre entità regionali speciali.

Tutto ciò è spia di un altro elemento pregiuridico della massima importanza: le radici antropologico-culturali degli enti ad autonomia speciale, i quali si fondano su solide identità collettive, di cui costituiscono la proiezione istituzionale¹⁶. Un elemento, che, atteso il metodo di individuazione delle Regioni ordinarie, meccanicamente costruite sul calco dei preesistenti compartimenti statistici, non è dato sempre riscontrare in queste ultime, le quali scontano frequentemente un non trascurabile tasso di artificialità¹⁷. Ciò, peraltro, non ha impedito che, dopo più di un

¹⁶ Sottolinea questo aspetto, con riferimento alle nostre Regioni ad autonomia speciale, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), in www.cortecostituzionale.it, 8. Sui termini generali del problema è d'obbligo il riferimento a P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; P. HÄBERLE, *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, in *Arch. des öff. Rechts* (118), 1993. Nella letteratura italiana: S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008. Sul ruolo della componente culturale negli Stati federali multinazionali, da ultimo: A.G. GAGNON, *Oltre la "nazione" unificatrice (in difesa del federalismo multinazionale)*, trad. di F. Torchi, Bologna, 2008. Sui termini della questione in Italia: S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999. Per una comparazione tra il caso sardo e quello scozzese: G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU, *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Rimini, 2013.

¹⁷ Sul punto: A. D'ATENA, *Beiträge zur Diskussion*, in T. FLEINER-GERSTER (a cura di), *Die multikulturelle und multi-ethnische Gesellschaft. Eine neue Herausforderung an die europäische Verfassung. Wissenschaftliches Kolloquium zu Ehren des 60. Geburtstages von Peter Häberle in Disentis*, Fribourg, 1995. In generale, sulla questione: M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, vol. I, *Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea costituente*, Padova, 1979; ID., *Art. 131*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 128-133*, Bologna-Roma, 1990; S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, cit.; A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituziona-*

quarantennio di concreto funzionamento, esse abbiano gettato radici nelle collettività sottostanti, divenendo, così, fattore costitutivo di identità collettive¹⁸.

3. La prima stagione del regionalismo italiano: le Regioni speciali nel contesto dell'inattuazione del regionalismo ordinario

La storia successiva è storia nota.

Il regionalismo disegnato dalla Costituzione ha avuto per vent'anni un'attuazione zoppa. Infatti, la mancata realizzazione – a dispetto della tempistica prevista dai padri costituenti¹⁹ – delle Regioni ad autonomia ordinaria ha fatto sì che, sino al 1970, le sole Regioni esistenti e concretamente operanti fossero le Regioni a statuto speciale.

Tale circostanza ha pesato negativamente sulla condizione di queste ultime, per la ragione che l'autonomia loro attribuita, la quale era configurata dalla Costituzione come un *plus* rispetto all'autonomia ordinaria (in cui avrebbe dovuto trovare il proprio correlato sistematico), in mancanza di quest'ultima, si è dovuta rapportare ad uno Stato che manteneva il suo originario assetto centralistico. E, in questo contesto, ha finito per essere intesa come un'autentica eresia. A ciò si deve – ad esempio – il totale smantellamento dello statuto siciliano ad opera della

le, in *Rass. parl.*, n. 4/2008, 916; S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, cit., 45 s.

¹⁸ Ciò trova conferma nel fatto che le ipotesi di radicale riarticolazione dell'impianto regionale avanzate in sede politica nazionale (ci si riferisce soprattutto all'idea di sostituire le Regioni esistenti con macroregioni) non abbiano, sino ad ora, trovato seguito in iniziative dei comuni (secondo quanto richiede l'art. 132, comma 1, Cost., che subordina l'avvio del procedimento a richieste di un numero di Consigli comunali corrispondente ad almeno un terzo delle popolazioni interessate).

¹⁹ Com'è noto, entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione si sarebbero dovute tenere le elezioni dei Consigli regionali (VIII disp. trans. e fin. Cost., comma 1), mentre entro tre anni la legislazione statale avrebbe dovuto essere adeguata alle esigenze dell'autonomia locale ed alla competenza legislativa attribuita alle Regioni (IX disp. trans. e fin. Cost.).

giurisprudenza costituzionale²⁰. La quale, rapportandone la specialità (che era una doppia specialità) alla realtà di uno Stato all'epoca in nessun modo scalfito dal riconoscimento costituzionale di un sistema di regionalismo integrale, ne ha ignorate le potenzialità. Potenzialità, che, per converso, non erano sfuggite, prima della sua soppressione, all'Alta Corte della Regione siciliana²¹.

In questa sede non è il caso di passare in rassegna tutte le scelte interpretative che hanno presieduto alla "normalizzazione" delle autonomie speciali. Non può, però, non ricordarsi una concezione, la quale ha impedito l'immediato decollo degli enti che ne erano dotati: la tesi dell'efficacia differita degli statuti (o, più esattamente, dell'efficacia differita della disciplina delle competenze in essi contenuta).

Alla stregua di essa, l'entrata in vigore dello statuto non avrebbe avuto come immediato effetto il passaggio delle competenze dallo Stato alla Regione. Si assumeva, infatti, che tale passaggio fosse subordinato all'adozione dei decreti di attuazione statutaria chiamati a disporlo materia per materia.

La tesi era esatta per le competenze amministrative, le quali, necessitando di "copertura amministrativa"²², non possono essere assunte dalla Regione, prima che lo Stato gliela trasferisca, unitamente ai mezzi necessari (ed al personale da dedicare ad esse)²³. Non era invece esatta per le competenze legislative, al cui esercizio sarebbe stata sufficiente

²⁰ Sul punto e sull'intera vicenda, spec. T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, n. 20 dei *Quaderni dell'A.R.S.*, Palermo, 1984; ID., *La parabola delle Regioni*, in *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, n. 30 dei *Quaderni dell'A.R.S.*, Palermo, 1983; A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in ISTITUTO GRAMSCI SICILIANO - SEZIONE GIURIDICA, *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990 (nonché in *Giur. cost.*, 1990 ed in ID., *Costituzione e Regioni*, cit., 361 ss.).

²¹ Per una rassegna: A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, cit., 364 ss.

²² Sulla nozione: R. BETTINI, *Il teorema della copertura amministrativa delle leggi*, in *Sociol. dir.*, 1990.

²³ VIII disp. trans. e fin. Cost., commi 2 e 3.

la costituzione degli organi regionali, a seguito dell'elezione dei Consigli e di quella, da parte di questi ultimi (secondo la disciplina dell'epoca), delle Giunte²⁴.

D'altra parte, non si sarebbe potuto sostenere che, per effetto del principio del parallelismo delle funzioni, all'Amministrazione dello Stato fosse inibito applicare norme legislative regionali. E che, conseguentemente, la Regione sarebbe stata in grado di legiferare solo quando, a seguito del prescritto trasferimento delle funzioni, fosse stata messa in condizione di esercitare le proprie competenze amministrative. E, quindi, di dare esecuzione alle proprie leggi.

Che la fondatezza di quest'ultimo assunto fosse tutt'altro che certa era confermato dalla coeva disciplina costituzionale della delega dallo Stato alle Regioni. La quale, contemplando tanto la delega legislativa (o normativa)²⁵ quanto la delega amministrativa²⁶ e non richiedendo che esse fossero esercitate congiuntamente, rendeva possibile che norme adottate dalle Regioni in forza di delega legislativa venissero applicate da apparati amministrativi decentrati dello Stato²⁷.

D'altra parte, è molto significativo che, quando sono state concretamente realizzate le Regioni ad autonomia ordinaria, l'art. 17, comma 5, della legge n. 281/1970 (*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario*) avesse previsto che, trascorso il primo biennio senza che fossero state adottate norme di trasferimento delle funzioni, le neocostituite Regioni potessero legiferare nelle materie loro assegnate dalla Costituzione: dando, così, vita a discipline della cui esecuzione in via amministrativa, in attesa del trasferimento predetto, si sarebbe dovuto dar carico lo Stato, attraverso le strutture da esso dipendenti.

²⁴ Per l'affermazione che le attribuzioni degli organi costituzionali delle Regioni (ivi, quindi, ovviamente comprese le attribuzioni di tipo legislativo) potessero essere esercitate indipendentemente da qualsivoglia trasferimento: A.M. SANDULLI, *Sulla gestione dei beni statali attribuiti alla Regione siciliana*, in *Foro it.*, 1950, I, 4.

²⁵ Art. 117, comma 2, Cost.

²⁶ Art. 118, comma 2, Cost.

²⁷ Cfr. A. D'ATENA, *Funzione III) Funzioni amministrative delle Regioni*, in *Encicl. giur. Treccani*, XIV, Roma, 1989, 1.2.1.2 (anche in ID., *Costituzione e Regioni*, cit., 247).

4. La seconda stagione: l'istituzione delle Regioni ordinarie e la rin- corsa dell'autonomia ordinaria da parte delle Regioni speciali

Se, per le regioni appena richiamate, sulle autonomie speciali ha pesato il ritardo nell'attuazione dell'autonomia ordinaria, non è da credere che la loro situazione si sia normalizzata quando le Regioni ordinarie hanno fatto concretamente il proprio ingresso sulla scena istituzionale, passando dalla condizione di soggetti "virtuali" a quella di soggetti "reali"²⁸.

In tale stagione, infatti, le Regioni ordinarie, costituendosi in gruppo di pressione unitario, sono diventate il traino del regionalismo, ottenendo risultati che le Regioni speciali non avevano mai conseguito. Risultati non entusiasmanti nei primi anni, ma certamente molto significativi a seguito del decreto 616/1977. Il quale, sia pure andando al di là di quanto previsto dalla Costituzione²⁹, ne potenziò enormemente le dotazioni competenziali.

Da questo processo gli enti ad autonomia speciale sono rimasti completamente tagliati fuori. Essi, infatti, restando isolati nella propria specialità, hanno seguito a trattare singolarmente con lo Stato, il quale – per riprendere un'immagine di Livio Paladin – nei loro confronti operava come l'ultimo degli Orazi, che, evitando di battersi con i tre Curiazi contemporaneamente, ne ebbe ragione *singulatim*.

In conseguenza di ciò, le Regioni speciali non solo non hanno esercitato alcuna influenza sull'elaborazione del decreto 616, ma da esso sono state praticamente ignorate, avendo questo dettato una disciplina riferita alle sole Regioni ordinarie. Ciò è confermato sia dal chiarimento che, nel suo *corpus*, il termine "Regione" fosse usato come sinonimo di Regione ad autonomia ordinaria³⁰, sia dalla circostanza che, quando

²⁸ ...per esprimersi con le parole di una splendida sentenza a firma Crisafulli: Corte cost., sent. n. 39/1971.

²⁹ A. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977*, in *Dir. e soc.*, 1978 (nonché in ID., *Costituzione e Regioni*, cit., 333 ss., e in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, 1982).

³⁰ Art. 3, comma 2. Del resto, il mandato del legislatore delegato era – come chiariva la legge di delega – quello di regolare il passaggio delle competenze, limitatamente alle "regioni a statuto ordinario" (art. 1, comma 1, l. n. 382/1975).

esso ha eccezionalmente ritenuto di contemplare anche gli enti ad autonomia differenziata, abbia sentito il bisogno di farlo espressamente³¹.

Mancato l'appuntamento con il decreto 616, le Regioni speciali si sono dovute impegnare nell'affannoso inseguimento dell'autonomia delle Regioni ordinarie, scandito da norme di attuazione che le hanno rese tardivamente ed in parte partecipi dei risultati ottenuti da queste ultime.

5. La terza stagione: la preparazione della riforma costituzionale del titolo V

La terza stagione della vicenda è quella dell'elaborazione della riforma del Titolo V Cost., che sarebbe culminata nelle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001.

Agli artefici della riforma, le Regioni ad autonomia speciale ponevano problemi di estrema complessità.

Basti considerare che, una volta rovesciata l'enumerazione delle competenze legislative, il mantenimento dell'autonomia speciale nella sua originaria consistenza avrebbe posto gli enti che ne erano dotati in posizione deteriore rispetto agli altri. Per l'evidente ragione che le competenze individuate dai rispettivi statuti, con tecnica enumerativa, avevano un'estensione decisamente inferiore rispetto a quelle assicurate alle Regioni ad autonomia ordinaria dalla clausola residuale.

D'altra parte, l'idea di eliminare i regimi differenziati, assoggettando all'autonomia ordinaria tutte, indistintamente, le Regioni – pure avanzata in dottrina³² – non sarebbe stata politicamente praticabile. Il

³¹ Così l'art. 113, comma 14, in materia di enti nazionali e interregionali, il quale prevedeva che i rappresentanti regionali nella Commissione tecnica chiamata ad elaborare schemi di decreto da sottoporre alla Commissione parlamentare per le questioni regionali dovessero essere scelti all'interno di rose proposte da ciascuna Regione ordinaria e da ciascuna Regione speciale.

³² Per riflessioni critiche sul mantenimento delle autonomie speciali nel quadro del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze proposto, all'epoca, dalla Commissione Bicamerale De Mita-Iotti: A. D'ATENA, *Intervento*, in ISR-CNR, *Forme di Stato e ordinamento regionale* (Forum svoltosi a Roma il 9.11.1992), Roma, 1993, 23 ss.; A. RUGGERI, *Intervento*, *ibidem*, 96 s.; G.C. DE MARTIN, *Intervento*, *ibidem*, 109;

che avrebbe, però, aperto un altro delicato problema politico, poiché le Regioni ordinarie a più elevato gettito fiscale erano (e sono) sempre meno disposte a finanziare il più favorevole trattamento finanziario delle Regioni speciali³³.

La riforma costituzionale del 2001 si è fatta carico di queste esigenze in maniera, tutto sommato, equilibrata: in primo luogo, mantenendo le autonomie speciali preesistenti³⁴; in secondo luogo, introducendo una clausola di equiparazione (o di maggior favore), grazie alla quale agli enti che ne sono dotati si estendono i nuovi spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni ordinarie³⁵; in terzo luogo, prevedendo la possibilità che queste ultime accedano a forme di specialità³⁶.

Limitando, per il momento, l'attenzione a quest'ultima previsione, che, non avendo ricevuto concreta applicazione, non ha giocato un ruolo significativo nell'esperienza maturata a seguito dell'entrata in vigore del Titolo V novellato, può ricordarsi che essa presenta carattere fortemente controverso. Tanto che non sono mancati i tentativi di eliminarla³⁷.

A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in ID. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 236 s. V., peraltro, per la tesi secondo cui le autonomie speciali si configurerebbero come un limite alla revisione costituzionale: G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 9: "così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stata un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica".

³³ Di autentico "privilegio finanziario" delle autonomie speciali parla L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000. Per una diversa valutazione: G. CERIA, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo fra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano, 2013; M. MARCANTONINI, M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, 2013.

³⁴ Art. 116, comma 1.

³⁵ Art. 10 l. cost. n. 3/2001.

³⁶ Art. 116, comma 3, Cost.

³⁷ Così l'art. 50, comma 1, della riforma costituzionale votata dalla maggioranza politica della XIV legislatura e bocciata dal referendum popolare del giugno 2006. Nella stessa linea anche l'art. 25 d.d.l. cost. Renzi-Boschi (AS n. 1429), nella versione licenziata dal Consiglio dei Ministri e presentata alla Presidenza del Senato l'8 aprile 2014, il quale, però, è stato successivamente soppresso dal Senato della Repubblica.

In questa sede non è il caso di riprendere tutte le critiche di cui essa è stata fatta oggetto. Le quali si sono soprattutto appuntate sull'eccessiva latitudine delle competenze acquisibili dalla Regione che intenda avvalersene³⁸. Si tratta, infatti, di competenze comprendenti, sia alcuni oggetti rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, sia tutte – si badi: *tutte* – le materie di competenza concorrente (il cui catalogo – come noto – abbraccia anche materie di rilievo sicuramente nazionale, come quella denominata “produzione, distribuzione e trasporto *nazionale* dell’energia”).

Ciò che, nell’economia di una riflessione dedicata alle autonomie speciali, interessa porre in luce è lo strabismo di cui la clausola predetta è espressione. Essa, infatti, riferendosi letteralmente alle Regioni ordinarie, taglia fuori dal proprio campo di applicazione gli enti ad autonomia speciale. E si pone, così, in tensione (se non in contraddizione) con la logica che ispira la clausola di equiparazione. Appare, infatti, difficilmente comprensibile per quale ragione la nuova disciplina, per un verso, intendendo evitare penalizzazioni degli enti ad autonomia speciale, estenda ad essi le maggiori competenze riconosciute alle Regioni di diritto comune, e, per altro verso, escludendoli dalla possibilità, concessa a queste ultime, di concordare con lo Stato ampliamenti delle competenze loro spettanti, li faccia oggetto di una discriminazione negativa.

Nel testo senatoriale, la previsione dell’accesso delle Regioni ad autonomia ordinaria a forme di autonomia speciale viene mantenuta, ancorché modificata: modificata, anzitutto, per adeguarla all’eliminazione della competenza legislativa concorrente, che costituisce una delle novità più significative previste dal d.d.l. cost.; inoltre, per superare la riserva alle Regioni dell’iniziativa del procedimento; infine, e soprattutto, per ammettere a fruire della possibilità da essa contemplata le sole Regioni che siano “in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”.

³⁸ A. D’ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2007, nonché in ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, 189 s. (e, senza titolo, in D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali* (Atti del seminario di studi, Firenze - Fondazione Spadolini Nuova Antologia - 25 settembre 2006), Firenze, 2006).

6. La quarta stagione: la riforma costituzionale del titolo V e la sua attuazione

La quarta stagione del regionalismo italiano è quella dell'attuazione e dell'applicazione della riforma del Titolo V, dovuta alle leggi costituzionali n. 1/1999, n. 3/2001 e, con specifico riferimento alle autonomie speciali, n. 2/2001.

Mantenendo sempre l'obiettivo puntato sulle autonomie speciali, può anzitutto ricordarsi che, in questa fase, in via almeno teorica, si sarebbero potuti porre alcuni problemi sulla portata da riconoscere alla clausola di equiparazione. Che, secondo taluno, si dovrebbe intendere come una clausola salva-autonomie (rivolta, tra l'altro, ad omologare la posizione dei comuni e delle province localizzati nelle Regioni speciali a quella dei medesimi enti ubicati nel restante territorio nazionale)³⁹, mentre, secondo altri, si configurerebbe come una clausola salva-specialità regionale (operante limitatamente alle prerogative e competenze delle Regioni e delle Province autonome)⁴⁰.

La discussione è stata, tuttavia, chiusa dalla Corte costituzionale⁴¹. La quale ha seguito la seconda interpretazione, limitando l'applicazione della clausola alle Regioni (e Province autonome), e correlativamente negando che essa fosse rivolta ad aumentare ecumenicamente le competenze e le prerogative di tutti i livelli di governo presenti nei territori regionali speciali. Una soluzione – può aggiungersi – totalmente condi-

³⁹ Spec. G.C. DE MARTIN, *La condizione e il ruolo delle autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, in *Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, n. 20 dei *Quaderni del Formez*, 2004; ID., *Regioni ed autonomie se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, 2004.

⁴⁰ A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i "loro" enti locali, dopo la riforma del Titolo V* (relazione al Convegno su "Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome", Cagliari, 20 marzo 2003), in *Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome*, cit., nonché in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, ed in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 370/2006, sulla quale: M. MICHETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, in *Giur.cost.*, 2006, 3881 ss.; V. TAMBURRINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, *ibidem*, 3888 ss.

visibile: non solo per il tenore letterale della clausola predetta, la quale prevede che le ulteriori forme di autonomia si applichino “alle” e non “nelle” Regioni speciali, ma anche – e soprattutto – per la ragione che il sistema delle autonomie costituisce un sistema integrato, nel quale l’incremento di competenze di un livello comporta normalmente la riduzione di competenze degli altri livelli. In relazione al secondo punto, è sufficiente rilevare che, se agli enti locali presenti nei territori regionali speciali si fosse esteso il regime competenziale applicabile ai corrispondenti enti localizzati nei territori regionali ordinari, le Regioni speciali sarebbero state private di competenza amministrativa nelle materie sottoposte alla loro potestà legislativa (in forza del principio del parallelismo delle funzioni conservato agli Statuti). Il che significa che esse, lungi dal venire a godere di “forme di autonomia più ampie”, secondo quanto letteralmente prevede la clausola, avrebbero subito una decurtazione delle competenze loro statutariamente assegnate.

In ogni caso, sul piano delle competenze legislative, la specialità delle Regioni speciali ha subito un’attenuazione; sia per effetto dell’estensione ad esse di ulteriori competenze in materie non contemplate dagli statuti (o dell’*upgrading* di competenze in materie statutarie); sia in conseguenza della connotazione assunta dalle competenze finalistiche dello Stato, le quali, essendo rivolte a fissare *standard* minimi innovativi della disciplina, finiscono per valere anche nei confronti delle materie statutarie, in quanto – come la Corte frequentemente riconosce⁴² – norme fondamentali di riforma economico-sociale.

La specialità persiste, tuttavia, praticamente intatta: anzitutto, per quanto riguarda il regime delle competenze amministrative nelle materie statutarie (assoggettate – come si è ricordato – al regime del parallelismo delle funzioni); inoltre, per ciò che attiene ai raccordi con lo Stato: si pensi alla partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri⁴³ o alla composizione delle commissioni “pa-

⁴² Cfr., ad es., con riferimento, rispettivamente, alle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili ed a quelle sui vincoli paesaggistici: Corte cost., sentt. nn. 227/2003 e 164/2009. *Adde*: Corte cost., sentt. nn. 378/2007, 61 e 272/2009, 101/2010.

⁴³ In tema, v. specificamente: G. SALEMI, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Or-*

ritetiche” chiamate a concorrere al processo formativo dei decreti di attuazione degli statuti speciali⁴⁴. La specialità persiste, inoltre – salvo

lando, II, Padova, 1957; E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961; F. CUOCOLO, *Osservazioni sui conflitti di attribuzioni e sulla partecipazione del Presidente regionale siciliano al Consiglio dei Ministri*, in *Giur. cost.*, 1963; C. AUSIELLO ORLANDO, *Partecipazione del Presidente della Regione al Consiglio dei Ministri*, in *Giur. siciliana*, 1963; DI SALVO, *L'intervento dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale alle sedute del Consiglio dei Ministri*, in *Giust. civ.*, 1966; G. GROTANELLI DE' SANTI, *Interesse regionale e partecipazione del Presidente regionale al Consiglio dei Ministri*, in *Giur. cost.*, 1968.

⁴⁴ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 5 s., sottolinea con forza il ruolo insostituibile che l'attività delle commissioni paritetiche potrebbe rivestire nella prevenzione dei conflitti tra lo Stato e le Regioni speciali. In generale sulle norme d'attuazione degli statuti speciali e sul ruolo delle commissioni predette: P. GASPARRI, *Natura dei decreti di attuazione degli Statuti regionali e sindacato sulla loro costituzionalità*, in *Riv. dir. proc.*, 1951; A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961; F. TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni d'attuazione per gli Statuti regionali*, in AA.VV., *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*, Milano, 1968; G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali*, Palermo, 1969; A. D'ATENA, *Potestà regionale integrativa e disposizioni di attuazione degli statuti speciali*, in *Giur. cost.*, 1971; G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981; S. BARTOLE, *Le norme di attuazione degli statuti speciali come fonte permanente*, *ivi*, 1985; F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 1988; ID., *Sulle ipotesi di non necessità delle norme d'attuazione degli statuti speciali*, in *Giur. cost.*, 1988; G. PITRUZZELLA, *Modifiche delle norme di attuazione dello Statuto siciliano: verso un "principio contrattualista" nei rapporti tra Stato e Regioni speciali?*, in *Le Regioni*, 1988; R. BARBAGALLO, *Le norme di attuazione dello statuto speciale per la Valle d'Aosta*, in *Foro amm.*, 1989; F. GABRIELE, *Disposizioni d'attuazione degli Statuti speciali e parere delle Commissioni paritetiche*, in *Giur. cost.*, 1989; G. PITRUZZELLA, *Sull'estensione della competenza dei decreti legislativi di attuazione statutaria*, in *Le Regioni*, 1989; R. BARBAGALLO, *Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, *ivi*, 1990; F. DIMORA, *Strumenti e tecniche negoziali nella definizione delle competenze delle Regioni a statuto speciale*, *ibidem*; T. MARTINES, *Norme di attuazione ed erosione della specialità*, in AA.VV., *Lo statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990; A. LAMPIS, *Norme di attuazione degli statuti speciali e controllo della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 1991; G. PAGANETTO, *La Corte costituzionale riconferma il ruolo delle norme di attuazione nella configurazione delle competenze delle Regioni speciali*, in *Giur. cost.*, 2006; R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione*

quanto si è appena detto in merito all'incidenza delle competenze finalistiche dello Stato –, per le materie statutarie non assegnate dall'art. 117 alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie, il cui esempio più significativo è costituito dalla materia denominata “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, la quale fonda una competenza ordinamentale sugli enti locali di cui le Regioni ordinarie sono, invece, prive.

7. La quinta stagione del regionalismo italiano: le prospettive di una ulteriore riforma costituzionale, tra compressione dell'autonomia e potenziamento (relativo) del regionalismo speciale

La quinta stagione è quella che attualmente viviamo, nella quale il tema è quello della nuova riforma del titolo V. È in tale quadro, quindi, che vanno considerate le prospettive della specialità.

Gli eventi più recenti dispensano dal prendere in considerazione disegni di legge costituzionale che affrontavano la questione in modo radicale: o propugnando l'abolizione delle Regioni speciali (disegno di legge costituzionale Zanettin e altri al Senato⁴⁵, e disegno di legge costituzionale Palmizio e altri alla Camera⁴⁶), o prefigurandone la disarticolazione, per effetto della creazione di macroregioni (disegni di legge costituzionale, rispettivamente, a firma Calderoli⁴⁷ e Giorgetti e altri⁴⁸).

Infatti, in base al d.d.l. cost. C. n. 2613, approvato in prima lettura dal Senato (S. n. 1429) ed attualmente in discussione alla Camera, la specialità non solo viene mantenuta, ma risulta – come vedremo – potenziata. Potenziata – si badi – non rispetto alla situazione pregressa, che viene conservata, ma rispetto all'autonomia ordinaria, che il dise-

degli statuti speciali regionali, in *Le Regioni*, 2008; M. SIAS, *Le norme d'attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2013.

⁴⁵ D.d.l. cost. S. n. 574.

⁴⁶ D.d.l. cost. C. n. 582.

⁴⁷ D.d.l. cost. S. n. 7.

⁴⁸ D.d.l. cost. C. n. 758.

gno di legge costituzionale condanna ad un drastico ridimensionamento. Si tratta, quindi, di un potenziamento “relativo”, non “assoluto”.

In questa sede non è il caso di soffermarsi analiticamente sulla disciplina prefigurata dalla riforma. Ai nostri fini, è sufficiente rilevare che essa, incrementando il numero di materie sottoposte alla competenza esclusiva dello Stato, eliminando le materie di competenza concorrente (le quali, pur essendo gravate dal limite dei principi fondamentali, offrono, pur sempre, alle Regioni un quadro di certezze in merito all'oggetto delle loro competenze legislative) e riconoscendo allo Stato una licenza d'ingresso nell'area presidiata dalla competenza residuale⁴⁹, determina un netto peggioramento della condizione delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Questi effetti, tuttavia, non si comunicano alle Regioni ad autonomia speciale (e alle due Province autonome).

Il testo licenziato dal Senato, infatti, all'art. 38, comma 11, introduce una clausola di salvaguardia a loro favore, prevedendo quanto segue: “Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”.

In virtù di tale disposizione, non solo vengono messi in sicurezza gli statuti vigenti⁵⁰, ma, prevedendosi, sino al loro adeguamento, l'inapplicabilità alle Regioni speciali ed alle Province autonome della disciplina modificativa del vigente titolo V, viene a determinarsi un esito paradossale: l'ultrattività del Titolo V, versione 2001. In base alla disciplina da essa dettata, infatti, agli enti predetti dovrebbe seguitare ad applicarsi

⁴⁹ Il riferimento è alla clausola comunemente denominata “di supremazia” di cui all'art. 117, comma 4 (come modificato dall'art. 30 del d.d.l. cost.), la quale recita: “Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”.

⁵⁰ ...con conseguente messa in sicurezza delle “materie” da questi elencate. Sul rilievo di questo aspetto, con riferimento alla situazione attuale, ma in termini riferibili anche a quella che si determinerebbe per effetto della nuova riforma costituzionale: S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 158; ID., *Regioni a statuto speciale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4993.

l'art. 10, l. cost. n. 3/2001, con conseguente attrazione, in loro favore, delle “forme di autonomia più ampie” contemplate dall'art. 117, nella sua formulazione attuale⁵¹.

Ciò significa, tra l'altro, che nei loro confronti dovrebbero seguitare a valere gli incrementi competenziali dovuti al combinato disposto tra la clausola di maggior favore e l'attuale disciplina della competenza concorrente e della competenza residuale delle Regioni. E significa anche che, nei loro confronti, lo Stato non potrebbe far uso della clausola di supremazia.

È vero che tale situazione dovrebbe presentare carattere di provvisorietà, essendo destinata a durare “fino all'adeguamento” degli statuti speciali alla disciplina dettata dalla riforma. Non deve, però, dimenticarsi che – accogliendo una rivendicazione da tempo avanzata dagli enti ad autonomia differenziata⁵² e fatta propria dalla legge costituzionale approvata nella XIV legislatura e bocciata in sede referendaria⁵³ – tale adeguamento deve avvenire “sulla base di intese con le [...] Regioni e Province autonome”. Il che, in presenza di una disciplina costitu-

⁵¹ Sull'imprescindibilità della clausola di equiparazione (o di maggior favore): G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 7, il quale, con riferimento all'originaria versione del d.d.l. cost. attualmente in discussione alla Camera dei Deputati, che nulla disponeva al riguardo, affermava che essa, in quanto non abrogata espressamente, sarebbe dovuta sopravvivere alla riforma del Titolo V. Come abbiamo visto, peraltro, il problema è oggi superato dalla clausola di salvaguardia introdotta dal cit. art. 38, comma 11, del d.d.l. cost.

⁵² Particolarmente significativa, in proposito, la *Dichiarazione di Aosta*: un documento approvato dai Presidenti delle Regioni ad autonomia speciale e delle due Province autonome il 6 febbraio 2006, nel quale si legge: “non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso ed è necessaria anzi la costituzionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli statuti ai fini dell'indispensabile adozione delle modifiche statutarie”.

⁵³ Questo il testo dell'art. 38 di tale atto: “All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ‘previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale’”.

zionale notevolmente penalizzante per le autonomie regionali, non rende peregrina l'ipotesi che – corrispondentemente ad una consolidata vocazione nazionale – anche in questo caso il provvisorio costituisca l'anticamera della definitività.

PARTE PRIMA

UN SISTEMA NAZIONALE “COORDINATO”

DELLA FINANZA PUBBLICA

IL COORDINAMENTO FINANZIARIO TRA CRISI ECONOMICA E CONTESTO EUROPEO

Raffaele Bifulco

Nel cercare di comprendere la locuzione “coordinamento finanziario” non dobbiamo perdere di vista almeno due fattori, molto importanti: il primo è quello della crisi economica che è intervenuta negli ultimi anni e il secondo è il contesto europeo.

Infatti, quello che sta accadendo in Italia in relazione al tema del coordinamento finanziario è un fenomeno che è frequente nelle crisi economiche. In tutti gli Stati composti nei momenti di crisi economica si verifica – con una certa regolarità, come è stato ben studiato già a partire dal contesto statunitense all’epoca della crisi degli anni ’30 – una tendenza all’accentramento, allo svuotamento dei poteri da parte dell’ente centrale nei confronti degli enti costitutivi. Questo è quindi un fenomeno non particolarmente nuovo.

Dallo studio di questi fenomeni emerge come il coordinamento finanziario chiama in gioco due grandi principi, il principio di eguaglianza e quello – variamente declinato – dell’autonomia. Il coordinamento diventa una tecnica che tiene assieme questi due elementi. Non si deve poi sottovalutare che nel tema del coordinamento (che è diventato una nozione onnivora, centrale nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni) si fa rientrare un’amplissima varietà di altre tematiche, così che questa tecnica è venuta a coprire (e toccare) tutto l’ordinamento dell’organizzazione regionale (dal divieto di assunzioni, al limite massimo di trattamento economico, al controllo sugli enti territoriali da parte della Corte dei conti); in questa prospettiva si capisce anche la sua estensione progressiva nei confronti delle Regioni speciali.

La crisi è quindi un’importante chiave di lettura del ruolo del coordinamento e accanto ad essa va citato anche il contesto europeo. Tale contesto è infatti importante per capire come in questi ultimi tempi viene gestita la crisi economica.

La crisi è intervenuta in un contesto ordinamentale nuovo rispetto alle altre grandi crisi economiche che hanno colpito gli Stati composti (basti pensare ancora alla crisi degli anni '30). Nella nostra epoca la crisi interviene in un contesto del tutto diverso, perché fatto di Stati collegati tra loro in una Unione che ha notevoli poteri monetari ma – fino agli ultimi provvedimenti – scarsissimi poteri sui bilanci statali. Da ciò l'esigenza di formare un pezzo del diritto europeo che mancava, e che potremmo definire il diritto costituzionale europeo dell'emergenza; questa era una parte di normativa che nei Trattati mancava, e quindi i provvedimenti assunti nell'ultimo periodo hanno colmato questa lacuna dettando un diritto dell'emergenza.

Tale diritto consente, da un lato, una convergenza degli Stati in materia di bilancio e, dall'altro, un maggiore controllo da parte dell'Unione europea sui bilanci degli Stati membri. E in questo contesto diventa centrale la riforma costituzionale di cui alla legge di revisione costituzionale 1/2012. La Corte costituzionale, in una sentenza resa anche su ricorso della Provincia autonoma di Trento (numero 39/2014), ha affermato che oramai per il combinato disposto dell'art. 117, co. 1 e del nuovo art. 97 della Costituzione (come modificato introducendo il principio di equilibrio di bilancio come vincolo per tutte le amministrazioni), emerge “un interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica”, che – secondo la Corte costituzionale – giustifica controlli esterni sugli enti territoriali diretti ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Questo è l'effetto di quanto sta avvenendo a livello europeo che, per il tramite della legge costituzionale 1/2012, si produce quale ricaduta interna all'ordinamento italiano. Tale riforma costituzionale non va quindi letta come un fatto che riguarda solo l'Italia; si inserisce invece in un contesto di riforme costituzionali che hanno riguardato alcuni Stati fondamentali dell'Unione europea, in particolare – e prima tra tutti – la Germania, e poi anche la Spagna.

Queste riforme costituzionali, legate ai processi di bilancio e alla convergenza a livello europeo toccano poi il tema delle Regioni: si è verificato con queste tre riforme costituzionali un assetto che va al di là della limitazione della sovranità, è un vero e proprio trasferimento di sovranità in materia di bilancio. L'art. 97 della Costituzione italiana,

come riformato, dice che l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico sono assicurati dalle pubbliche amministrazioni – quindi anche quelle degli enti territoriali – in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. Anche il primo comma dell'art. 119, come modificato dalla legge costituzionale 1/2012, dice che 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; questo per quanto riguarda l'Italia, ma in Germania e in Spagna il trasferimento è forse anche più intenso.

Infatti, il nuovo art. 109 della Costituzione tedesca prevede che gli atti legislativi dell'Unione sulla disciplina di bilancio, per come previsto dall'art. 104 del TUE, diventano limite agli atti federali e dei *Länder* vertenti sulla medesima materia: c'è quindi una sorta di rinvio materiale effettuato dalla Costituzione non tanto nei confronti del diritto primario dell'Unione europea in materia di bilancio, ma nei confronti degli atti derivati dal diritto primario.

Il disegno di legge costituzionale attualmente in discussione si caratterizza su questo aspetto per alcuni elementi. In particolare va segnalato il silenzio in tema di Regioni speciali, che sembra un'omissione (manca una decisione sul destino della specialità). Inoltre, il tema del coordinamento finanziario, come già richiesto dalla Ragioneria generale dello Stato all'epoca della legge costituzionale 1/2012, viene ora trasferito nell'ambito della potestà statale esclusiva.

Quello che lascia perplessi di questo disegno di legge è poi in particolare l'articolo 70: non spaventa tanto il trasferimento della funzione di coordinamento nella potestà legislativa esclusiva, ma il fatto che il nuovo articolo sul procedimento legislativo non preveda nessun tipo di intervento del Senato sul punto. Questo senz'altro serve a semplificare il procedimento legislativo; ma allora sarebbe poi opportuno che la Corte costituzionale procedesse a un parziale svuotamento del concetto di coordinamento, che, affidato alla sola Camera dei Deputati, è ora invece diventato una nozione onnivora che può toccare tutti i settori.

LA PROSPETTIVA STATALE SUL COORDINAMENTO DEI MECCANISMI DI STABILITÀ FINANZIARIA

ARMONIZZAZIONE DELLE REGOLE CONTABILI, PATTO DI STABILITÀ E PEREQUAZIONE

Salvatore Bilardo

SOMMARIO: 1. Coordinamento come materia costituzionale e armonizzazione delle norme contabili, verso il superamento dei difetti delle regole di competenza. 2. Il patto di stabilità interno come insieme di regole che si affiancano al nuovo obiettivo del pareggio/equilibrio di bilancio: la sua sostenibilità in concreto, alla luce delle nuove regole contabili. 3. L'applicabilità delle nuove regole contabili e delle nuove regole sostanziali (relative al patto di stabilità e all'attuazione dell'equilibrio di bilancio e del c.d. federalismo fiscale) alle autonomie speciali.

1. Coordinamento come materia costituzionale e armonizzazione delle norme contabili, verso il superamento dei difetti delle regole di competenza

La prospettiva statale in tema di coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria deve confrontarsi con un contesto caratterizzato da numerose problematiche connesse alla situazione generale della finanza pubblica (statale e non), nel quale Stato e Regioni (anche speciali) si trovano quindi a dialogare in un momento particolare, di transizione, che si ripercuote nella necessità di affrontare questioni particolarmente rilevanti per i reciproci rapporti.

In questo contesto, il coordinamento della finanza pubblica assume per lo Stato grandissimo rilievo, tale funzione rivestendo un ruolo che può essere compreso solo se si tiene presente che l'amministrazione centrale su cui grava il compito di coordinare si trova ad essere in rapporto con complessivamente ben 22.000 pubbliche amministrazioni: lo Stato deve coordinare questo insieme enorme di enti ai fini del raggiun-

gimento degli obiettivi posti dall'Unione europea, ponendosi in ciò come attore che rende partecipi tutte le diverse pubbliche amministrazioni di un obiettivo comune, e – a fronte di questo contesto – anche le autonomie speciali si pongono in un unitario percorso della finanza pubblica, come enti che devono “partecipare” a tale coordinamento.

Il contesto generale si presenta allora come orientato da una duplice spinta: l'integrazione europea da un lato e il processo di federalismo fiscale (nonostante i rallentamenti che tale percorso ha sofferto negli ultimi anni), dall'altro.

Questi due processi, in particolare quello del federalismo fiscale, hanno reso sempre più delicato il coordinamento: più le scelte di finanza pubblica si decentrano (sia verso l'alto a livello di Unione, sia verso il basso a livello territoriale), più bisogna rafforzare il coordinamento centrale per poter raggiungere gli obiettivi comuni.

I vincoli europei (come riassunti nei due rapporti fondamentali: debito/PIL e deficit/PIL) segnano la necessità di perseguimento di due obiettivi quantitativi, definibili in numeri “oggettivi”; numeri che però nascono appunto dal coordinamento di 22.000 pubbliche amministrazioni, con i conseguenti evidenti problemi di rappresentazione unitaria di tale complessità che si presentano alla Ragioneria generale dello Stato. Il linguaggio comune per rendere possibile il consolidamento è quindi – alla luce di tali condizioni e obiettivi – il primo dato essenziale da perseguire. Servono poi, in aggiunta, regole non tanto pienamente uniformi, ma tali da consentire all'amministrazione centrale di portare in Europa una rappresentazione corretta della situazione oggettiva della finanza pubblica italiana (di cui fa parte tanto lo Stato quanto le amministrazioni regionali e locali).

Da un punto di vista giuridico, la questione del coordinamento finanziario va inquadrata innanzi tutto nell'ambito degli opportuni riferimenti costituzionali. In particolare, l'art. 117, come modificato nel 2012, contempla sempre il coordinamento della finanza pubblica come competenza concorrente; a riguardo, la Ragioneria generale dello Stato aveva chiesto che sia l'armonizzazione dei bilanci pubblici, sia il coordinamento finanziario, potessero essere riqualificati come competenza esclusiva statale, ma il legislatore costituzionale della riforma del 2012 ha soddisfatto tale richiesta solo per quanto riguarda l'armonizzazione

dei bilanci. Il recente d.d.l. costituzionale (AS 1429), all'art. 26, sposta invece anche il coordinamento della finanza pubblica in competenza esclusiva, coerentemente con il generale impianto del riparto di materie di tale nuova riforma.

Per quanto riguarda la qualificazione delle materie, al di là del principio in sé, si deve osservare come il disposto costituzionale concretamente si traduce nella prassi: ovvero se aiuta o meno la soluzione del notevole contenzioso in atto.

Già con l'armonizzazione dei bilanci traslata in competenza esclusiva le questioni interpretative non sono venute meno, non essendoci concordanza di vedute – sul significato da dare alla materia – tra Stato e Regioni: lo Stato legge infatti la nuova qualificazione della materia armonizzazione come una radicale impossibilità per le Regioni di disciplinare con legge le proprie contabilità. L'autonomia territoriale infatti non passa per la possibilità di legiferare in materia contabile, le regole sui bilanci non determinando la autonomia sostanziale ma costituendo solo condizioni di trasparenza e leggibilità dei dati finanziari.

In questi anni va registrata nell'ambito della legislazione regionale un grado di elevatissima differenziazione delle modalità di contabilizzazione, con ricadute significative anche sulla distribuzione concreta delle manovre (dato che il dato conoscitivo che emerge dai bilanci non è uguale e rappresentativo della medesima situazione, e determina quindi distorsioni al momento dell'applicazione). A fronte di ciò, il necessario consolidamento dei conti da portare all'attenzione dell'Unione europea richiede quindi uno sforzo di ripristino dell'indispensabile armonia delle regole contabili.

A questo riguardo, oltre all'art. 117 della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica può essere assunto come rilevante anche l'art. 3 della Costituzione che – nel suo disciplinare il principio di eguaglianza – accomuna le Regioni a Statuto ordinario e speciale nel comune sforzo di stabilità finanziaria in cui è coinvolto lo Stato: su tali basi, va sempre ribadita la centralità della garanzia – in un paese unitario – delle medesime condizioni economiche e sociali da riconoscere a tutti i cittadini. In coerenza con ciò, nella disciplina della perequazione si è optato per un sistema che si fa carico di garantire integralmente le risorse necessarie per la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni

(LEP). Per i livelli delle prestazioni non qualificabili come essenziali, invece, la ricchezza del territorio (e quindi la sua capacità di generare gettito) può determinare servizi differenziati.

Gli obiettivi principali perseguiti dallo Stato in tema di coordinamento della finanza pubblica sono quindi quello della perequazione e quello dell'armonizzazione dei bilanci, con una riforma della contabilità pubblica di tutte le pubbliche amministrazioni, che ha fonte nella legge 196/2009 per gli enti non territoriali e nella legge 42/2009 per gli enti territoriali. La riforma delle regole contabili sta procedendo nella sua applicazione concreta, ed è stata sperimentata in alcune amministrazioni già dal 2012 (mentre dal primo gennaio 2015 si vuole applicare la stessa a tutto il territorio nazionale).

La riforma di contabilità degli enti territoriali (con il bilancio consolidato e il passaggio alla contabilità economico patrimoniale), già attraverso il principio di competenza potenziata, cerca di riportare i bilanci alla loro vera sostanza: guardando all'esigibilità sia per l'entrata sia per la spesa. Infatti l'elevato livello del debito pubblico, che è stato generato nonostante l'art. 81 della Costituzione prevedesse un obbligo di copertura per le leggi di spesa (il quale doveva essere di per sé un argine all'aumento dell'indebitamento), è dovuto al fatto che la contabilità non guarda al dato sostanziale ma a quello giuridico della competenza: si procede ad amministrare – cioè – sulla base delle entrate accertate ma non ancora riscosse. La ragione fondamentale dell'aumento incontrollato del debito è quindi da ricercare nella non corretta contabilizzazione dei fatti gestionali da parte di tutte le pubbliche amministrazioni: il vero strumento di controllo della spesa pubblica sta quindi in nuove regole contabili più che nelle regole del patto di stabilità interno.

Tali nuove regole contabili sono in via di perfezionamento tramite il decreto correttivo del decreto legislativo 118/2011, con le modifiche che saranno apportate a seguito della sperimentazione.

2. Il patto di stabilità interno come insieme di regole che si affiancano al nuovo obiettivo del pareggio/equilibrio di bilancio: la sua sostenibilità in concreto, alla luce delle nuove regole contabili

Un'ulteriore prospettiva del coordinamento finanziario su cui sta lavorando la Ragioneria generale dello Stato è quella del superamento del patto di stabilità interno.

Con la legge cost. 1/2012 e sua legge di attuazione 243/2012, infatti, si è posta la problematica della convivenza tra il pareggio di bilancio (oramai costituzionalizzato) e le vigenti regole di stabilità finanziaria contenute nel patto di stabilità interno, che sono caratterizzate da una logica diversa rispetto a quella dell'equilibrio.

La scelta della legge 243/2012, a riguardo, è stata quella di mantenere in materia un doppio binario; in altre parole – visto il momento di forte crisi finanziaria in corso – è stata assicurata l'operatività sia delle nuove regole che possono trovare copertura nella regola costituzionale di pareggio di bilancio, sia la conservazione di ulteriori regole, orientate a logiche di stabilità fondate su diversi saldi e obiettivi. Convivono così diversi approcci alla stabilità, e un complesso di regole che a loro volta vanno coordinate tra loro.

In prospettiva, al di là di una fase transitoria di conservazione di tutti gli strumenti, si lavorerà anche per il superamento del patto di stabilità interno; e, in ogni caso, si opera per l'attuazione prioritaria delle regole che assicurano il raggiungimento del pareggio di bilancio prescritto in Costituzione, dal primo gennaio 2016.

Uno specifico tavolo della Ragioneria generale dello Stato deve a tale riguardo preoccuparsi della sostenibilità finanziaria, per tutti gli enti territoriali, del recepimento dell'obbligo di equilibrio di bilancio; a riguardo, le simulazioni svolte evidenziano qualche difficoltà nelle contabilità di non poche Regioni, il che costituisce prova ulteriore del fatto che la contabilità – come tenuta finora – non si rivela adeguata a risolvere i problemi strutturali dell'amministrazione.

La riforma del patto di stabilità interno e le simulazioni devono considerare invece la contabilità in una prospettiva più evoluta, assumendo un'ottica di equilibrio corrente (consistente in entrate correnti pari o superiori alle spese correnti, più le rate di ammortamento dei mutui) e

di equilibrio finale (che guarda anche alla parte capitale, consistente nella contabilizzazione delle entrate senza ricorso a mutui e delle spese). Questi equilibri vanno quindi chiesti non più in termini di sola competenza, ma anche – a consuntivo – in termini di cassa: si deve, anche in questo caso, guardare agli effettivi risultati sostanziali. A livello europeo è infatti divenuto inaccettabile e incomprensibile il prendere in considerazione come prioritario il dato giuridico, come dato prevalente sul reale dato economico: se l'entrata non è riscossa non la si può spendere, e questo deve essere il principio affermato attraverso le nuove regole contabili. Se l'elemento giuridico non si lega a quello sostanziale, infatti, il sistema non funziona.

In questa prospettiva la sostenibilità del nuovo patto di stabilità interno, e dell'equilibrio di bilancio, è la prima preoccupazione legata alle nuove dinamiche di contabilità. Tale sostenibilità allo stato non è assicurabile per tutte le amministrazioni, e si tratterà quindi di operare una scelta politica: se emerge che a livello di comparto la sostenibilità sussiste in generale per una buona percentuale di amministrazioni, ma alcuni grandi enti non sono in grado di rispettare i nuovi parametri, l'apprezzamento di questa situazione diventa politico, e si tratta di decidere se procedere o meno, e con che modalità.

3. L'applicabilità delle nuove regole contabili e delle nuove regole sostanziali (relative al patto di stabilità e all'attuazione dell'equilibrio di bilancio e del c.d. federalismo fiscale) alle autonomie speciali

Poste queste prospettive generali, che sono attualmente all'attenzione della Ragioneria generale dello Stato per quanto riguarda il complesso di tutte le amministrazioni di cui si compone la finanza pubblica allargata, va analizzato il tema più specifico dell'armonizzazione dei bilanci pubblici con riferimento alle autonomie speciali. La generale riforma della contabilità pubblica cui si è accennato in precedenza, infatti, pone problemi applicativi specifici per le Regioni a Statuto speciale, e va data risposta alla questione preliminare del se la riforma stessa vada applicata o meno alle autonomie speciali.

A questo riguardo, l'art. 37 del decreto legislativo 118/2011 rinviava per il recepimento della riforma di contabilità nelle Regioni a Statuto speciale all'art. 27 della legge 42/2009, prospettando per l'adeguamento dei sistemi contabili delle autonomie speciali il medesimo percorso procedurale che si era preventivato per conformare gli stessi alle novità di cui alla riforma del c.d. federalismo fiscale, prevedendo l'utilizzo di appositi tavoli di confronto e l'emanazione successiva di norme di attuazione in materia.

La lettera del medesimo art. 37 prevedeva però, in aggiunta rispetto a quanto prospettato dall'art. 27, che se entro sei mesi dall'entrata in vigore le autonomie speciali non si fossero adeguate, anche in carenza di una negoziazione delle modalità di adeguamento con inserimento delle stesse in norma di attuazione la riforma della contabilità pubblica si sarebbe comunque potuta applicare anche nelle Regioni a Statuto speciale, superando così l'eventuale inerzia nel recepimento.

A riguardo, la Corte costituzionale nella sentenza 178/2012 ha dichiarato però incostituzionale questa disposizione: non nel merito, ma per eccesso di delega. In ogni caso, il decreto correttivo non contiene più la disposizione di cui alla lettera b), e si pone quindi la questione di come operare in assenza di un adeguamento (finora non intervenuto). Su tale punto va detto che in ogni caso si registra un interesse effettivo delle autonomie speciali per il recepimento della riforma; interesse che si è manifestato nei fatti e nelle negoziazioni, e vie di adeguamento negoziato sono quindi comunque prospettabili e possibili.

Si sta tuttavia valutando anche la possibilità di applicare altrimenti le nuove regole contabili; in particolare, si pone la questione del se l'aver spostato l'armonizzazione dei bilanci pubblici in competenza esclusiva, con una riforma che è oramai operativa dal 1° gennaio 2014, sia una innovazione normativa sufficiente a legittimare una legge dello Stato che – sganciandosi dalla via procedurale prospettata dalla legge 42/2009 – preveda l'applicazione della legge di contabilità nazionale anche alle autonomie speciali. Ciò peraltro in coerenza con la lettura molto ampia che la Corte costituzionale fa anche della materia coordinamento della finanza pubblica la quale, pur rimasta in competenza concorrente, fonda un potere (o meglio una funzione) dello Stato estesa a contenuti anche molto invasivi dell'autonomia.

Un altro rilevante processo in corso per il quale si pone il problema della partecipazione (ed eventuali modalità di partecipazione) delle Regioni a Statuto speciale è la questione delle entrate standard e dei fabbisogni standard come parametri di controllo della spesa e di partecipazione alle esigenze di perequazione, solidarietà e risanamento. L'applicabilità di questi meccanismi costituisce un punto cruciale nel rapporto con le Regioni speciali e con le Province autonome.

Legata alla questione dei meccanismi di entrate e di fabbisogni standard vi è l'esigenza di interrogarsi sul se ciascun ente territoriale abbia nel proprio bilancio il giusto livello di risorse. La questione è quindi quella di definire quale è il giusto livello di risorse per un dato insieme di funzioni, e si deve allora verificare se nella distribuzione dei fondi tra i diversi enti territoriali si è operata una corretta allocazione, e se le manovre hanno corretto o correggono in modo soddisfacente le situazioni di disequilibrio.

Al momento tale situazione di corretta ed equa distribuzione delle risorse tra gli enti territoriali non è realizzata, a causa del trascinarsi di una lunga serie di scelte discrezionali provvisorie che si sono accumulate in diversi anni e che hanno prodotto un sistema di allocazione delle risorse caratterizzato da numerose irrazionalità: enti nelle stesse condizioni, infatti, godono spesso di livelli di risorse profondamente diversi tra loro.

Il far ripartire il sistema dai concetti di entrate standard e fabbisogni standard contribuisce allora a dare soluzione a questo problema. Questa impostazione risolve peraltro anche un'altra questione, legata alle inefficienze; infatti, guardando alle entrate standard e ai fabbisogni standard, il sistema elimina il problema della scarsa attenzione alla riscossione o dell'incuria nella spesa che talvolta caratterizza le pubbliche amministrazioni, offrendo – tramite la standardizzazione – a tali enti gli opportuni incentivi per una buona amministrazione dato che le inefficienze vengono in tal modo poste a carico del singolo ente non virtuoso.

Per quanto riguarda l'applicabilità di questa logica standardizzante alle autonomie speciali, va ricordato che a riguardo l'art. 27 parlava di un concorso delle stesse al risanamento della finanza pubblica, anche con riferimenti alla perequazione e alla solidarietà. A fronte di ciò, la questione va allora posta nei termini dell'applicabilità alle Regioni spe-

ciali anche delle logiche ordinarie sottese alla perequazione, verificando se e come le autonomie differenziate debbano seguire il sistema di perequazione della legge n. 42, che è diverso da quello prospettato dallo Statuto.

Su questo punto le posizioni di Stato e Regioni autonome sono divergenti, posto che un'esigenza di partecipazione a risanamento e solidarietà da parte di tutte le Regioni è necessaria, ma lo Statuto è chiaro nel dire che – ad esempio nel caso della Provincia di Trento – i 9/10 delle risorse restano nel territorio, indipendentemente da valutazioni su entrate standard e costi standard proprie invece della logica della legge n. 42. Così posto il tema peraltro non si pone come problema tecnico – dal punto di vista economico, e non giuridico –, ma come questione di politica economica avente ad oggetto le dimensioni e le modalità auspicabili (*de iure condendo*) della partecipazione anche delle Regioni speciali al sistema di solidarietà fiscale nazionale.

Che questa sia una necessità nei fatti, peraltro, è reso evidente da vari fenomeni, come ad esempio il problema della tentata migrazione di Comuni di confine nelle Province autonome, con varie richieste di aggregazione. La questione è quindi quella di realizzare un sistema di regolazione delle modalità di partecipazione delle Regioni speciali al meccanismo nazionale di perequazione, che permetta di conservare un'autonomia differenziata senza che questa sia percepita come un privilegio sul piano finanziario.

LA PROSPETTIVA DEL SISTEMA INTER-REGIONALE SUL COORDINAMENTO DEI MECCANISMI DI STABILITÀ FINANZIARIA

L'IMPATTO DEI TAGLI E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA
COSTITUZIONALE, NEL RAPPORTO TRA AUTONOMIA,
RESPONSABILITÀ ED EQUILIBRIO

Antonello Turturiello

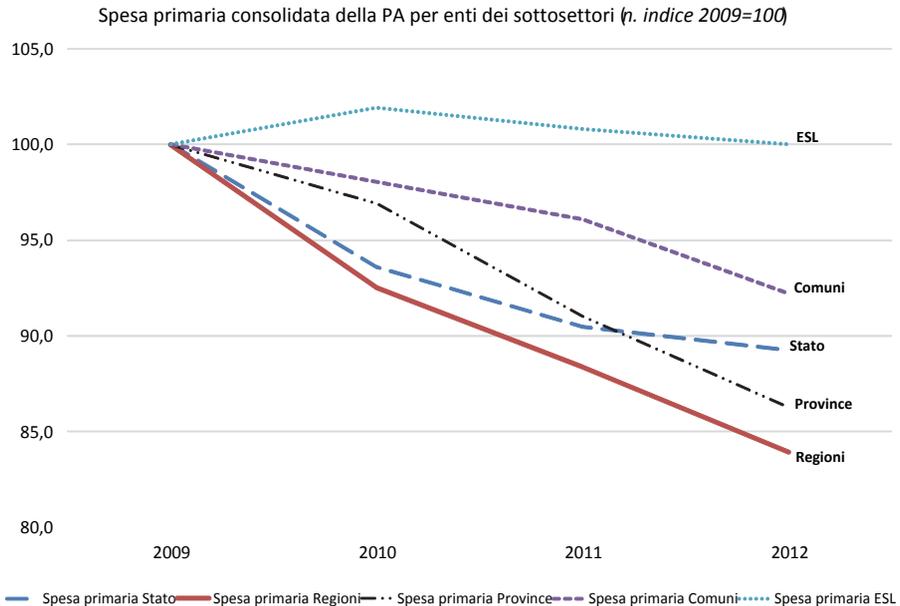
SOMMARIO: *1. I dati quantitativi di partenza. 2. Autonomia, responsabilità ed equilibrio di bilancio. 3. Il disegno di legge di riforma costituzionale e il suo impatto sulle questioni finanziarie di interesse regionale. 4. Il patto di stabilità interno e le sue prospettive. 5. Appendice – Tabella: Spesa primaria PA.*

1. I dati quantitativi di partenza

Sul piano delle relazioni del sistema inter-regionale la posizione delle Regioni a Statuto speciale si presenta spesso come non sintetizzabile nell'ambito di una visione unitaria, sia per la diversità di esigenze rispetto alle Regioni ordinarie, sia perché all'interno del regionalismo speciale ogni Regione autonoma presenta sue proprie specificità che la distinguono dalle altre.

Nondimeno sulle questioni finanziarie occorre provare a costruire un percorso più articolato, che tenga conto anche della sensibilità delle Regioni speciali, per disegnare un nuovo modello di finanza regionale che soddisfi le esigenze del sistema inter-regionale considerato nella sua interezza.

Per tentare di realizzare questa convergenza di interessi su una prospettiva unitaria, è importante partire da un primo livello di informazione, di tipo quantitativo.



Nel grafico qui riportato si è messo in evidenza cosa è successo a causa delle manovre per i comparti della pubblica amministrazione: il comparto Regioni è quello che ha subito in termini quantitativi il maggior sacrificio, sia in termini assoluti che percentuali.

Utilizzando come riferimento la spesa primaria della pubblica amministrazione, ogni comparto ha contribuito sia in valori assoluti sia in termini percentuali a una riduzione della propria realizzabilità della spesa del 38,5 per cento. Affinché ciò sia meglio compreso, si può dire che il grafico offre l'informazione di quanto valga la spesa primaria, e – in particolare – fatto 100 la spesa dello Stato essa nel 2012 è stata del 4,5 per cento.

In sostanza, sul 4,5 per cento della spesa pubblica che equivale al peso del comparto regionale sul totale delle spese si è inciso per il 38,5 per cento (*cf.*: Tabella in Appendice).

A fronte di questi dati, sebbene la rappresentanza delle regioni sia sempre stata contraria ai tagli lineari, va rilevato come – poste tali premesse – nella prospettiva regionale e ai fini della *spending review* si

deve ritenere vantaggioso l'uso di tagli lineari anche per gli altri sotto-settori della PA.

La curva degli enti sanitari segnalerebbe un non aggravamento della manovra: la sanità però ha contribuito al risanamento in maniera significativa. Infatti, la spesa sanitaria è in crescita con tassi tendenziali più alti di altri tipi di spesa, quindi averla mantenuta sostanzialmente stabile nel periodo considerato dice dello sforzo fatto dal settore per garantire l'equilibrio di bilancio. Sul 24% della spesa primaria per quella delle amministrazioni centrali la riduzione è (solo) del 12%.

A fronte dei dati riportati, va notato altresì come manovre di bilancio significative vi siano già state per 122 miliardi di euro in quattro anni; ciò incidendo sul lato sulle entrate (prevalentemente per le amministrazioni centrali) quanto per il versante della spesa (prevalentemente per le amministrazioni territoriali locali: regioni, comuni e province).

2. Autonomia, responsabilità ed equilibri di bilancio

Esistono alcuni concetti fondamentali per la trattazione del tema delle prospettive del coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria, e in particolare si può fare riferimento ai temi dell'autonomia, della responsabilità e degli equilibri di bilancio. La prospettiva è cioè articolata sulle modalità in cui può essere declinata autonomia e responsabilità in un contesto di equilibrio di bilancio; ci si chiede cioè se sia pensabile il coniugare autonomia e responsabilità in un contesto vincolato all'equilibrio, oppure se con tale nuova regola tutto il tema si debba ridurre a una mera questione di risanamento finanziario.

Il d.l. 35/2013 è stato sintomatico della problematicità di un "risanamento" non coniugato con l'autonomia; tale provvedimento si è infatti reso necessario perché alle Regioni sono state date competenze in termini di spesa per un certo importo, ma essendo state le Regioni medesime sottoposte ad un meccanismo per il rispetto del patto di stabilità interno fondato su un tetto di spesa non corrispondente ed, anzi, non capiente per le funzioni che sono state loro affidate, si è determinata una situazione di blocco.

È invece necessaria una più stringente lettura delle funzioni regionali per obblighi di spesa, dato che alcune spese sicuramente non possono essere comprese nell'ambito della *spending review*: alcune spese sono necessitate, ma impegnandole inevitabilmente si viola il patto di stabilità interno (ad es. le spese per imposte e tasse, le spese per investimenti su fondi europei, le spese sul fondo per trasporto locale o sul fondo politiche sociali, e le spese per investimenti autonomi e originati dal fondo sviluppo e coesione, sono spese necessarie e, già impegnando queste voci, si determinano situazioni di sfioramento del tetto di spesa previsto dal patto di stabilità interno; ciò significa che, anche azzerando tutte le spese discrezionali, ovvero non pagando alcuna spesa di funzionamento – si veda in proposito il documento approvato dal sotto-gruppo di lavoro regioni in seno al gruppo di lavoro sulla revisione della spesa coordinato dal Commissario alla spending Carlo Cottarelli, reperibile sul sito della Conferenza delle Regioni www.regioni.it – il tetto alle uscite posto in capo agli enti territoriali è insostenibile).

Se questa così accennata è da ascrivere al versante dei limiti all'esigenza di autonomia e al conseguente rispetto della corrispondenza tra funzioni e risorse, è altrettanto vero però che va considerata un'altra esigenza fondamentale, quella inerente il conseguimento dell'equilibrio di bilancio: la sofferenza a pagare i fornitori, anche se venissero affidati tetti capienti, rimarrebbe, ove non ci fossero situazioni di equilibrio, e proprio per questo motivo (o anche per questo motivo) si è reso necessario il d.l. 35/2013, per operare un'iniezione di liquidità nel sistema degli enti territoriali.

La questione è quindi non quella di far prevalere una delle esigenze sulle altre, ma di verificare se si può immaginare che nel percorso di riforma il triangolo tra responsabilità, autonomia ed equilibrio porti a una prospettiva di amministrazione sostenibile che coniughi tutte queste necessità.

Nel panorama delle Regioni a Statuto ordinario la Corte costituzionale ha sottolineato come la leva dell'equilibrio è quella che fa funzionare bene la pubblica amministrazione, ponendo però alcuni requisiti di ragionevolezza nelle modalità per perseguirlo (sentenza Corte costituzionale 7 aprile 2014, n. 79: "...A tal proposito occorre ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato che è consentito al legislatore

statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di «coordinamento della finanza pubblica», anche nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio della medesima» tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007)”).

La Regione Lombardia ha impugnato la modalità di esercizio della *spending review* del d.l. 95/2012, dove si affermava che tutte le Regioni contribuiscono al risanamento utilizzando come parametro (anche per le Regioni speciali) i riferimenti dei pagamenti Siope per i consumi intermedi, pur se quel valore non è approssimante né la capacità fiscale né i fabbisogni standard (e il primo è l'unico parametro avente natura costituzionale, mentre i costi standard derivano semplicemente dalla legge 42/2009, secondo il principio per cui nei territori – per i soli LEP – è utile garantire livelli omogenei anche ove la capacità fiscale non possa far fronte a quanto ritenuto essenziale).

Se il principio dell'equità (art. 3 Costituzione) vale per garantire i livelli di prestazione, esso deve garantire anche i livelli di perequazione: su tale premessa si era provato a introdurre il tema della non inversione delle capacità fiscali dopo la perequazione, prendendolo dalla costituzione tedesca. Garantire la non inversione è la chiave per introdurre l'equità nei meccanismi di determinazione dei contributi al risanamento; in altri termini, applicando tale principio ogni ente territoriale contribuirebbe secondo la propria capacità, come l'art. 53 della Costituzione dispone per i singoli cittadini: chi ha di più dà di più, ma senza invertire l'ordine finale.

A fronte di tali considerazioni, il ricorso della Regione Lombardia si è fondato sulla atipicità del parametro dei pagamenti Siope, e sulla necessità che al riversamento allo Stato – ove non ci fossero più trasferi-

menti (come avviene dopo l'accordo di Milano per le Province autonome) – si provveda con accredito a favore del bilancio dello Stato delle somme acquisite sul territorio (tributi). La questione problematica era, pertanto, chiarire perché la Regione Lombardia dovesse trasferire allo Stato risorse acquisite sul territorio (tributi) non sulla base della capacità fiscale cui fa riferimento l'art. 119 ma secondo il parametro dei pagamenti per consumi intermedi Siope, che non ha attinenza con la realtà dei flussi tributari, né con un livello di erogazione di servizi omogeneo, né con tempi di pagamento ai fornitori di beni e servizi omogenei. Con il risultato che, paradossalmente, chi più pagava nei termini di pagamento previsti più veniva penalizzato nei tagli soprattutto ove a fronte del pagamento non è prevista una correlazione con il livello dei servizi erogati.

La Corte costituzionale ha dato ragione alla ricorrente, dicendo che è incostituzionale disegnare in tali termini il contributo al risanamento: l'attribuzione di finanza regionale, con trasferimenti verso la finanza statale, non per perequare ma per risanare i conti pubblici fuori da qualunque razionalità di connessione territorio-risorse fa perdere trasparenza al processo. Afferma la Corte nella citata sentenza n. 79/2014: "...Tali disposizioni, in altri termini, nell'imporre il taglio dei trasferimenti statali in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria (taglio che, tuttavia, non tocca le risorse relative al servizio sanitario ed al trasporto pubblico locale), lo commisura all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, fino al punto di costringere quelle Regioni che abbiano effettuato spese molto elevate per i consumi intermedi, superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue.

In tal modo esse realizzano un effetto perequativo implicito, ma evidente, che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni.

Una simile misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.).

Infatti, «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni», e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno «specifico ambito territoriale di localizzazione», nonché «particolari categorie svantaggiate destinatarie» (sentenza n. 254 del 2013)...».

La Corte costituzionale ha quindi sostenuto che la richiesta di un concorso al risanamento anche agli enti territoriali se costruita così è illegittima, e tale decisione è da sottolineare perché essa tutela sempre le esigenze centrali di risanamento come prevalenti sulle esigenze dell'autonomia (per la giurisprudenza costituzionale in questi termini gli equilibri di finanza pubblica sono un bene prevalente); nondimeno, tale concorso al risanamento deve svolgersi in modalità che tengano conto delle reali performance economiche dei territori, secondo una ratio che non penalizzi del tutto l'autonomia sottoponendola alle esigenze del risanamento. Si può prevedere un riversamento allo Stato ma solo per alimentare la perequazione e non per esigenze di copertura.

3. Il disegno di legge di riforma costituzionale e il suo impatto sulle questioni finanziarie di interesse regionale

Uno dei possibili modi per coniugare autonomia, responsabilità ed equilibrio è stato prospettato nel disegno di legge di riforma costituzionale attualmente in corso di approvazione. Nel nuovo d.d.l. di riforma costituzionale è infatti stato inserito il tema delle intese tra Stato e Regioni per il trasferimento di funzioni: così come le recenti leggi di stabilità hanno operato nuovi trasferimenti di funzioni alle Regioni speciali in luogo di riduzioni di risorse, si vorrebbe rendere operativa anche per le Regioni ordinarie una analoga modalità di partecipazione al risanamento dei conti pubblici.

Ciò che si vorrebbe così perseguire è l'attribuzione delle competenze alle Regioni su basi della capacità di gestione, con una conseguente specialità diffusa e un sistema regionale nuovo a geometria variabile.

Le Regioni hanno così provato a costruire una proposta di modifica, con un meccanismo la cui premessa consiste ancora una volta nel presupposto fondamentale dell'equilibrio di bilancio. Il tentativo che si vorrebbe prefigurare è quello di minimizzare il contenuto politico della traslazione delle competenze e automatizzare il percorso di attribuzione di maggiori competenze – in luogo di tagli alle risorse – per le Regioni ordinarie.

Con tale nuovo sistema di regionalismo asimmetrico nelle Regioni che chiedono nuove competenze – in particolare – si richiederebbe la presenza di un requisito di partenza: sarebbe essenziale che tali Regioni presentassero l'equilibrio finanziario e che la prestazione di servizi fosse a livelli standard; in modo tale che nessun ente possa chiedere maggiori competenze se come situazione di partenza non gode già di una condizione finanziaria sana. A fronte di tali requisiti minimi, inoltre, si dovrebbe in aggiunta dimostrare che trasferire dallo Stato alla Regione la nuova competenza determina un risparmio di spesa nella erogazione dei servizi, di modo che se la Regione può provare che opererebbe a un costo minore rispetto allo Stato (producendo così uno sgravio sul sistema finanziario complessivo) ci sarebbe una sorta di automatismo nel trasferimento della competenza, salvo la possibilità del governo di negare motivatamente (ad esempio per ragioni di interesse nazionale, che

potrebbero coprire tipicamente settori come la difesa, la politica estera, etc.).

In altri termini, secondo tale proposta di modifica costituzionale se la Regione ordinaria avanza una proposta di gestione di una funzione statale con un costo minore di quello realizzato dello Stato, e se i conti regionali sono in regola, lo Stato sarebbe tenuto a trasferire la funzione con un conseguente risparmio per il sistema complessivo. Così ad esempio si potrebbero trasferire competenze in tema di scuola, ma anche di finanza locale.

Autonomia e responsabilità vengono così coniugate, e il modello della responsabilità di spesa a geometria variabile può così diventare un sistema che valorizza le differenze e introduce un meccanismo virtuoso per chi gestisce concretamente la cosa pubblica.

In questo quadro, l'armonizzazione delle regole contabili rende più trasparente la finanza pubblica; al di là della omogeneità nelle regole di rappresentazione contabile però ogni differenziazione nella gestione può generare virtuosità.

4. Il patto di stabilità interno e le sue prospettive

Il tema del risanamento va quindi necessariamente coniugato con l'autonomia, e la coesistenza di queste due istanze che in qualche territorio si è dimostrata divergente, va operata utilizzando alcuni strumenti fondamentali. Il set, a mio avviso, esiste già e si fonda sulla legge 243/2012 che ha declinato il principio dell'equilibrio di bilancio a seguito della recente modifica costituzionale (legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). Per la verità, nella Costituzione già in precedenza si prevedeva che l'indebitamento fosse ammesso solo per finanziare le spese di investimento ma tale prescrizione normativa non ha escluso il deterioramento degli equilibri di finanza pubblica. La riforma del patto di stabilità interno che è, poi, lo strumento principale per chiamare gli enti territoriali al concorso alle esigenze di risanamento dentro il nuovo solco tracciato dalla 243/2012.

Tale patto è, come noto, una ricaduta degli obiettivi di convergenza europei. L'Unione chiede agli stati membri due obiettivi, di flusso (de-

ficit) e di stock (debito), al cui rispetto concorrono anche le finanze territoriali.

Il debito è, quindi, uno dei parametri e va ridotto; ma se il bilancio fosse davvero in pareggio non ci sarebbe debito. Un'importante ipotesi per l'autonomia potrebbe allora essere quella di prevedere che le spese non finanziate da debito non si sottopongano al patto di stabilità con un evidente impatto sulla crescita.

Per quanto riguarda il come veniva declinato precedentemente il patto di stabilità, quale impegno a ridurre progressivamente il disavanzo e il debito, va notato che la finalità è stata distorta: nelle norme si propugnava il superamento della spesa storica, ma il patto è esattamente una perpetrazione nel tempo di obiettivi e risultati di spesa storici (a prescindere da fatti eccezionali che eventualmente fossero occorsi nel triennio di riferimento precedente). Sarebbe allora meglio, nell'ottica dell'autonomia del sistema regionale, introdurre singoli MACRO-obiettivi semplici ed in linea con quelli richiesti agli Stati membri piuttosto che obiettivi parcellizzati (ad esempio personale, consumi intermedi, missioni, formazione, etc.): in altri termini, dove si rispetta l'equilibrio di bilancio si dovrebbe non guardare agli obiettivi intermedi e valorizzare, così, l'autonomia quando c'è la responsabilità.

La questione è allora quella di verificare se l'applicazione dell'idea di equilibrio di bilancio può sostituire le regole di patto di stabilità interno e se, quindi, l'equilibrio possa porsi come regola per superare le attuali regole del patto.

In questo contesto, il residuo fiscale può essere certamente un buon indicatore per completare il quadro ai fini di definire il concorso dei territori alle esigenze di perequazione, stabilità e solidarietà, anche a prescindere dal sistema del patto di stabilità interno, incrociando tale logica del residuo fiscale con i riferimenti per le Regioni ordinarie alle entrate e ai fabbisogni standard.

5. Appendice – Tabella: Spesa primaria PA

| | SPESA PRIMARIA PA PER SOTTO-SETTORE | | | |
|--------------------------------|-------------------------------------|---------|---------|---------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| | MILIONI DI EURO | | | |
| SPESA PRIMARIA AC | 191,739 | 180,353 | 175,920 | 172,279 |
| <i>Spesa primaria Stato</i> | 175,990 | 164,720 | 159,253 | 157,112 |
| SPESA PRIMARIA EP | 291,622 | 299,638 | 305,638 | 312,369 |
| SPESA PRIMARIA AC + EP | 483,361 | 479,991 | 481,558 | 484,648 |
| SPESA PRIMARIA AL | 244,212 | 241,740 | 236,398 | 230,434 |
| <i>Spesa primaria Regioni</i> | 38,244 | 35,390 | 33,807 | 32,097 |
| <i>Spesa primaria Province</i> | 11,976 | 11,604 | 10,905 | 10,333 |
| <i>Spesa primaria Comuni</i> | 63,700 | 62,455 | 61,214 | 58,752 |
| <i>Spesa primaria ESL</i> | 110,349 | 112,478 | 111,270 | 110,357 |
| | COMPOSIZIONE % | | | |
| SPESA PRIMARIA PA | 100 | 100 | 100 | 100 |
| SPESA PRIMARIA AC | 26.4 | 25.0 | 24.5 | 24.1 |
| <i>Spesa primaria Stato</i> | 24.2 | 22.8 | 22.2 | 22.0 |
| SPESA PRIMARIA EP | 40.1 | 41.5 | 42.6 | 43.7 |
| SPESA PRIMARIA AC + EP | 66.4 | 66.5 | 67.1 | 67.8 |
| SPESA PRIMARIA AL | 33.6 | 33.5 | 32.9 | 32.2 |
| <i>Spesa primaria Regioni</i> | 5.3 | 4.9 | 4.7 | 4.5 |
| <i>Spesa primaria Province</i> | 1.6 | 1.6 | 1.5 | 1.4 |
| <i>Spesa primaria Comuni</i> | 8.8 | 8.7 | 8.5 | 8.2 |
| <i>Spesa primaria ESL</i> | 15.2 | 15.6 | 15.5 | 15.4 |

ANTONELLO TURTURIELLO

| | MANOVRE CUMULATE 2008-2013 | | | |
|--------------------------------|-------------------------------|--------|---------|---------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| | MILIONI DI EURO | | | |
| SPESA PRIMARIA AC | -6,128 | -6,233 | -16,471 | -20,981 |
| <i>Spesa primaria Stato</i> | -6,128 | -6,233 | -16,471 | -20,981 |
| SPESA PRIMARIA EP | 863 | 460 | -421 | -5,048 |
| SPESA PRIMARIA AC + EP | -5,265 | -5,773 | -16,893 | -26,029 |
| SPESA PRIMARIA AL | 1,213 | -4,955 | -16,801 | -27,695 |
| <i>Spesa primaria Regioni</i> | -1,516 | -2,315 | -8,168 | -12,342 |
| <i>Spesa primaria Province</i> | 238 | -552 | -1,279 | -2,876 |
| <i>Spesa primaria Comuni</i> | 962 | -1,738 | -4,672 | -8,406 |
| <i>Spesa primaria ESL</i> | 1,423 | -332 | -2,502 | -4,126 |
| | INCIDENZA % SU SPESA PRIMARIA | | | |
| <i>Spesa primaria PA</i> | | | | |
| <i>Spesa primaria AC</i> | -3.2 | -3.5 | -9.4 | -12.2 |
| <i>Spesa primaria Stato</i> | -3.5 | -3.8 | -10.3 | -13.4 |
| SPESA PRIMARIA EP | 0.3 | 0.2 | -0.1 | -1.6 |
| SPESA PRIMARIA AC + EP | -1.1 | -1.2 | -3.5 | -5.4 |
| SPESA PRIMARIA AL | 0.5 | -2.0 | -7.1 | -12.0 |
| <i>Spesa primaria Regioni</i> | -4.0 | -6.5 | -24.2 | -38.5 |
| <i>Spesa primaria Province</i> | 2.0 | -4.8 | -11.7 | -27.8 |
| <i>Spesa primaria Comuni</i> | 1.5 | -2.8 | -7.6 | -14.3 |
| <i>Spesa primaria ESL</i> | 1.3 | -0.3 | -2.2 | -3.7 |

Fonte: Istat 2013; prospetti riepilogativi effetti finanziari vari provvedimenti legislativi (consolidata per i sotto-settori; dati in milioni di euro)

IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

EVOLUZIONE DEL COORDINAMENTO FINANZIARIO E RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NELLE REGIONI SPECIALI “ALPINE”

Gianfranco Postal

SOMMARIO: 1. Premessa: il controllo della spesa pubblica e le sue forme. 1.1. Le riforme succedutesi dagli anni '70 e il ruolo originario della disciplina della contabilità pubblica. 1.2. La riforma costituzionale del 2012 e l'equilibrio di bilancio. 2. Prime considerazioni sull'impatto delle riforme per le Regioni a Statuto speciale. 3. Le riforme operate in materia finanziaria nella disciplina di contabilità delle Regioni speciali. 4. Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'Accordo di Milano. 4.1. La legge delega sul c.d. federalismo fiscale, e il suo impatto per le Regioni speciali. 5. Il profilo del controllo esterno. Il controllo successivo sulla gestione da parte della Corte dei conti. 5.1. In particolare, la funzione di controllo rispetto alle amministrazioni regionali (le sezioni regionali di controllo). 5.2. Il progressivo rafforzamento della funzione di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali, fino al d.l. 174/2012. 6. Il controllo svolto dalla Corte dei conti nei confronti delle gestioni delle Regioni a Statuto speciale. 6.1. Il controllo sulla gestione delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. 6.2. Il controllo sulla gestione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

1. Premessa: il controllo della spesa pubblica e le sue forme

Il tema del controllo della spesa pubblica presenta un'ampia varietà di possibili approcci e sfaccettature, rispetto ai quali lo scopo di questo scritto è limitato al porre in evidenza i profili relativi ad alcuni specifici soggetti, in particolare le Regioni a Statuto speciale dell'arco alpino e i loro enti locali.

In via preliminare si ricorda comunque come le forme di controllo derivanti da norme legislative, a carattere costituzionale e ordinario, riguardanti l'ordinamento del livello di governo statale e regionale, vengono tradizionalmente classificate a seconda del loro carattere preventivo o successivo, e per il loro essere dirette al vaglio del merito o della legittimità degli atti. In questo quadro, il controllo preventivo di legittimità degli atti (singoli) che comportano spesa (impegno, liquidazione, pagamento) ha svolto storicamente un ruolo centrale, divenuto però progressivamente recessivo. Si evidenzia così *in primis* un importante ruolo svolto storicamente dal controllo preventivo di legittimità (e, in parte limitata, di merito) sugli atti anche propri delle Regioni a Statuto speciale e degli enti locali operanti nel loro territorio. Tale forma di controllo, che viene menzionata per completezza – è stata tuttavia soppressa a seguito della modifica del Titolo V della parte II della Costituzione con la legge cost. 3/2001.

Sono poi da evidenziare gli specifici elementi di controllo successivo, dati da controlli sia interni (degli organi di valutazione/revisione dell'ente) che esterni (della Corte dei conti), e svolti sul rendiconto generale, sul sistema della contabilità ed i relativi bilanci (quello annuale di competenza e di cassa, e quello pluriennale di previsione), nonché sul consolidamento dei conti pubblici nell'ambito di ciascun livello di governo e tra i diversi livelli di governo, ai fini del controllo e della valutazione dell'intera spesa pubblica aggregata, comprensiva anche di tutti gli organismi partecipati (formalmente di diritto privato, ma operanti nell'ambito della sfera di influenza delle pubbliche amministrazioni e in gran parte utilizzando risorse pubbliche o derivanti dall'esercizio di pubblici poteri).

1.1. Le riforme succedutesi dagli anni '70 e il ruolo originario della disciplina della contabilità pubblica

L'elemento centrale di disciplina della programmazione e controllo della spesa statale va poi individuato nella legge di contabilità pubblica, e nelle sue origini nel Regno d'Italia (r.d. n. 2440 del 18 novembre 1923). Più recentemente la legge 5 agosto 1978 n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) va

ricordata per l'introduzione nel sistema delle leggi caratterizzate come di complessiva 'manovra di bilancio/finanziaria'. Il riferimento più attuale è invece dato dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dalla nuova legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, che tra l'altro ha sostituito il meccanismo della legge finanziaria con la legge di stabilità, al fine di adeguare l'ordinamento contabile statale ai principi ed ai vincoli posti dai Trattati sull'Unione europea (e quindi alle esigenze di coordinamento delle finanze statali per il rispetto dei parametri di convergenza). La legge 196/2009 è stata poi integrata dalla legge 243/2012 (approvata nella sua veste di legge 'rinforzata') che attua le modifiche recate dalla legge cost. 1/2011 a diversi articoli della Costituzione, in particolare agli articoli 81, 97, 117 e 119.

La legge di contabilità pubblica 196/2009 rafforza inoltre il contenuto dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica. Per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco tenuto ed aggiornato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il quale comprende anche le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Pertanto le sue previsioni si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto di quanto previsto dai relativi Statuti. La sentenza della Corte cost. 219/2013, così come la sentenza 178/2012, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale della norma che prevedeva l'immediata e diretta applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 alle autonomie speciali, pur dichiarando l'illegittimità di una norma transitoria incompatibile con gli Statuti speciali, ribadisce che il coordinamento della finanza pubblica concorre ad assolvere la finalità-valore dell'unità economica della Repubblica e riguarda quindi tutte le autonomie, anche le speciali.

1.2. La riforma costituzionale del 2012 e l'equilibrio di bilancio

Altro elemento significativo è dato dalle norme della legge costituzionale 1/2012 con cui si è provveduto all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione. Tale legge costituzionale si inserisce nell'ambito dell'articolato processo di revisione delle regole e delle procedure nazionali di bilancio e di contabilità pubblica anche ai fini del loro adeguamento ai principi, ai vincoli ed alle altre misure adottate a livello europeo per il maggiore coordinamento delle politiche economiche dei Paesi dell'Unione.

La legge 243/2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio) approvata per l'attuazione della predetta riforma costituzionale, disciplina i vincoli per il pareggio del bilancio, per il ricorso al mercato finanziario e in materia di indebitamento, mentre all'art. 20 individua le funzioni di controllo attribuite in materia alla Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche (Regioni, enti locali ed amministrazioni pubbliche non territoriali): la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti predetti ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci, come previsto dal riformato art. 97 della Costituzione.

Per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano si prevede, con una formula ambigua, che esse provvedono a quanto disposto in materia di attribuzioni della Corte dei conti in conformità con i rispettivi Statuti e relative norme di attuazione. Alla luce della sentenza n. 60/2013 della Corte costituzionale, sul conflitto di attribuzioni tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano in materia di attribuzioni della Corte dei conti, è da ritenere che tale disposizione di fatto confermi l'attuale assetto; ciò secondo un'impostazione che vede quindi sia la Corte dei conti stessa che le Province autonome impegnate in distinte e separate funzioni di controllo, rispettivamente esterno ed interno.

Oltre a tali profili, tra gli elementi più significativi della riforma va ricordata l'impostazione generale per cui 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. E, d'altra parte, tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento del-

l'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (ad integrazione dell'articolo 97 Cost.); Inoltre, il ricorso all'indebitamento è 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 eventi eccezionali.

Sempre nel quadro della riforma del 2012 si poi previsto che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, nonché la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (tutte) sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Viene infine attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, modificando l'articolo 117, e senza 'clausola di garanzia' per le autonomie speciali, l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

La legge 24 dicembre 2012, n. 243, nell'attuare la riforma costituzionale, evidenzia poi all'articolo 9 (che come tutto il capo IV si applicherà dal 1° gennaio 2016), relativamente all'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali, anche con riferimento esplicito alle autonomie speciali, che al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti, comprese le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome, compatibilmente con i rispettivi Statuti, in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Anche per quanto riguarda i limiti al ricorso al credito, come per le altre Regioni ed enti locali, l'indebitamento da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è stato consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dalla legge stessa e, in generale, dalla legge dello Stato.

2. Prime considerazioni sull'impatto delle riforme per le Regioni a Statuto speciale

Come abbiamo potuto osservare il percorso di cambiamento dell'impianto normativo, costituzionale e ordinario, procede nel senso di incrementare significativamente gli strumenti della coesione del sistema complessivo.

Un ulteriore richiamo specifico alle autonomie speciali è operato dall'art. 20 della stessa legge 243/2012 che, nello stabilire (sarebbe più corretto dire 'nel ribadire' dato che ciò è già previsto sia dalla legge 20/1994, sia dalla legge 131/2003) le funzioni di controllo successivo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche territoriali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e della verifica dell'equilibrio dei loro bilanci, prevede anche che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a tale finalità in conformità ai rispettivi Statuti e alle relative norme di attuazione.

La disposizione va oggi letta ed interpretata alla luce della sentenza n. 60/2013 della Corte costituzionale, come già sopra accennato, in ordine alla portata dell'art. 79 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e dell'art. 6 del d.P.R. 305/1988, come da ultimo modificato dal d.lgs. 166/2011, riguardanti l'organizzazione e le attribuzioni della Corte dei conti nella Regione medesima. La predetta sentenza ha chiarito che i controlli attribuiti alle Province autonome sui bilanci e sulla gestione finanziaria e del patrimonio degli enti locali (e degli altri enti indicati dalle medesime norme) hanno natura diversa e distinta da quelli attribuiti dalla legge statale alla Corte dei conti, che si configura come controllo esterno ed imparziale nell'interesse dello Stato-comunità e specificamente delle comunità rappresentate dagli enti stessi o che dei loro servizi si avvalgono (tant'è che i destinatari dell'operato della Corte sono i Consigli regionali, i consigli comunali etc.).

Altro aspetto rilevante in termini di impatto delle riforme riguarda lo specifico profilo dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Infatti, l'intervenuta modifica dell'art. 117, co. 2, Cost. (ad opera della legge costituzionale 1/2012), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la competenza in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici

anche nei confronti delle autonomie differenziate, posto che la legge di revisione costituzionale non contiene clausole di salvaguardia per le Regioni a Statuto speciale.

Tale orientamento interpretativo è stato rafforzato ulteriormente dalla sentenza 88/2014, con la quale si è chiarito, dichiarando non fondate numerose censure poste, anche dalla Provincia di Trento, alla legge 243/2012 attuativa della riforma costituzionale del 2012, che tale esigenza di uniformità si pone come riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Questa esigenza di uniformità, anche per gli equilibri di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, deve quindi intendersi riferita al "complesso delle pubbliche amministrazioni" (così gli attuali artt. 81, co. 6, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, co. 2, lett. c), della legge cost. 1/2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione del "bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni" (sentenza n. 40/2014; si vedano anche le sentenze n. 39/2014, n. 138/2013, n. 425/2004 e n. 36/2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.

La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, co. 1, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, co. 2, Cost.); unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza.

Inoltre, a quanto osservato dalla Corte costituzionale nella predetta sentenza si aggiunge ora il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Tale decreto, alla luce delle modifiche apportate alla Costituzione dalla l. cost. 1/2012 e dalla sua legge attuativa, sopra richiamate, interviene sulla ridefinizione dell'ambito e dei tempi di applicazione delle nuove norme in materia di

armonizzazione dei bilanci. Va peraltro evidenziato che l'art. 79 (disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano), come innovato con il d.lgs. 126 in parola, prevede che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni decreto legislativo medesimo nei confronti delle autonomie speciali, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime, sono stabilite – in conformità con i relativi Statuti – con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Tale previsione risulterebbe, invero, incompatibile con le disposizioni dello Statuto speciale (in particolare articoli 4, 5, 8, 9 e 105) e con l'articolo 2 della norma di attuazione statutaria che disciplina i rapporti tra la legislazione statale e quella della Regione e delle Province autonome (d.lgs. 266/1992), ove fosse interpretata come riferita anche alle norme sull'armonizzazione dei bilanci e non solo alle modalità di partecipazione delle autonomie speciali all'attuazione delle finalità e delle norme fondamentali di riforma recate dalla legge 42/2009, quali la perequazione e il coordinamento con gli obiettivi di finanza pubblica e del sistema tributario. Infatti il predetto decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 prevede – all'articolo 2 – la diretta applicabilità delle leggi costituzionali e delle norme statali riguardanti le materie appartenenti alla potestà legislativa dello Stato, quali appunto la legge costituzionale 1/2012 e le altre successive norme statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

3. Le riforme operate in materia finanziaria nella disciplina di contabilità delle Regioni speciali

In questo paragrafo si fa riferimento solo ad alcuni settori della legislazione regionale particolarmente significativi per il tema trattato, e cioè a quelle leggi che sono dedicate in forma sistematica alla disciplina della contabilità e ai controlli interni sulla spesa dell'ente. Si riportano quindi – operando una ricognizione generale – solo alcuni cenni, sintetici, ai riferimenti normativi. Si è quindi operata una selezione tralasciando le numerose normative dedicate alla programmazione settoriale e alle specifiche misure volte al contenimento della spesa (spesso spar-

se nelle leggi finanziarie regionali e delle Province autonome, soprattutto degli anni più recenti).

Riportando le sole disposizioni fondamentali, per la Provincia autonoma di Trento sul versante del controllo della spesa è da segnalare come particolarmente significativo il sistema di controllo interno (che si propone in analogia con il soppresso controllo esterno preventivo di legittimità della Corte dei conti), come previsto dall'art. 56 della legge provinciale di contabilità n. 7/1979 (più volte modificata).

Per la Provincia autonoma di Bolzano la legge 'base' è invece la legge provinciale 26 aprile 1980, n. 8 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Bolzano), sostituita dalla legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1, e della quale – ai fini della presente trattazione – risulta particolarmente significativo l'articolo 21-bis, in materia di 'concorso al riequilibrio della finanza pubblica (mentre non risulta specificamente prevista una disciplina unitaria ed organica in materia di programmazione).

La disciplina della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di contabilità ha poi le sue basi nella legge regionale 29 aprile 1976, n. 12 (Norme finanziarie e di contabilità regionale) sostituita prima dalla legge regionale 16 aprile 1999, n. 7 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità regionale e modifiche alla legge regionale 1° marzo 1988, n. 7) e quindi dalla vigente legge regionale 8 agosto 2007, n. 21. Essa prevede, tra gli strumenti di programmazione finanziaria obbligatori, la Relazione politico-programmatica regionale (atto di indirizzo dell'attività di governo della Regione per l'anno successivo, con proiezione triennale), da adottare con riferimento a: l'aggiornamento della situazione e delle tendenze del sistema economico regionale; le valutazioni sullo sviluppo economico e sociale della comunità e gli obiettivi riferiti alle finalità e funzioni di bilancio e le azioni programmatiche per realizzare gli stessi; il quadro economico-finanziario di riferimento, con la stima delle risorse disponibili nel triennio e l'analisi delle fonti finanziarie; gli indirizzi per le attività proprie della Regione, degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione, delle autonomie locali e funzionali relativamente alle funzioni delegate dalla Regione, e di ogni altro soggetto operante sul territorio regionale quando oggetto di finanziamento regionale.

Sono inoltre previsti anche specifici vincoli normativi all'indebitamento. In particolare l'art. 24 prevede che il ricorso al mercato finanziario da parte della Regione può essere autorizzato esclusivamente con la legge finanziaria, o con successiva legge di assestamento del bilancio di previsione, al (solo) fine di provvedere alla copertura di spese di investimento.

Un aspetto significativo della legge riguarda infine l'informazione pubblica sul bilancio. Infatti, l'art. 69 prevede che, ai fini di una compiuta realizzazione dei principi di pubblicità e di controllo, il bilancio e i successivi aggiornamenti, siano resi disponibili sul sito internet della Regione entro dieci giorni dalla loro approvazione. E che i dati finanziari evidenzino anche le correlate fasi dell'entrata e della spesa.

Per quanto riguarda la ultimo il contesto normativo della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il governo della spesa regionale, sia in termini di programmazione e gestione, che di controllo, è disciplinato in modo organico dalla vigente legge regionale 4 agosto 2009, n. 30 (Nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione) la quale, come ben si individua anche dal titolo, pone particolare attenzione al tema del controllo, strategico e di gestione.

Specificatamente, in materia di controllo strategico l'art. 76 prevede che la Regione adotti il metodo della pianificazione strategica e che il controllo strategico miri a verificare l'effettiva attuazione delle politiche e degli obiettivi definiti in sede di pianificazione. Viene inoltre introdotto anche il controllo di gestione, previsto come strumento sistematico di governo della spesa. Per quanto riguarda, infine, il controllo interno, la legge in parola prevede, all'art. 48 (Controllo di regolarità contabile sugli atti) un controllo specifico per gli atti amministrativi e di diritto privato adottati dagli organi di direzione politico-amministrativa o dai dirigenti regionali.

4. Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'Accordo di Milano

Gli anni '90 e la relativa crisi della finanza pubblica hanno avuto un impatto specifico sull'autonomia. In particolare, la manovra avviata dal Governo a settembre 1992, per il riequilibrio del bilancio ed il risanamento della finanza statale e pubblica in generale, si caratterizzava – tra le varie innovazioni – anche per una serie di misure solo apparentemente di tipo contingente e di natura finanziaria operanti sulle entrate dello Stato, ed in realtà munite di una valenza indiretta sulle autonomie speciali ben più significativa.

Così, le linee di intervento del Governo, a fronte delle proposte delle Province autonome, hanno determinato un'importante prima razionalizzazione del sistema finanziario.

La manovra del Governo prevedeva, in particolare, il congelamento o differimento del pagamento delle quote variabili previste dall'art. 78 dello Statuto, la riserva allo Stato degli effetti di tutte le manovre finanziarie (con la conseguenza di vanificare progressivamente la quota di compartecipazione ai gettiti dei tributi erariali spettante alle due Province), il taglio progressivo della quota del Fondo sanitario nazionale spettante alle Province autonome nonché, infine, l'esclusione progressiva delle Province autonome dal riparto dei fondi statali destinati alla generalità delle altre Regioni.

Dopo una specifica trattativa, tra Governo ed Autonomie speciali, l'accordo raggiunto veniva "certificato" il 24 dicembre 1993 con la promulgazione della legge n. 537, recante misure correttive di finanza pubblica; legge che prevedeva, all'art. 12, la definizione entro il 31 dicembre 1994 delle norme di attuazione per il trasferimento delle residue funzioni statali nelle materie attribuite dagli Statuti alla Regione o alle Province autonome nonché la delega di funzioni amministrative statali in alcune materie escluse.

Le successive leggi finanziarie dello Stato, in particolare quella per il 2007 (legge 296/2006) prevedono il ricorso sistematico a nuove norme di attuazione statutaria per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome per assicurare – attraverso il trasferimento o la delega, senza oneri o con oneri ridotti a carico del bilancio dello Stato, di fun-

zioni statali – il concorso delle autonomie speciali al riequilibrio della finanza pubblica e all’attuazione degli obblighi comunitari in materia di finanza e bilanci pubblici.

In questo contesto, la Corte costituzionale proprio negli anni ‘90 ha affrontato in modo sistematico il difficile rapporto tra la funzione di coordinamento della finanza pubblica complessiva, propria dello Stato, e l’autonomia regionale. La giurisprudenza costituzionale da un lato ha riaffermato così la competenza statale al coordinamento della finanza pubblica anche nei confronti delle autonomie speciali, dall’altra ha teso a stabilire dei criteri limitanti il grado di invasività delle norme statali nelle sfere di competenza regionale.

Per quanto riguarda direttamente la Provincia autonoma di Trento va innanzitutto ricordata la sentenza 52/1994 in base alla quale il legislatore statale ben può riservare all’erario l’intero maggior gettito tributario, escludendo ogni compartecipazione ad esso delle Province autonome; né – trattandosi di una riserva conforme alla previsione di attuazione statutaria – è necessario il previo accordo dello Stato con la Regione e le Province.

Centrale in tema di assoggettabilità delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento finanziario nazionale è poi la sentenza 416/1995, nella quale la Corte ha ritenuto che le esigenze di unità nazionale, solidarietà e leale collaborazione vincolano anche il sistema finanziario delle Regioni speciali; ciò sebbene tale affermazione, così operata dalla Corte costituzionale, non sia ovviamente priva di limiti a garanzia delle autonomie differenziate (il concorso delle stesse agli obiettivi di risanamento dovendosi svolgere in modalità – quantitative e qualitative – ragionevoli).

4.1. La legge delega sul c.d. federalismo fiscale, e il suo impatto per le Regioni speciali

Anche se il sistema dell’autonomia finanziaria previsto per le Regioni a Statuto ordinario, nell’ambito della riforma del titolo V (e in particolare dell’art. 119 Cost.) operata nel 2001, non si applica a quelle a Statuto speciale, l’art. 27 della legge 42/2009 prevede comunque espressamente il concorso delle Regioni a Statuto speciale al conseguimento

mento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento dell'Unione europea (in particolare mediante patto di stabilità e crescita, per il riequilibrio della finanza pubblica e lo sviluppo).

Tale concorso si realizza (nei modi e secondo i criteri stabiliti) attraverso una disciplina da introdurre mediante apposite norme di attuazione dei rispettivi Statuti, da approvare ed emanare secondo quanto previsto da ciascuno singolo ordinamento speciale.

Il ruolo delle norme di attuazione prefigurato nella legge delega sul federalismo fiscale è quindi di rilevanza sistematica fondamentale. Le Norme di Attuazione, nello specifico, avrebbero dovuto in primo luogo disciplinare i criteri e le modalità per il perseguimento nella specifica Regione o Provincia autonoma degli obiettivi di partecipazione alle esigenze di solidarietà e perequazione, e ciò mediante trasferimento o delega di ulteriori funzioni statali (con risparmi per il bilancio dello Stato), assunzione a carico del bilancio regionale di spese di competenza dello Stato, o altre modalità atte ad assicurare risparmi a favore del bilancio dello Stato. Inoltre, avrebbe dovuto passare per norma di attuazione anche il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica (*in primis* leggi finanziarie) e le corrispondenti leggi regionali e delle Province autonome, nonché i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario.

In realtà è stata seguita una diversa via procedurale, prefigurata nel c.d. Accordo di Milano. Infatti, l'accordo concluso con il Governo per il concorso *ex art. 27* della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (c.d. Accordo di Milano 2009) è intervenuto in questo processo di riforma, dando sì attuazione alle indicazioni della legge delega, ma secondo più articolate modalità di intervento diretto sulle norme fondamentali dell'autonomia finanziaria, in particolare confluite nella legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge di stabilità) modificativa del titolo finanziario dello Statuto speciale. Dopo le novità intervenute nel quadro ordinamentale della Regione con la predetta legge 191/2009 sono intervenute ulteriori modifiche al Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia in materia di finanza regionale e delle Province autonome. Esse sono dettate dai commi da 518 a 520 della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge n. 147/2013), approvate sulla base di concorde richiesta del Governo della

Repubblica e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (non risulta la partecipazione all'intesa da parte della Regione) secondo la speciale procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto speciale medesimo. Tali modifiche riguardano in particolare la finanza locale e i tributi locali, per i quali è riconosciuta alle Province autonome potestà legislativa primaria. La medesima legge di stabilità prevede anche ulteriori disposizioni in materia di delega di funzioni statali alle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di Agenzie fiscali, di organizzazione degli uffici ausiliari della Giustizia e di altre attività statali svolgentesi sul territorio regionale, anche come modalità di compartecipazione delle Istituzioni dell'Autonomia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica della Repubblica e degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Al di là di tali ulteriori evoluzioni, la medesima soluzione procedurale implementata a partire dal c.d. Accordo di Milano, peraltro secondo le specifiche previsioni di ciascuno Statuto, è stata poi impiegata anche nelle altre Regioni speciali dell'arco alpino, con analoghe intese Stato-Regione autonoma che hanno portato alla modifica dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia e all'emanazione di apposita norma di attuazione per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Gli accordi con il Governo per il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (2010) seguono infatti le medesime modalità già impiegate nell'Accordo di Milano, e sono confluiti nella legge 13 dicembre 2010, n. 220, con disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011).

5. Il profilo del controllo esterno. Il controllo successivo sulla gestione da parte della Corte dei conti

Per quanto riguarda il ruolo e la collocazione istituzionale della Corte dei conti in questo processo di riforma della finanza regionale speciale, va sottolineata la portata ampia e la perdurante centralità della funzione di controllo contabile, svolta in ottica di Stato-ordinamento.

Per la legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modifiche, la Corte dei conti nell'esercizio di detta funzione di controllo è chiamata in ge-

nerale a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione (e, così, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa).

A differenza del controllo preventivo di legittimità, l'esito del controllo sulle gestioni delle Regioni non consiste nel mancato perfezionamento dell'efficacia di un atto, ma nella predisposizione di relazioni e osservazioni destinate alle amministrazioni controllate. Scopo del controllo è, infatti, quello di verificare se l'azione amministrativa sia stata economica, efficiente ed efficace (ed abbia così raggiunto gli obiettivi stabiliti).

In caso di giudizio negativo, le amministrazioni dovranno quindi attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione, e quindi l'attività della Corte non è svolta – in questo ambito – in ottica sanzionatoria, bensì collaborativa. Coerentemente con tale finalità, la Corte riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito.

5.1. In particolare, la funzione di controllo rispetto alle amministrazioni regionali (le sezioni regionali di controllo)

La Corte dei conti, sulla base delle norme vigenti, svolge quindi il controllo sulla gestione nei confronti delle amministrazioni regionali, al fine della verifica – collaborativa – del rispetto dei risultati previsti dalle leggi di principio e di programma. A fronte di ciò, la Corte costituzionale in importanti pronunce (sentenze 29/1995; 335/1995; 470/1997 e, più recentemente, 60/2013 e 39/2014) ha ritenuto compatibile il controllo della Corte dei conti con l'autonomia delle Regioni.

Per la Corte costituzionale, il sistema dei controlli non contrasta con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita, ma si armonizza con essa per assicurare che ogni settore della pubblica amministrazione risponda al modello tracciato dall'art. 97 della Costituzione (in punto di principio del buon andamento dei pubblici uffici).

Le intervenute modifiche del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), eliminando il controllo preventivo di legittimità (e, in casi limitati, di merito) ed attribuendo allo Stato e alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di fatto hanno per effetto la conseguenza di rendere necessario il rafforzamento del controllo esterno ed imparziale della Corte dei conti, nel ruolo di garante del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane (e ampliano gli ambiti del controllo sulla gestione in vista di obiettivi di sana gestione). Sempre in quest'ottica di rafforzamento, nel 2000 (art. 3 del d.lgs. 286/1999) in tutte le Regioni ordinarie sono state istituite le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, mentre con la legge 131/2003, attuativa della riforma del Titolo V, sono state ulteriormente potenziate le funzioni della stessa magistratura contabile.

5.2. Il progressivo rafforzamento della funzione di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali, fino al d.l. 174/2012

Negli anni successivi sono intervenute numerose ulteriori norme di legge statale, approvate nel segno dell'estensione della funzione di controllo della Corte dei conti. In particolare si sono operate numerose modifiche – fino al dicembre 2012, con la legge di conversione del d.l. 174 – che si sono sostanziate in modifiche al testo unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000), nelle leggi 244/2005 e 266/2006 (entrambe leggi finanziarie), nonché con una serie di ulteriori 'ritocchi' nelle leggi finanziarie e nei decreti legge succedutisi dal 2009 ad oggi.

La legge 15/2009 (art. 11) ha previsto una misura più incisiva per l'eventualità che la Corte dei conti riscontri, nell'ambito del controllo su gestioni pubbliche in corso di svolgimento, gravi irregolarità gestionali od altre fattispecie di inefficienza.

Soprattutto, il d.l. 174/2012, convertito con la legge 213/2012, ha introdotto norme maggiormente incisive nonché un sistema sanzionatorio particolarmente significativo. In sintesi, l'art. 1 – di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni – prevede (co. 5) il giudizio di parifica del rendiconto

generale della Regione e (co. 3-4-7) l'esame da parte delle sezioni regionali di controllo dei bilanci preventivi e dei 'rendiconti consuntivi' delle Regioni e delle aziende sanitarie. Inoltre, si è prefigurato un controllo (co. 2) della copertura finanziaria delle spese recate dalle leggi regionali, da inserire in una valutazione semestrale delle norme di copertura semestre precedente. Accanto a ciò, infine, il decreto 174 ha previsto (co. 6) l'attribuzione alle sezioni regionali di controllo del compito di ricevere – semestralmente – dal Presidente della Regione una relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza dei sistemi dei controlli interni, nonché (co. 9, 10, 11 e 12) l'attribuzione alle medesime sezioni regionali di controllo del compito di verifica e pronuncia sulla regolarità dei rendiconti approvati dai gruppi consiliari regionali.

6. Il controllo svolto dalla Corte dei conti nei confronti delle gestioni delle Regioni a Statuto speciale

Il controllo della Corte dei conti e l'istituzione delle sezioni regionali è previsto direttamente dallo stesso Statuto solo per la Sicilia e il Friuli-Venezia Giulia. Per le altre Regioni speciali è invece comunque prevista una disciplina specifica, per la Corte dei conti, in norma di attuazione.

Intervenendo su questo sistema, l'art. 2 del d.l. 174/2012, come convertito in legge, ha peraltro da ultimo previsto che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto, compatibilmente con i propri Statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Qualora le Regioni non dovessero adeguare i loro ordinamenti entro i termini di cui al co. 1, ovvero entro quelli di cui al co. 3, alla Regione inadempiente è poi assegnato – ai sensi dell'art. 8 della legge 131/2003 – il termine di novanta giorni per provvedervi. Il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, co. 1, della Costituzione. Tale disposizione è stata oggetto di specifica pronuncia della Corte costituzionale n. 23/2014, con la quale si è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale

dell'art. 2, co. 5, del d.l. 174/2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna.

6.1. Il controllo sulla gestione delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia, lo Statuto speciale prevede, all'art. 58, un'apposita delegazione della Corte dei conti, quale ufficio decentrato delle sezioni centrali deputate al controllo delle amministrazioni statali.

A seguito della legge 20/1994, che ha riformato le attribuzioni della magistratura contabile, una sentenza della Corte costituzionale si è specificamente pronuncia sulla loro estensione alla Regione Friuli-Venezia Giulia e alle altre Regioni a statuto speciale, ritenendo compatibili con gli Statuti di autonomia le novità normative intercorse. La sentenza della Corte costituzionale 29/1995 chiarisce infatti che “è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 8, l. 14 gennaio 1994 n. 20, nella parte in cui attribuisce alla Corte dei conti il controllo sulla gestione della regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 58 dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia”.

Le originarie norme di attuazione in materia, contenute nel d.P.R. 902/1975, sono state quindi modificate più volte, e da ultimo con il d.lgs. 125/2003, mediante il quale si prevede la modifica della composizione della sezione con la designazione di metà dei magistrati da parte del Presidente della Regione (e la nomina da parte del Consiglio dei ministri). L'art. 33 dispone infatti che “la sezione regionale di controllo esercita, nel rispetto dell'ordinamento, nell'ambito dei programmi annuali dalla stessa deliberati anche sulla base delle richieste della regione, il controllo sulla gestione dell'amministrazione regionale e degli enti strumentali, ai fini del referto al Consiglio regionale, nonché il controllo sulla gestione degli enti locali territoriali e loro enti strumentali, e delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione, per riferirne agli organi rappresentativi di detti enti”.

Per quanto poi riguarda il controllo sulla gestione della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il relativo Statuto di autonomia speciale non contiene disposizioni in materia di controlli della Corte dei

conti. Infatti, fino al 2010 operava un'apposita Commissione istituita sulla base degli artt. 45 e 46 dello Statuto medesimo, ora non più applicabili dopo la legge 131/2003. Nel 2010 sono invece state emanate norme di attuazione statutaria specifiche, contenute nel d.lgs. 179/2010.

6.2. Il controllo sulla gestione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano

Per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sia per il primo Statuto (di cui alla legge costituzionale 5/1948), sia per il c.d. secondo Statuto (del 1971/1972), si registra l'assenza del tema della magistratura contabile, lasciato alla sola normativa di attuazione (a parte la specifica previsione nell'art. 79 novellato), e sono quindi state le norme di attuazione statutaria ad introdurre il controllo di legittimità e sulla gestione della Regione e delle Province. Infatti già le norme attuative del primo Statuto, di cui al d.P.R. 574/1951, hanno portato una specifica disciplina, e successivamente la materia è stata più volte riordinata, in particolare nel 1988 con il d.P.R. 305/1988 e, da ultimo, con le modifiche di cui al d.lgs. 166/2011.

La particolarità della norma dedicata al Trentino-Alto Adige/Südtirol è data dal comma 3 *ter* dell'art. 6 del d.P.R. 305/88, come innovato nel 2011 con il d.lgs. 166, che prevede come “in attuazione e per le finalità di cui all'articolo 79 dello Statuto speciale, sono esercitati rispettivamente dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, (dello Statuto); degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti”.

Questa definizione ha dato spazio anche ad un'interpretazione per la quale il legislatore avrebbe inteso ‘delegare’ alle Province autonome le funzioni di controllo proprie della Corte dei conti e che, quindi, la stessa Corte avrebbe potuto – dopo tale modifica normativa – intervenire solamente svolgendo un controllo di secondo grado, per verificare l'operato delle Province stesse. Questa impostazione interpretativa ha

dato luogo ad un contenzioso costituzionale, per cui la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso conflitto di attribuzioni contro lo Stato ritenendo che le Corte dei conti non avesse più titolo a svolgere direttamente il controllo sulla gestione degli enti locali e di tutti gli altri enti citati dall'art. 79 dello Statuto; così mantenendo solo il controllo sulla gestione della Regione e delle Province, oltre alla parifica dei relativi rendiconti ai sensi dell'art. 10 del citato d.P.R. 305/88.

La questione è stata poi risolta con la sentenza 60/2013, con la quale la Corte costituzionale ha chiarito che anche nel caso dell'art.79 dello Statuto e del co. 3 ter del d.P.R. 305/88 il controllo attribuito alle Province autonome appartiene alla categoria dei controlli interni, essendo correlato alle funzioni di indirizzo e coordinamento alle Province stesse e venendo attribuito in relazione alle competenze ad esse conferite in materia di finanza locale e di attuazione degli obiettivi del patto di stabilità (dalle medesime Province concordati con il Governo). Al contrario, il controllo della Corte dei conti è di tipo esterno, e come tale è attribuito ad un organo terzo di rilevanza costituzionale, posto nell'interesse generale e al servizio dello Stato-Comunità per garantire l'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico (così che non si verifica una sovrapposizione con quanto previsto essere di attribuzione provinciale, e le due tipologie di controllo procedono pertanto in parallelo, senza escludersi a vicenda). Questo orientamento è poi stato confermato dalla successiva sentenza n. 39/2014 con la quale la Corte costituzionale ribadisce, in termini generali, la compatibilità con le prerogative delle Regioni speciali dei controlli attribuiti alla Corte dei conti dal decreto legge 174/2012, pronunciandosi sui ricorsi promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Sardegna.

LE AUTONOMIE SPECIALI NEL PROCESSO DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA

Ivano Dalmonego

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il modello di finanziamento. 3. Limiti e rischi per l'autonomia finanziaria. 4. Il concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà e agli obiettivi di finanza pubblica. 5. La proposta delle Province autonome: il residuo fiscale. 6. Appendice – Tabelle.

1. Introduzione

Come è emerso anche dai contributi precedenti, che hanno contestualizzato storicamente il tema delle autonomie speciali, il regionalismo nasce fin dall'inizio come regionalismo asimmetrico per dare uno status particolare ad alcune soltanto delle comunità sul territorio nazionale¹.

Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna hanno assetti istituzionali e finanziari differenziati che riflettono non solo le scelte prefigurate negli statuti, ma pure le diverse vicende che rispetto alle originarie previsioni ne hanno contrassegnato la concreta realizzazione. La configurazione e l'evoluzione dei predetti assetti sono conseguenza diretta del rapporto di interazione fra lo Stato e l'autonoma iniziativa delle amministrazioni regionali per l'attuazione degli ordinamenti speciali²; ruolo importante hanno rivestito e ricoprono tuttora pure le differenti identità culturali che nei territori animano e alimentano l'autogoverno regionale e sono in grado di promuovere forme di autotutela più o meno incisive della specialità.

¹ Cfr. il contributo del prof. Antonio D'Atena, nel presente volume.

² G. CERA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, 2014, p. 24.

Il carattere profondamente asimmetrico delle regioni a statuto speciale si manifesta anche per l'autonomia finanziaria. Il riconoscimento dell'autonomia finanziaria e tributaria è principio comune a tutte le autonomie, sia ordinarie sia speciali, e trova fondamento nell'art. 5 Cost. Le fonti e i caratteri attraverso cui tale autonomia si esprime sono peraltro diversi: per le regioni a statuto speciale trova specificazione negli statuti costitutivi, per le regioni a statuto ordinario nell'art. 119 Cost., da ultimo per l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, comma 3 Cost. nella legge "speciale"³.

Le regioni a statuto speciale hanno posizioni di autonomia finanziaria e dotazioni di risorse molto differenziate non solo rispetto alle regioni ordinarie, ma pure all'interno del comparto delle stesse autonomie speciali. La distribuzione delle risorse pro capite relativa all'anno 2013 (Tab. 1) riflette ampi divari: la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano dispongono di risorse oltre il doppio della Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia e quasi tre volte le dotazioni della Sicilia. Se raffrontate con le regioni a statuto ordinario (nel 2013: 3.330 euro per abitante) le risorse delle regioni a statuto speciale, esclusa la Sicilia, sono sempre notevolmente superiori: circa tre volte per la Valle d'Aosta e le Province autonome, superiori di oltre un terzo per la Sardegna e il Friuli V.G. La Sicilia dispone per contro di risorse sostanzialmente allineate alle dotazioni delle regioni a statuto ordinario. È facile ritrovare in questi confronti molti degli elementi utilizzati per alimentare le polemiche afferenti i cosiddetti "privilegi" delle autonomie speciali⁴.

In realtà il confronto così impostato appare da molti punti di vista errato. In primo luogo la popolazione non può essere considerata come l'unico parametro di valutazione in quanto rilevano pure altri importanti fattori, quali la natura e l'estensione del territorio, il grado di sviluppo economico, il diverso atteggiamento dei cittadini e delle imprese nei confronti del fisco in termini di *tax compliance*, le scelte delle autonomie in materia impositiva e di tariffe, le politiche in tema di esternalizzazioni di attività e servizi, ecc.

³ G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012, pp. 50 ss.

⁴ G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, cit., pp. 65 ss.*

Nei confronti delle autonomie speciali l'esame comparativo risulta poi ulteriormente problematico in quanto non considera il diverso assetto delle competenze esercitate che giustifica una maggiore capacità di spesa delle regioni speciali a cui dovrebbe peraltro contrapporsi una corrispondente minore spesa dello Stato sul territorio regionale.

Va sottolineato per tale aspetto come le autonomie speciali esercitino poteri (e funzioni) diversificati, per ciascun ente, in base alla disciplina statutaria; poteri che possono essere collocati in tre diverse tipologie:⁵

- poteri di natura sostitutiva rispetto a quelli esercitati dallo Stato nella generalità del Paese: è il caso della finanza locale per la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome; il personale docente della scuola e gli assegni di invalidità per le Province autonome e la Valle d'Aosta, ecc.;
- poteri corrispondenti a quelli riconosciuti alle regioni a statuto ordinario, quali le funzioni in materia sanitaria, l'ambiente, il territorio, l'istruzione e formazione professionale, il diritto allo studio, il turismo, i trasporti, ecc.;
- poteri integrativi di quelli dello Stato che consentono di adeguare alle specificità del contesto locale le previsioni fissate dalla legislazione nazionale, come nel caso degli ammortizzatori sociali per le Province autonome.

La formulazione di corretti giudizi in merito alle dotazioni finanziarie dovrebbe necessariamente basarsi su una diversa metodologia di confronto che consideri tutte le amministrazioni pubbliche che operano sul territorio (Stato, Regione, Province, enti locali, altri soggetti che esercitano funzioni pubbliche), ricostituendo attraverso conti consolidati il quadro complessivo dell'intervento pubblico.

Il consolidamento della spesa attraverso i conti pubblici territoriali delinea valori della spesa per abitante non più riferiti al solo bilancio regionale, ma a tutta l'amministrazione pubblica del territorio. Le differenze territoriali tra le singole autonomie speciali e tra queste e le regioni a statuto ordinario permangono con un vantaggio a favore dalle

⁵ G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, cit., pp. 64 ss.

autonomie speciali significativamente più attenuato (Tab. 2). La spesa pubblica consolidata per abitante, al netto della previdenza, presenta valori mediamente superiori del 50% in Friuli e nelle Province autonome, nel mentre è sostanzialmente allineata in Sardegna ed infine risulta inferiore del 15% in Sicilia. Per la Valle d'Aosta si conferma la non confrontabilità in relazione alle specifiche caratteristiche dimensionali.

2. Il modello di finanziamento

Pur nella diversità degli ordinamenti le entrate delle regioni a statuto speciale sono ascrivibili alle classiche categorie rappresentate da:

- tributi propri;
- tributi devoluti;
- trasferimenti dallo Stato previsti dagli Statuti speciali in favore di alcune regioni;
- trasferimenti dalla UE e relativi cofinanziamenti nazionali;
- entrate proprie per cessioni di beni e servizi;
- ricorso al prestito.

Si tratta delle categorie di entrate comuni a tutti gli ordinamenti degli enti territoriali; la diversità che caratterizza le autonomie differenziate attiene al rilievo e alla diversa incidenza delle singole categorie fra le fonti di alimentazione del bilancio.

L'area dei tributi propri fino agli anni recenti ha assunto anche per le autonomie speciali soprattutto il valore di affermazione di principio, in quanto le norme statutarie si sono limitate ad enunciare la legittimazione all'esercizio di poteri impositivi, senza identificare per contro gli spazi entro cui poter esercitare l'autonomia tributaria, né i caratteri dei tributi e delle possibili basi impositive. L'esercizio dei poteri in materia è stato finora circoscritto, salvo limitate eccezioni, alla fiscalità prevista per le regioni ordinarie.

Tutti gli statuti riconoscono alle regioni ad autonomia speciale potestà tributaria avente per oggetto sia il potere di istituire e regolare tributi propri, sia il potere di attuare e riscuotere i medesimi. La potestà è soggetta a una serie di limiti previsti dagli statuti o ricavabili dal sistema costituzionale: principi costituzionali in materia tributaria, principi del

sistema tributario dello Stato che svolgono una funzione di coordinamento fra i sistemi regionali e quello statale in modo da realizzare un sistema tributario nazionale ordinato e razionale, infine rilevano i vincoli esterni connessi alle regole europee in materia di libera circolazione delle merci e di divieto di aiuti di Stato (misure non selettive).

La legge 42/2009 di attuazione dell'art. 119 Cost. nel delineare i principi di solidarietà, di coesione sociale e di responsabilità che devono informare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali ha definito un modello di autonomia che tende a privilegiare gli aspetti solidaristici in luogo dei fattori di competitività con conseguente restrizione degli spazi di autonomia tributaria a favore di un sistema di "imposizione coordinata". Ha peraltro previsto per le regioni a statuto speciale che le norme di attuazione degli statuti "definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali" (art. 27, comma 3, lettera b) ed "individuano forme di fiscalità di vantaggio..." (art. 27, comma 3, lettera c) per favorire lo sviluppo economico e sociale del territorio⁶.

Gli interventi finora realizzati in ragione della natura negoziale e pattizia dell'attuazione delle disposizioni in materia di federalismo fiscale hanno riguardato l'ampliamento dell'autonomia tributaria in più direzioni:

- potestà di istituire nuovi tributi locali nelle materie di competenza; è stata attribuita alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza primaria relativamente ai tributi locali in materia immobiliare istituiti con legge statale con possibilità di modificarne la disciplina anche in deroga alla medesima legge;
- possibilità di modificare alcuni profili della disciplina delle aliquote dei tributi statali quando lo Stato ne preveda la possibilità (in particolare: modificazione di aliquote, introduzione di esenzioni, deduzioni, detrazioni, ecc.). La previsione è importante soprattutto per i tributi regionali derivati (disciplina attuata per le Province autonome di Trento e Bolzano e per la Regione Friuli-Venezia Giulia);

⁶ G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, cit., pp.136 ss.

- delega delle funzioni delle Agenzie Fiscali alle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 1, comma 515, legge 147/2013).

Il riconoscimento di autonomia tributaria, comprendente la potestà di istituire, regolare e applicare tributi propri regionali, costituisce l'espressione più compiuta dell'autonomia finanziaria, poiché assicura il concorso alle spese pubbliche da parte dei soggetti appartenenti alla comunità regionale ed inoltre consente di adeguare il concorso in relazione alle esigenze specifiche del territorio. Va tuttavia rilevato come la potestà tributaria per le regioni a statuto speciale non assolva esclusivamente a una mera funzione di provvista di risorse finanziarie, in quanto la base di finanziamento è rappresentata dalle devoluzioni/trasferimenti che assicurano la quota di gran lunga prevalente delle risorse di bilancio. I tributi propri per le regioni a statuto speciale, rappresentati soprattutto da tributi propri derivati, incidono sulle entrate complessive per circa il 12%, nel mentre nelle regioni a statuto ordinario il peso corrispondente supera il 38%. L'autonomia tributaria per le autonomie speciali può assolvere conseguentemente anche ad un ruolo importante di strumento per la promozione e lo sviluppo economico-sociale del territorio. Va tuttavia segnalato come le potenzialità tributarie delle autonomie speciali permangano attenuate, tenuto conto sia dell'eccessivo peso della fiscalità nazionale, sia dell'occupazione da parte dello Stato della quasi totalità degli spazi relativi alle manifestazioni di capacità contributiva.

L'asse portante del sistema finanziario delle regioni ad autonomia differenziata, che ne caratterizza la specialità dell'ordinamento fin dall'origine, è costituito dalla devoluzione di quote percentuali del gettito di competenza del territorio di una gamma più o meno ampia di tributi erariali. Tuttora le partecipazioni hanno un peso preponderante nella finanza delle regioni a statuto speciale: circa l'80% per la Valle d'Aosta, la Provincia di Trento e la Sardegna, nell'ordine del 70-75% per il Friuli V.G. e la Provincia di Bolzano e del 50% per la Sicilia. In relazione al ruolo fondamentale da esse svolto gli statuti e le relative normative di attuazione regolano compiutamente il sistema delle partecipazioni che distintamente per ciascuna regione può prevedere: tipologie diverse di tributi compartecipati, quote di compartecipazione

differenziate per regione e per tributo, modalità diverse di definizione dei “gettiti” e della “territorialità”.

In relazione all’incidenza preponderante delle devoluzioni dei gettiti dei tributi erariali le dinamiche della finanza delle regioni ad autonomia speciale risultano prevalentemente condizionate dall’evoluzione di tale aggregato; le risorse a disposizione delle regioni crescono quando l’economia regionale va bene, quando aumenta la pressione fiscale, quando il Governo nazionale non richiede significativi interventi di aggiustamento con concorsi a carico delle autonomie speciali a titolo di solidarietà o per il riequilibrio della finanza pubblica. Per contro le risorse flettono durante le congiunture economiche negative del sistema economico regionale o quando le politiche nazionali o regionali programmano interventi di attenuazione della pressione fiscale.

Tale configurazione del sistema finanziario assicura rilevanti vantaggi. Innanzitutto viene stabilita una diretta correlazione tra le risorse della finanza regionale e la dinamica dell’economia; le politiche di sviluppo promosse dalle regioni possono, in tale aspetto, incidere anche sulla dimensione della finanza derivandone importanti riflessi nell’impostazione del sistema di obiettivi e degli strumenti di programmazione. Attraverso le compartecipazioni l’autonomia regionale può così beneficiare direttamente degli effetti della crescita economica sul gettito tributario, nel mentre risulta penalizzata in presenza di andamenti congiunturali o strutturali negativi dell’economia.

Il ruolo svolto dallo sviluppo economico del territorio sulla dimensione ed evoluzione della finanza regionale è particolarmente significativo e concorre pure a spiegare la disponibilità di maggiori dotazioni di risorse per gli enti autonomi. È il caso ad esempio delle autonomie speciali del Trentino-Alto Adige che nel periodo 1971-2011 hanno fornito il miglior contributo relativo alla crescita dell’economia italiana, con un tasso di sviluppo superiore del 33,5% rispetto alla media nazionale, potendosi di conseguenza valutare il maggior gettito spettante alle Province autonome quale effetto della miglior crescita in un importo pari a 2300 euro per abitante. Nello stesso periodo la Valle d’Aosta ha conosciuto uno sviluppo superiore alla media nazionale del 12%, il Friuli-

Venezia Giulia del 6%, nel mentre la Sicilia ha registrato un peggioramento superiore al 16% e la Sardegna superiore all'11%.⁷

In secondo luogo viene ad essere instaurato un diretto rapporto di correlazione tra il carico tributario locale (pressione fiscale locale) e le scelte del governo regionale. Si riscontrano nel modello caratteristiche seppure ancora attenuate di “percepibilità oggettiva” dell'onere tributario, nel senso che i contribuenti regionali possono conoscere attraverso le politiche di spesa della regione la destinazione dei tributi da essi prelevati. In tal modo può sussistere, da un lato, un interesse effettivo e diffuso da parte dei cittadini-contribuenti-elettori a verificare la destinazione delle risorse e la funzionalità dell'amministrazione titolare delle devoluzioni, dall'altro un effettivo stimolo per la stessa Regione autonoma a favorire la *compliance* fiscale e la definizione di opportune azioni di contrasto all'evasione/elusione fiscale.

Oltre ai tributi e alle compartecipazioni gli ordinamenti finanziari prevedono poi per talune regioni trasferimenti dello Stato mirati ad integrare le risorse con finanziamenti specificatamente destinati (come ad es. i trasferimenti alla Regione Sicilia a titolo di solidarietà nazionale ai sensi dell'art. 38 dello Statuto), ovvero favorendo l'accesso ai fondi settoriali previsti dalla legislazione nazionale a favore delle regioni a statuto ordinario. Nella predetta categoria possono poi essere ricompresi i rimborsi statali per le funzioni delegate che rappresentano importanti competenze attribuite a talune regioni. Alle Province di Trento e Bolzano è stato delegato un complesso di funzioni significative che includono l'Università, le strade statali, la motorizzazione civile, il catasto, le Agenzie Fiscali, gli ammortizzatori sociali. Tra le funzioni delegate alla Provincia di Bolzano figura anche il personale insegnante della scuola. Anche l'incidenza dei trasferimenti presenta marginale rilievo nella composizione delle fonti di alimentazione della finanza delle regioni a statuto speciale (non superiore al 3%) con l'eccezione della Sicilia il cui peso è mediamente pari al 25% e la Provincia di Bolzano con un valore prossimo al 10%.

⁷ G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, cit., p. 79.

3. Limiti e rischi per l'autonomia finanziaria

Il particolare assetto finanziario delle regioni a statuto speciale, imperniato su un prevalente sistema di compartecipazioni in quota fissa e predeterminata al gettito dei tributi statali originati dal sistema economico regionale se, da un lato, conferisce certezza e programmabilità al sistema di finanziamento delle regioni ed assicura una base ampia ed estesa alle potenzialità finanziarie dell'autonomia, dall'altro presenta allo stato attuale limiti e rischi non marginali.

Il riferimento è alla natura derivata della finanza regionale, ai poteri che qualificano l'autonomia in campo tributario che come riportato in precedenza risultano notevolmente attenuati, al (mancato) rispetto dell'autonomia da parte dello Stato, agli orientamenti e alle decisioni della Corte costituzionale che ha assunto e ricopre tuttora un ruolo determinante nel percorso di attuazione e tutela delle autonomie speciali. Infine anche le autonomie speciali sono chiamate a concorrere per fronteggiare le crisi della finanza pubblica a livello nazionale e conseguentemente sono coinvolte nel perseguimento degli obiettivi costituzionali di riequilibrio del bilancio statale e di progressiva riduzione dell'indebitamento pubblico con pesanti concorsi, di difficile previsione e quantificazione, a titolo di solidarietà, perequazione e riequilibrio della finanza pubblica.

Essendo il sistema finanziario delle regioni a statuto speciale un modello prevalentemente di finanza "derivata" la finanza delle regioni si caratterizza per un rapporto di forte dipendenza dalle politiche fiscali attuate dal Governo centrale: la crescita o la riduzione della pressione fiscale, come pure la modificazione della disciplina e dell'assetto dei tributi erariali sono fattori fortemente condizionanti la dimensione e l'evoluzione delle risorse a disposizione delle autonomie regionali. Ne è emblematico esempio la strategia annunciata dal nuovo Governo, volta ad attenuare il carico tributario per i cittadini e le imprese, che è destinata, in assenza di interventi compensativi, a condizionare direttamente l'autonomia finanziaria delle regioni con una contrazione di risorse che potrebbe risultare di rilevante impatto e di difficile sostenibilità in relazione all'attuale assetto finanziario, derivandone conseguen-

temente la necessità di ampi interventi di revisione della politica di allocazione delle risorse in bilancio.

L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale richiede poi, al fine di potersi esprimere compiutamente, una costante tutela, nonché il rispetto e la corretta adozione dei provvedimenti attuativi da parte dello Stato.

Frequentemente le previsioni statutarie non riflettono l'effettivo sviluppo dell'autonomia a causa della mancata o ritardata adozione da parte dello Stato di atti normativi, norme di attuazione, oppure intese, accordi o altri provvedimenti necessari per l'attuazione delle previsioni statutarie. Il diverso grado di realizzazione dello statuto porta poi alla creazione di un divario tra quadro normativo e situazione di fatto che risulta notevolmente differenziato tra le varie autonomie (caso emblematico è rappresentato dal quadro effettivo delle competenze esercitate dalla Sicilia).

Sul piano finanziario tende poi a crearsi per le autonomie coinvolte una asimmetria tra entrate e spese di competenza, dovuta al decentramento integrale delle risorse spettanti in base agli ordinamenti e al decentramento solo parziale delle competenze di spesa, unitamente al mantenimento in capo allo Stato dell'esercizio di competenze che avrebbero dovuto essere conferite alle regioni e finanziate con le risorse devolute, oppure in alternativa prevedendo l'obbligo di rimborso o compensazione a carico delle regioni interessate degli oneri connessi. Per altre autonomie speciali si verifica invece una situazione contrapposta con l'accollo e il finanziamento con risorse proprie di competenze aggiuntive non previste negli statuti: è il caso delle competenze non previste statutariamente assunte con oneri a carico del proprio bilancio dalle Province di Trento e Bolzano in materia di Università, di ammortizzatori sociali, di Agenzie fiscali, di personale del comparto giustizia (esclusi i magistrati). Per la Provincia di Trento rilevano pure gli oneri per il personale insegnante delle scuole di ogni ordine e grado.

Rilievo straordinario assumono inoltre le decisioni della Corte costituzionale nel definire e delimitare gli effettivi spazi di autonomia delle regioni. L'influsso della giurisprudenza costituzionale è poi decisivo per la tutela e valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria delle regioni, soprattutto in relazione ai principi di coordinamento della

finanza pubblica e del sistema tributario, in base ai quali lo Stato tende a legittimare interventi e manovre che non infrequentemente penalizzano gli spazi di autogoverno. Va osservato in merito come la Corte costituzionale non sempre difenda l'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale in modo incondizionato, adottando pure scelte di bilanciamento di interessi che in taluni casi possono determinare una compressione degli spazi di autonomia per garantire esigenze di riequilibrio della finanza pubblica.

Il percorso dell'autonomia finanziaria è da sempre un processo particolarmente accidentato; non sussiste un assetto finanziario definitivo "per sempre".⁸ Al contrario soprattutto le relazioni finanziarie richiedono un continuo aggiornamento e adeguamento all'evoluzione del contesto economico e di finanza pubblica, o ai principi delle riforme economico-sociali nazionali, come pure ai nuovi impegni assunti dal Governo nazionale in sede europea. Vi è in definitiva un'autonomia sostanziale in permanente evoluzione che richiede una continua e attenta reinterpretazione dei principi statutari.

4. Il concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà e agli obiettivi di finanza pubblica

L'impatto delle manovre finanziarie statali succedutesi nel periodo 2010-2013 per affrontare la crisi dei debiti sovrani e i nuovi impegni assunti dall'Italia per il pareggio strutturale del bilancio e la riduzione del debito pubblico hanno coinvolto pesantemente anche le autonomie speciali: oltre a richiedere alle regioni a statuto speciale straordinari concorsi finanziari, hanno dato luogo a misure, sia dal punto di vista finanziario che giuridico, fortemente lesive dell'ordinamento finanziario (definizione unilaterale dei concorsi, riserve all'erario senza rispettare le condizioni e i limiti previsti dagli statuti e dalla relativa normativa di attuazione, previsione di accantonamenti sui tributi compartecipa-

⁸ G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, cit., p. 27.

ti, applicazione di misure specifiche e di dettaglio nella gestione finanziaria, ecc.).

I concorsi delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica per il 2014 risultano superiori a 8,2 miliardi con un'incidenza sui volumi complessivi di bilancio delle regioni pari al 20%, aliquota che è elevata al 36% considerando i valori di bilancio al netto della sanità (Tab. 3). La distribuzione dei concorsi risulta poi fortemente squilibrata con evidenti penalizzazioni per le Province autonome e la Regione Valle d'Aosta.

A fronte dei contenuti delle manovre dello Stato lesive dell'autonomia, le Regioni e Province autonome sono state pertanto costrette ripetutamente ad impugnare le norme nazionali innanzi alla Corte costituzionale per salvaguardare le proprie prerogative statutarie

La legge delega in materia di "federalismo fiscale" (legge 42/2009), normativa che ha dato attuazione all'art. 119 Cost., pur restringendo agli art. 15, 22 e 27 le disposizioni applicabili alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome, ha previsto per tali enti tre distinti gruppi di obiettivi:

- a) concorrere alla realizzazione della perequazione e della solidarietà, principi che costituiscono i valori fondanti del modello di autonomia finanziaria assunto dal legislatore statale; per le regioni a statuto speciale l'obbligo della solidarietà si fonda su precise norme costituzionali che hanno la stessa valenza degli statuti speciali;
- b) concorrere attraverso il patto di stabilità interno al raggiungimento degli equilibri di finanza in termini di deficit e di debito posti dall'ordinamento comunitario;
- c) definire attraverso normative di attuazione le regole di coordinamento della finanza regionale/provinciale e le regole del sistema tributario regionale/provinciale.

Per l'attuazione dei predetti obiettivi la legge delega, prevedendo il metodo della negoziazione bilaterale e delle norme di attuazione, ha confermato non solo la specialità della finanza delle autonomie speciali, salvo per i vincoli costituzionali comuni e per quelli derivanti dalla

Unione europea, ma pure il carattere notevolmente asimmetrico dell'autonomia finanziaria e tributaria di ciascuna autonomia speciale⁹.

Il coinvolgimento delle autonomie speciali nell'applicazione della legge 42/2009 incontra vincoli di natura giuridica, il primo di natura sostanziale legato al rispetto delle norme statutarie che definiscono la parte prevalente delle entrate, che sono modificabili pertanto solo attraverso accordi fra le singole autonomie e lo Stato. Il secondo è di natura procedurale, dovendosi ritenere che le norme di attuazione degli statuti non possano essere autonomamente modificate dalla legge statale. Un'ulteriore difficoltà è connessa al modello fortemente asimmetrico delle regioni speciali caratterizzate da rilevante eterogeneità delle competenze e da complessità di connessioni, sovrapposizioni e duplicazioni di rapporti con altre amministrazioni pubbliche.

“In un contesto così variegato, come quello delle autonomie differenziate, risulta difficile se non impossibile definire fabbisogni e costi standard, relativi a prestazioni essenziali che riguardano magari solo poche regioni, perché altrove sono erogate direttamente dallo Stato”¹⁰

L'impossibilità di regolare le entrate, da un lato, e la difficoltà di stabilire i fabbisogni di spesa delle autonomie speciali, dall'altro, hanno motivato la scelta del legislatore statale per la non applicazione diretta della disciplina della legge 42/2009, prevedendo per contro una specifica regolazione attraverso una “negoziata bilaterale” Stato-Regione/Province autonome e l'adozione di norme di attuazione degli statuti. La configurazione dei rapporti tra lo Stato e le singole regioni a statuto speciale continua pertanto ad essere impostata in coerenza con il modello asimmetrico secondo soluzioni differenziate in relazione alle profonde diversità che caratterizzano i diversi enti autonomi.

L'art. 27 della legge 42/2009 ha fissato i principi per la determinazione del concorso delle regioni a statuto speciale agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e a quelli di finanza pubblica (in particolare il patto di stabilità interno), individuandoli nella dimensione della finanza di ciascuna regione rispetto alla finanza pubblica complessiva, nelle funzioni effettivamente esercitate e relativi oneri, tenendo conto degli

⁹ G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, cit., pp.138 ss.

¹⁰ G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, cit., p. 53.

svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i territori, da confrontare ai costi corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dalle regioni e, per le regioni e province che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. La disciplina di attuazione deve infine informarsi anche per le autonomie differenziate al principio del graduale superamento della spesa storica.

L'applicazione delle predette disposizioni sembrerebbe pervenire alla definizione del concorso come un saldo differenziale fra le entrate statutarie e le spese di ciascuna regione valutate specificatamente in base ai principi indicati in precedenza. Tale saldo dovrebbe poi essere riversato allo Stato.

Gli interventi finora attuati hanno interessato tre regioni: Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia (sono in corso di approvazione gli accordi con le regioni Sicilia e Sardegna) e hanno riguardato due ambiti: solidarietà economica infra-nazionale e autonomia impositiva. Nella definizione dei concorsi a carico delle autonomie speciali non risulta che siano stati assunti a riferimento, se non solo parzialmente, i criteri direttivi dell'art. 27 della legge 42/2009, né lo Stato ha finora definito e reso esplicita una coerente metodologia di applicazione. Come riportato in precedenza si rilevano invece elementi distorsivi e penalizzazioni sia nell'entità complessiva dei concorsi posti a carico del comparto delle autonomie speciali, sia nel riparto degli stessi tra le diverse autonomie. Finora le problematiche connesse alla definizione dei concorsi sono state risolte in via meramente negoziale tra il potere centrale e il potere locale. Sarebbe tuttavia auspicabile porre a base delle predette negoziazioni criteri e metodologie obiettivi che siano in grado di coniugare i principi di equità, responsabilità e solidarietà nella distribuzione delle risorse pubbliche.

5. La proposta delle Province autonome: il residuo fiscale

Le Province autonome di Trento e Bolzano hanno presentato al Governo una proposta per determinare il concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e agli obiettivi di finanza pubblica coerente

con i principi dell'art. 27 della legge 42/2009 ed in grado di definire un assetto dei rapporti finanziari intergovernativi che sia ispirato a obiettivi di equità, efficienza, efficacia e responsabilità senza dover necessariamente "livellare" le istituzioni regionali.

La proposta assume un'impostazione incentrata sul residuo fiscale del territorio di ciascuna Regione/Provincia autonoma, quale differenza tra gettiti erariali prodotti dal territorio e le spese complessive dello Stato in favore del territorio stesso, comprendenti le spese dirette dello Stato sul territorio (es. scuola, tribunali), i trasferimenti e le devoluzioni a favore degli enti territoriali (Regione, Province, enti locali, enti previdenziali), nonché le spese comuni non localizzabili (es. difesa nazionale, organi centrali, politica estera, interessi sul debito pubblico)¹¹.

Il riferimento esclusivo alla sola spesa statale consegue innanzitutto alla valutazione che l'intervento dello Stato è l'unico che si caratterizza per una spesa allocata nei diversi territori indipendentemente dal livello del prelievo locale. Tale spesa è necessariamente distribuita in base alle caratteristiche rilevanti della popolazione residente e dei territori e tiene conto pure dei fattori esogeni che possono variamente incidere sui fabbisogni locali, quali gli effetti prodotti dalle economie e diseconomie di scala, oppure la diversa natura dei territori (montuosità, insularità, ecc.). In secondo luogo va considerata la rilevanza della spesa statale che rappresenta la parte più significativa del prelievo tributario (oltre il 90%) e della spesa pubblica territorialmente rilevante.

In particolare l'assunzione del modello del residuo fiscale consente di definire un assetto dei rapporti finanziari intergovernativi correlato:

- al principio di equità nazionale, assicurando che tutti i territori a parità di fabbisogni possano godere di un uguale ammontare di risorse statali. Conseguentemente è possibile rimuovere le tuttora rilevanti situazioni di privilegio/penalizzazione che caratterizzano l'intervento dello Stato sui territori. La corretta trasposizione del predetto principio per il comparto regionale dovrebbe comportare che in una Regione a Statuto speciale la spesa statale, in relazione al particola-

¹¹ G. CERIA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, cit., pp. 63-101, riporta una approfondita analisi della spesa standard e dei residui fiscali, nonché della metodologia che poi è stata assunta a base per la formulazione della proposta delle Province autonome.

re assetto delle competenze, avrà una componente di intervento diretto minore ed invece un maggiore apporto a titolo di devoluzioni e trasferimenti rispetto a una Regione a Statuto ordinario;

- alla spesa statale complessiva che interessa ciascun territorio (spesa diretta dello Stato sul territorio, trasferimenti/devoluzioni alla Regione ed enti locali, interventi per la previdenza, spesa comune inclusiva pure degli interessi passivi sul debito pubblico). È assicurata in tal modo la coerenza del modello rispetto agli obiettivi di finanza pubblica (pareggio strutturale del bilancio statale e dinamiche compatibili con l'obiettivo a medio termine, ecc.);
- ai fattori di disagio del territorio riferiti alla dimensione demografica e alla natura ed estensione territoriale;
- alle competenze effettivamente esercitate dai governi locali;
- alle capacità fiscali del territorio, raccordando le risorse del territorio anche alle dinamiche dell'economia e ai comportamenti fiscali (*tax compliance*).

Il modello presenta inoltre importanti requisiti che possono positivamente caratterizzare i rapporti Stato-Regioni/Province autonome:

- risulta neutrale rispetto alle decisioni dei governi locali in tema di tributi, tariffe, ricorso al debito e politiche allocative di spesa;
- è un modello aperto e flessibile consentendo di recepire gli effetti delle manovre finanziarie dello Stato sia in materia di tributi sia di spesa; i dati di spesa statale possono essere ad es. armonizzati agli obiettivi e scelte in tema di *spending review*;
- favorisce la partecipazione delle Regioni/Province autonome alle manovre statali di finanza pubblica in modo "automatico": le modificazioni dell'assetto della spesa statale e/o dei tributi erariali determina automaticamente una diversa distribuzione della spesa statale e dei concorsi a carico dei governi locali;
- è riportato a criteri di oggettività il confronto Stato-Regioni/Province autonome per la definizione dei concorsi richiesti alle autonomie territoriali dalle manovre annuali di finanza pubblica;
- rimuove conseguentemente le attuali crescenti conflittualità nella ripartizione dei concorsi e sacrifici fra le autonomie ordinarie e speciali e pure all'interno di ciascuna categoria di enti;

- è favorita una migliore programmabilità di bilancio per le autonomie territoriali, essendo le risorse sottratte alle attuali incertezze connesse ai criteri di mera discrezionalità nella definizione dei concorsi, dei tagli e degli oneri posti a carico degli enti.

Il residuo fiscale inteso come saldo fra i dati territoriali delle entrate erariali e delle spese statali corrette in base ai fattori di svantaggio (dimensione demografica ridotta, popolazione di montagna/superficie, ecc.) è, in definitiva, una grandezza oggettiva e correttamente fondata che può essere assunta a misura (se positiva) del contributo del territorio a favore della solidarietà nazionale e della perequazione; se negativa attribuisce alle autonomie del territorio il diritto a beneficiare della solidarietà nazionale e della perequazione¹².

¹² La metodologia proposta per la determinazione del concorso agli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e agli obiettivi di perequazione e solidarietà pone a confronto il saldo pro-capite di ciascuna Provincia autonoma con il saldo pro-capite medio dell'insieme delle Regioni assunte a riferimento, saldo calcolato come differenza tra: le entrate erariali "prodotte" da ciascun territorio regionale, ad eccezione dei tributi propri derivati istituiti e regolati da leggi statali, che affluiscono al bilancio dello Stato, e le spese finali complessive risultanti dal bilancio dello Stato "assorbite" dal medesimo territorio, corrette per tenere conto della diversa dimensione demografica dei territori e di eventuali altri fattori di svantaggio strutturale permanente quali, in particolare la montuosità dei territori. Le spese ricomprendono: la spesa statale di carattere locale per servizi prestati sul territorio - spesa diretta dello Stato sul territorio; le devoluzioni e i trasferimenti disposti dallo Stato in favore delle singole Regioni/Province autonome; la spesa dello Stato di carattere comune, afferente servizi generali, ripartita sulla base della popolazione (interessi passivi, difesa, organi centrali, ecc.). Il concorso delle Province è poi determinato dal saldo pro capite medio delle Regioni assunte a riferimento moltiplicato per la popolazione del territorio di ciascuna Provincia.

6. Appendice – Tabelle

ENTRATE DELLE REGIONI STATUTO SPECIALE – PROVINCE AUTONOME ANNO 2013
Tab. 1

| Entrate (milioni di euro) | VdA | TAA | BZ | TN | FVG | SAR | SIC | TOT. RSS |
|---|--------|-----|-------|-------|-------|-------|--------|-------------|
| Entrate tributarie | 1.226 | 377 | 4.005 | 4.178 | 4.989 | 6.431 | 11.371 | 32.577 |
| Entrate da contributi e trasferim enti correnti | 34 | 0 | 421 | 58 | 250 | 264 | 3.105 | 4.132 |
| Entrate Extra- tributarie | 50 | 16 | 138 | 107 | 82 | 151 | 575 | 1.119 |
| Entrate da trasferim enti c/capitale riscossio ne crediti | 11 | 0 | 88 | 232 | 194 | 538 | 2.111 | 3.174 |
| Entrate da mutui e prestiti | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 | 0 | 0 | 27 |
| TOTALE | 1.321 | 393 | 4.652 | 4.575 | 5.542 | 7.384 | 17.162 | 41.029 |
| Risorse per abitante (in euro) | 10.333 | 378 | 9.128 | 8.627 | 4.536 | 4.501 | 3.432 | 4.544 |

*Dati: riscossioni complessive-Fonte Corte dei conti: relazione sugli andamenti finanza territoriale
anni 2011-2012-2013

SPESA CONSOLIDATA PER ABITANTE - MEDIA 2010/2012

Tab. 2

| | COMPLESSIVA | AL NETTO ENTI PREVIDENZA |
|---------------------------|-------------|-----------------------------|
| FRIULI-VENEZIA GIULIA | 18.752 * | 12.190 |
| VALLE D'AOSTA | 20.793 | 14.604 |
| SICILIA | 10.820 | 6.441 |
| SARDEGNA | 12.485 | 7.359 |
| PROVINCIA DI TRENTO | 17.056 | 11.858 |
| PROVINCIA DI BOLZANO | 16.732 | 11.834 |
| ITALIA | 13.348 | 7.736 |
| REGIONI STATUTO SPECIALE | 13.037 | 8.116 |
| REGIONI STATUTO ORDINARIO | 13.403 | 7.662 |

* Fonte: Conti Pubblici Territoriali

CONCORSI DIRETTI AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME ANNO 2014

Tab. 3

In aggiunta alle riserve all'Erario il quadro dei concorsi delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica per il 2014 è il seguente:

| (valori assoluti in milioni di euro) | Concorso attuazione federalismo | Concorsi manovre finanza pubblica | Totale | Incidenza % Bilancio a) | Incidenza % Bilancio b) |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------|-------------------------|-------------------------|
| TN | 568 | 698 | 1.266 | 27,4 | 37,2 |
| BZ | 518 | 893 | 1.411 | 30,0 | 39,9 |
| REGIONE TAA | 31 | 62 | 93 | 25,6 | 25,6 |
| VdA | 138 | 414 | 552 | 39,1 | 49,6 |
| FVG | 300 | 965 | 1.265 | 21,7 | 37,7 |
| SAR | | 1.135 | 1.135 | 16,4 | 33,3 |
| SIC | | 2.519 | 2.519 | 15,0 | 32,4 |
| TOT. | 1.555 | 6.686 | 8.241 | 20,2 | 35,9 |

- a) incidenza rapportata alla spesa complessiva (dati impegni Copaf 2012)
 b) incidenza rapportata alla spesa esclusa sanità (dati impegni Copaf 2012)

PARTE SECONDA

LE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE E LA
DISCIPLINA NEGOZIATA DEL COORDINAMENTO
FINANZIARIO CON LO STATO

IL COORDINAMENTO STATO-REGIONI E IL REGIONALISMO SPECIALE ALLA PROVA DELLA FINANZA PUBBLICA

Fulvio Cortese

SOMMARIO: 1. *Che cos'è il coordinamento?* 2. *Il coordinamento nella disciplina costituzionale dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali: tra auspici teorici e dati di fatto.* 3. *Il coordinamento della finanza pubblica e le Regioni ordinarie tra coordinamento-schema e coordinamento-materia: la disciplina delle autonomie locali nel tempo della crisi.* 4. *Il coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali: verso la variabile realtà della negoziazione necessaria.*

1. Che cos'è il coordinamento?

La prima questione che merita di essere affrontata nel discutere, in generale, circa il tema del *coordinamento* tra Stato e Regioni consiste nel domandarsi quale sia il significato di questo termine, ossia nell'interrogarsi se all'evocazione di una specifica parola possano seguire, di per sé, determinate declinazioni.

Non v'è dubbio, innanzitutto, che l'utilizzo di quella nozione potrebbe essere inteso anche in un senso assai *facile*, meramente descrittivo.

Si potrebbe, cioè, alludere, semplicemente, al rapporto tra Stato e Regioni e, con esso, ai meccanismi che ne scandiscono la complessa dinamica in funzione della trasversale affermazione di un'esigenza unitaria, di quell'istanza che, anche al cospetto di quanto previsto dall'art. 5 Cost., si pone a carattere irrinunciabile dell'assetto istituzionale repubblicano. Tale prospettiva non sarebbe certo scorretta; essa identifica senz'altro lo scenario da prendere in considerazione, consentendo di illustrare tutto ciò che vi accade.

Occorre, però, osservare che ogni qual volta si ragioni, nell'ambito delle autorità pubbliche, di relazioni tra differenti centri di imputazione

di determinati effetti giuridici, il problema del coordinamento tende ad emergere con specificità sue proprie¹. Infatti, a seconda delle diverse e possibili letture, un simile problema può sortire, in un determinato contesto, esiti e valutazioni del tutto eterogenei.

Sicché, se si tratta di prendere in esame i rapporti tra Stato e Regioni e le modalità della loro composizione, l'assunzione di *una certa idea* di coordinamento anziché di un'altra può condurre ad esiti ricostruttivi non del tutto coincidenti. Dato, come si diceva, uno *scenario* ben definito, il *regista* può bene immaginare di realizzarvi una *trama* generale in molteplici e altrettanto valide *versioni*. Allo stesso modo – e sempre restando alla metafora teatrale – la rappresentazione di una o più versioni specifiche può indurre il *critico* ad individuare la cifra stilistica del regista e a chiarirne le intenzioni.

È proprio in questa seconda direzione che pare utile muoversi, poiché, nell'evoluzione dell'ordinamento, e così anche nei rapporti tra Stato e Regioni, l'accoglimento ufficiale di una prospettiva chiara è fenomeno raro e, quando è presente, spesso e volentieri viene smentito da realizzazioni pratiche dissonanti, che finiscono per assurgere, nonostante ciò, al rango di diritto vivente. Ragionare di coordinamento, quindi, aiuta a scrutare nel concreto sviluppo della prassi e della giurisprudenza per isolare l'idea generale che vi si nasconde e per renderla manifesta. E poiché di tali idee ce ne sono molte, può essere davvero proficuo prenderne preliminarmente atto.

Che cos'è, dunque, il coordinamento? La giuspubblicistica italiana si è intrattenuta a lungo su tale questione, e ciò sia in tempi nei quali essa emergeva in modo criptico (ma non meno importante) sul piano della *teoria generale delle funzioni pubbliche* e dell'efficacia dei prov-

¹ Per un'introduzione al tema sia consentito rinviare a F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, anche per il richiamo di tutta la bibliografia più rilevante. Devono in ogni caso rammentarsi i seguenti approfondimenti monografici: G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996; F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979; L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974; V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

vedimenti che ne sono espressione², sia nei frangenti in cui di coordinamento si discuteva esplicitamente (e diffusamente) per decifrare e regolare l'*esercizio complesso della funzione di governo*³.

In un caso come nell'altro, tuttavia, la dottrina prevalente ha avuto modo di promuovere, circa il coordinamento, una lettura svalutativa, vuoi sulla base del carattere eccessivamente ondivago delle potenziali interpretazioni, vuoi in ragione del peso determinante, oltre che contraddittorio, di talune evoluzioni del diritto positivo, capaci di dequotare la rilevanza precettiva dell'intero dibattito⁴. Da più parti, anzi, si è giunti a negare l'esistenza stessa di una nozione giuridicamente rilevante di coordinamento, agevolando il convincimento che non si possa predicare l'esistenza di un vero e proprio *concetto*, bensì di un *risultato* operativo variabile da caso a caso⁵, di un dato finale che può prodursi secondo tecniche (ed anche secondo *politiche*) del genere più vario⁶.

Altri autori⁷, viceversa, pur registrando l'intrinseca debolezza delle discussioni che si sono succedute nel tempo, e pur senza negare la pertinenza delle osservazioni che hanno messo in luce, per così dire, la prevalenza pratica del *coordinamento-risultato*, si sono sforzati di sottolineare la perdurante opportunità di un *coordinamento-schema*, ossia di un criterio classificatorio capace di orientare in un determinato modo sia lo studio e la decifrazione dei fenomeni oggetto d'analisi, sia il comportamento dei soggetti di volta in volta interessati.

² F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 39 ss.

³ *Ibid.*, 22 ss.

⁴ Cfr., ad esempio, l'opinione di S. CASSESE, *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 19 ss.

⁵ V. sempre S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000 (6^a ed.), 179, nonché F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005 (4^a ed.), 397.

⁶ Cfr., sul punto, anche la critica espressa da B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, Milano, 2005, 364-365.

⁷ F. BENVENUTI, *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, cit., 111 ss., in part. 116.

Questa seconda visione è proprio quella cui si alludeva poc' anzi, allorché si precisava l'utilità – anche sullo *scenario* dei rapporti tra Stato e Regioni – di comprendere *criticamente* il modo con cui interpretarne le *trame* e la storia del loro effettivo prodursi e, conseguentemente, di decifrare le intenzioni del *regista*, per verificarne la corrispondenza con una o più letture del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost. e, così, per saggiare l'attuale tenuta – o la presente *maschera* – di quel medesimo principio.

2. Il coordinamento nella disciplina costituzionale dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali: tra auspici teorici e dati di fatto

In estrema sintesi, e senza voler rievocare integralmente i contenuti di altre analisi, può rilevarsi che le trame che hanno riempito di contenuto lo scenario prefigurato dall'art. 5 Cost., e disegnato dalle disposizioni di cui al successivo Titolo V (artt. 114 ss. Cost.), sono state animate, nel corso della storia repubblicana, da idee di coordinamento *nei fatti* differenti.

A tal proposito, può prendersi a sintomatico riferimento un momento decisivo, quello dell'avvio, negli anni Settanta del secolo scorso, dei vasti e articolati processi di riforma che hanno cercato di attuare *tutte* le indicazioni costituzionali *in subiecta materia*: sia quelle concernenti l'istituzione delle Regioni e il trasferimento ad esse delle funzioni loro spettanti, sia quelle relative all'approvazione delle «leggi generali della Repubblica» finalizzate a fissare i principi fondanti l'autonomia degli enti locali e a determinarne le competenze (ex art. 128 Cost., nella formulazione originaria).

Prendere in esame congiuntamente i toni del dibattito dottrinale emerso con riferimento ad *ogni* forma di autonomia territoriale (locale e regionale) è operazione più che opportuna, visto che sembra tale la prospettiva contemplata nell'art. 5 Cost. In altri termini, se è vero che ci possono essere, e ci sono, autonomie territoriali di diversa connotazione, è anche vero che il nucleo essenziale di ciò che è, costituzionalmente, *autonomia* e la posizione che la titolarità di tale condizione riveste nell'ordinamento devono ricondursi ad una matrice comune, special-

mente in ordine alla relazione con l'esercizio della principale potestà repubblicana, quella legislativa⁸.

A tal proposito, nell'avantesto di un celebre e autorevole "progetto" di matrice accademica, volto a delineare, nel 1977, una bozza vera e propria di legge generale su Comuni e Province⁹, si legge quanto segue:

(...) il posto e il rilievo che Comuni e Province hanno nel disegno costituzionale non discendono né dalle funzioni che sono loro assegnate e che le leggi della Repubblica possono determinare storicamente con relativa libertà (art. 128), né dalle rispettive dimensioni che possono essere variate a loro volta e altrettanto liberamente, con legge della Repubblica per le Province o con legge della Regione per i Comuni (art. 133). Il posto e il rilievo che spettano a Province e a Comuni nel sistema costituzionale dipendono invece da una scelta che viene prima e sta al di là della individuazione delle funzioni e delle dimensioni: è la scelta del loro ruolo, di quello che essi rappresentano e di quello che devono essere, se si vuole che essi concorrano a realizzare davvero – come dev'essere in un sistema che si ispira ai principi del pluralismo amministrativo e delle autonomie – i compiti della Repubblica e la sua effettiva democraticità¹⁰.

L'estratto è molto significativo, poiché, proprio nel momento in cui si andava materializzando il regionalismo italiano (per effetto del d.P.R. n. 616/1977), l'attenzione degli interpreti per la nozione dell'autonomia e per le conseguenze di cornice che essa avrebbe potuto comportare era così forte da promuoverne esplicitamente lo *status* al di là dei confini delle visioni più tradizionali e precostituzionali¹¹. Segnatamente, veniva

⁸ Come esprime chiaramente il cit. art. 5: la Repubblica «adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia» (oltre che «del decentramento»).

⁹ AA. VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, 1977. Il testo era il frutto di un gruppo di lavoro coordinato da Umberto Pototschnig (presso l'Università di Pavia) e formato dai migliori esponenti della dottrina pubblicistica italiana (da Sergio Bartole a Valerio Onida, da Giorgio Berti a Gustavo Zagrebelsky, da Augusto Barbera a Franco Bassanini).

¹⁰ *Ibid.*, 9-10 (corsivo originale nel testo).

¹¹ Della medesima temperie culturale risente il famoso e *propulsivo* commento di G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali* (art. 1-12), I, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.

messo in campo il valore *presupposto* della definizione di un *ruolo*, fattore che avrebbe dovuto determinare anche i *principi* e i *metodi* della legislazione (*in primis* statale), chiamata coerentemente, da un lato, a definire dimensioni, struttura e funzioni dei relativi enti, dall'altro, a distribuire ad ogni isola dell'arcipelago repubblicano i rispettivi compiti e spazi di manovra.

Che tale prospettiva non sia indifferente è constatazione che era emersa con forza anche all'interno del medesimo progetto di legge, e ciò proprio in rapporto al modo con cui si sarebbero dovute tradurre in concreto simili ispirazioni¹².

Ma analoga era la tensione che aveva animato, in verità sin dagli anni Sessanta, anche il dibattito sull'istituzione effettiva delle Regioni e sulla ricerca – per l'appunto – di adeguate e coerenti formule di coordinamento tra soggetti pubblici che venivano concepiti come veicoli di un mutamento onnicomprensivo degli assetti delle relazioni tra centri di potere e tra questi stessi centri e l'intera società civile¹³. È in questo frangente che il filone del coordinamento amministrativo e delle sue tecnicità conosce una nuova vita (in un certo senso, una rinnovata esuberanza, data la mole e l'intensità dei contributi), poiché si tratta di

¹² «La prima cosa che si è voluto tener presente in questa prospettiva è stata che, proprio per dare attuazione ai principi dell'art. 5 della Costituzione, Comuni e Province non devono venir configurati come organismi che si caratterizzano per lo svolgimento di certi compiti amministrativi, ma come organismi che, in quanto articolazioni essenziali della Repubblica, si pongono come espressione politico-istituzionale autonoma della collettività locale, ossia come organismi da una parte capaci di raccogliere, di dare voce, di esternare la domanda politica di base, anche nei momenti conflittuali in essa presenti (e ciò non solo attraverso l'organizzazione della rappresentanza politica di primo livello, ma pure attraverso forme diverse di partecipazione), dall'altra come organismi in grado di svolgere, al proprio livello e nei limiti delle scelte operate a livello più alto, un effettivo ruolo di governo» (ibid., 10).

¹³ Cfr. la ricostruzione offerta in F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 32-39. Il coordinamento, in questo senso, diventava immagine della necessità, per mezzo del dibattito sulla relazione tra Stato e autonomie, di improntare ad un principio del tutto nuovo anche i rapporti tra i cittadini e (tutte) le autorità amministrative, ovvero, più in generale, il rapporto tra "privato" e "pubblico". In tale prospettiva vanno ricordate le riflessioni riconducibili ad una specifica corrente di pensiero, rappresentata da F. Benvenuti, U. Pototschnig, G. Berti, G. Bazoli (per ogni riferimento bibliografico cfr. sempre in F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 35, in part. a nt. 62).

forgiare istituti e principi che sostituiscano alla “vecchia” primazia di un paradigma dominante di tipo schiettamente *gerarchico* una “nuova” e trasversale regola di *cooperazione*¹⁴.

Si elaborano, pertanto, in quel momento, ricostruzioni che, anche nella chiara diversità dei rispettivi accenti, muovono tutte dalla *priorità logica* che il precetto ex art. 5 Cost. *avrebbe voluto indicare*, ricercando, poi, in soluzioni via via più complesse, le sedi e le fisionomie della relazione, *nella comune definizione della Repubblica*, tra Stato e autonomie territoriali: sia l’uno, sia le altre compartecipano alla realizzazione obiettiva di finalità condivise. Anche l’identità del “coordinatore” tende a “sciogliersi”, poiché, pur nel riconoscimento diffuso del ruolo importante dello Stato, si prefigura il necessario rispetto di *canoni biunivoci di comportamento* (la collaborazione) e l’altrettanto necessaria predisposizione di *luoghi partecipati di sintesi* (alla stregua dei quali, cioè, l’effetto “coordinante” – quello che si potrebbe definire, come fatto anche in precedenza, il “coordinamento-risultato” – non sia il frutto di determinazioni unilaterali, ma rappresenti, piuttosto, l’evento di una *programmazione* voluta da tutte le parti in gioco)¹⁵.

In una specifica stagione, dunque, emergeva una certa idea di coordinamento. Può dirsi che a questa idea sia seguito, sul piano del diritto positivo e delle interpretazioni giurisprudenziali, un pari sviluppo?

Come si è avuto modo di riscontrare anche in altra sede¹⁶, il *coordinamento-schema* che si può intravedere alle spalle del disegno effettivo dell’architettura istituzionale avviata, ad esempio, nella *prima*, così come nella *seconda*, stagione del regionalismo (e quindi: *prima e dopo* la riforma del Titolo V, avvenuta, come è noto, nel 2001), ha una natura assai diversa da quello preconizzato dagli auspici dottrinali. Anzi, in proposito è possibile evidenziare profili di grande continuità tra le due stagioni così rapidamente richiamate, e ciò nonostante le intenzioni (di

¹⁴ Ibid., 35, nonché 66-71. In questa direzione si devono menzionare il lavoro di L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di coordinamento*, Milano, 1974, nonché l’importante (e *fondante*) saggio di S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 84 ss.

¹⁵ F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 69.

¹⁶ Ibid., 71 ss., anche per ogni opportuno e puntuale riferimento giurisprudenziale e dottrinale.

proclamata *inversione di rotta*) fatte proprie dal riformatore costituzionale, che parevano rafforzative delle autonomie.

Tale conclusione può giovare della constatazione trasversale di alcune *regolarità sostanziali*, specie nella giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni o nel processo di c.d. “nascita, morte e trasfigurazione” che ha subito la funzione statale di indirizzo e coordinamento (dagli esordi ex art. 17, legge n. 281/1970 fino alla sua formale scomparsa ex art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003).

L’esame di questi snodi rivela, infatti, alcune ricorrenze, e ciò anche nella fase applicativa del disposto derivante dall’articolato originale del testo costituzionale:

- all’affermazione dell’esistenza di un generale principio di leale collaborazione è sempre seguita la tendenziale affermazione dell’esistenza di preminenti *interessi generali* o *nazionali* (ovvero anche di valori costituzionali di straordinario rilievo), capaci di legittimare interventi unilaterali del “centro” e di condizionare anche, strutturalmente, il contenuto stesso di intese o accordi che quel “centro” deve comunque stipulare con le “periferie” (come se il momento negoziale servisse, essenzialmente, a tutelare quegli interessi anziché la salvaguardia del presupposto *status* di autonomia)¹⁷;
- a tale dinamica si è accompagnata la sperimentazione di una forma peculiare di sindacato di legittimità costituzionale, alla stregua della quale lo scrutinio sulla legge statale e sul rispetto dei suoi limiti si è ben presto trasformato in scrutinio di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità *tout court* delle scelte discrezionali del legislatore statale, con occasionale, ma progressiva, comparsa dell’approccio secondo cui il parametro di tale scrutinio dev’essere l’assetto normativo esistente anziché la fattispecie oggetto dell’intervento normativo del “centro”¹⁸;
- infine, poiché la misura dell’intervento del “centro” è destinata ad esprimersi, solitamente, nell’adozione di forme amministrative (vuoi organizzative, vuoi funzionali), il cennato scrutinio diventa

¹⁷ Ibid., 73 (per la situazione prima del 2001) e 78 (per quella dopo il 2001).

¹⁸ Ibid., 75 (per la situazione prima del 2001) e 79 (per quella dopo il 2001).

facilmente *valutazione di legittimità della scelta coordinante posta dallo Stato*, ossia di un'opzione che rappresenta comunque il perimetro irrinunciabile nel quale inserire, eventualmente, altri momenti procedurali di contatto (ma non di vera contitolarità di una funzione di coordinamento preliminare)¹⁹.

Un simile quadro, anche nel suo solo carattere estremamente schematico, consente di riscontrarne immediatamente la continuità o, meglio, la *cointeressenza* con una determinata – e classica – lettura dell'autonomia, molto precisa e forse per larga parte anche assai condivisibile, eppure distonica rispetto a quella prefigurata nelle letture dottrinali post-costituzionali che, come si è visto, tanto avevano sollecitato, da parte del legislatore, l'adozione di un innovativo spirito riformatore. Si tratta, cioè, della lezione – pre-costituzionale – secondo la quale «anche per l'autonomia si può in particolare, come per l'autarchia (...), notare che gli interessi per cui è conferita non sono talvolta comuni al soggetto cui essa spetta e allo Stato, ma sono esclusivamente del primo, sebbene debbano essere armonizzati e coordinati, anzi subordinati a quelli del secondo»²⁰.

La riemersione di un paradigma gerarchico – e così di un coordinamento-schema coerente con quel paradigma – è assai chiara; specialmente, poi, quanto a fisionomia concreta degli atti che ne manifestano la prevalenza, se ne può segnalare un tratto di forte assonanza con l'idea – sempre interna al dibattito più risalente sul coordinamento amministrativo – che il riconoscimento previo e la correlata disciplina (secondo il principio di legalità) di una funzione discrezionale (in questo caso quella *maxime* discrezionale, vale a dire quella del legislatore statale) costituisca già una strategia di risoluzione anticipata di ogni possibile ragione di raccordo tra soggetti differenti.

In altre parole, la valida ed efficace produzione dell'effetto, nell'ordinamento, è garantita dall'attribuzione di quella funzione ad uno dei soggetti, a quello “precedente”, che è chiamato a fare sintesi e che, tutt'al più, può essere tenuto ad oneri di consultazione o concertazione previa.

¹⁹ Ibid., 75-76 (per la situazione prima del 2001) e 80 (per la situazione dopo il 2001).

²⁰ SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 22.

Quanto abbia pesato l'ipoteca concettuale di questa efficacissima ricostruzione anche sul piano di un'effettiva risoluzione procedimentale delle problematicità dell'esercizio complesso del potere (in quanto tale rimesso al convergere concreto di più volontà e, così, di più interessi pubblici) è un dato assai noto ed è plasticamente dimostrato dalle evoluzioni specifiche della disciplina legislativa della conferenza di servizi²¹. Ma del tutto parallela è stata la sorte – sul piano che qui rileva, ossia quello dei rapporti tra i livelli di governo – del c.d. “sistema delle conferenze”²², il cui efficace funzionamento è, mercé l'influenza di questo medesimo approccio – strutturalmente connesso all'episodica volontà delle parti di dare seguito alle determinazioni concertate nel contesto dei procedimenti di rispettiva pertinenza.

Vi è, inoltre, un altro profilo da segnalare, poiché la predominanza di un certo coordinamento-schema muove, sul piano del rapporto tra Stato e autonomie territoriali, dalla presupposta priorità, sul tenore dell'art. 5 Cost., dell'uguaglianza formale di cui al primo comma dell'art. 3 Cost. o, meglio, su di una versione quasi tardo-liberale del principio di uguaglianza.

L'idea di “subordinazione” che traspare dalla nozione di autonomia poc'anzi rievocata ha le sue origini nell'ispirazione ancor più radicata (e non a caso espressa a suo tempo, dalla stessa dottrina, con riguardo alla disciplina dei Comuni) secondo cui, se l'ordinamento giuridico è uno, e se i soggetti privati (*rectius*: i cittadini) vi afferiscono allo stesso modo, allora le sembianze dell'autorità pubblica che loro si rapporta devono essere obbligatoriamente omogenee, se non uniformi, pena l'imposizione, per così dire *organizzativa*, di una *discriminazione*²³.

È quest'idea, ad esempio, che, anche dopo la riforma del 2001, ogni qual volta il giudice costituzionale discute di valori assolutamente predominanti e trasversali (come in tema, ad esempio, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m, Cost.),

²¹ F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 55.

²² *Ibid.*, 79.

²³ V. SANTI ROMANO, *Il Comune (parte generale)*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte I, Milano, 1908, 553-555. Il profilo è affrontato e approfondito in F. CORTESE, *Il coordinamento*, cit., 60-63, nonché in F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 2014, 69 ss.

sposta in modo determinante i termini della questione di costituzionalità dall'esame della legittimità di un'azione chiamata a stabilire *risultati* suscettibili di valutazione circostanziata all'esame della legittimità di un'opzione normativa generale che si propone di garantire certi risultati mediante *scelte organizzative e procedurali specifiche*, prefigurate come obbligatoriamente comuni e dettagliate²⁴.

Come è stato efficacemente notato, una tendenza di questo tipo finisce per revocare in dubbio anche la stessa possibilità che l'autonomia territoriale si esprima mediante spontanee determinazioni normative, per le quali, addirittura, non dovrebbe più esserci ragione, dal momento che gli sarebbe precluso ogni spazio concretamente innovativo (i.e. *differenziante*)²⁵.

3. Il coordinamento della finanza pubblica e le Regioni ordinarie tra coordinamento-schema e coordinamento-materia: la disciplina delle autonomie locali nel tempo della crisi

Se si passa, ora, al settore della finanza pubblica, si può constatare che dopo la riforma costituzionale del 2001 il rapporto tra Stato e Regioni si è viepiù conformato alla già descritta, e conclamata, trasformazione radicale del coordinamento-schema.

²⁴ Dal punto di vista teorico, il problema è bene impostato, tra gli altri, da L. FERRARO, R. MANFRELLOTTI, *Aspetti del principio di eguaglianza: lineamenti descrittivi e dinamiche applicative*, in F. AMATUCCI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007, 113 ss.

²⁵ «Il problema è dunque che dalla legge regionale non si accetta la produzione di una vera innovazione, perché questo comporterebbe, in una certa misura, la *diversità dei diritti* tra una Regione e l'altra, o meglio tra i cittadini di una Regione e quelli di un'altra. Con ciò, ovviamente, a tutela di un'astratta *uguaglianza di diritto* (quella di fatto, come è noto, è ben altra cosa, e varia moltissimo da Regione a Regione senza che alcuno se ne preoccupi), ci si preclude in gran parte il possibile ruolo della legge regionale come fattore di innovazione e in qualche modo "sperimentazione" (come pure in qualche occasione è accaduto), e la legge regionale finisce per ridursi a strumento di attuazione particolare e organizzativa della norma statale» (così G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, 17; corsivi originali nel testo).

Proprio in quest'ambito, infatti, emerge con estrema chiarezza il fortissimo e sinergico legame che si è presto venuto a creare, specie nella giurisprudenza costituzionale, tra l'acquisizione di un tale approccio teorico-generale e l'interpretazione delle materie (di competenza concorrente, ex art. 117, comma 3, Cost.) «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

In altri termini, nella finanza pubblica il coordinamento-schema, nella sua formulazione vigente, si avvale del formidabile alleato dato da una precisa nozione di *coordinamento-materia* e, simultaneamente, la seconda assume una determinata sembianza in quanto letta mediante l'ottica condizionante, se non assorbente, del primo.

La sperimentazione di questa dinamica ricorsiva è particolarmente visibile nella recente pronuncia (n. 22/2014)²⁶ con cui la Corte costituzionale si è espressa sulla legittimità di alcune disposizioni della c.d. «legislazione della crisi»²⁷, precisamente di quelle di cui al decreto legge n. 95/2012 (conv. in legge n. 135/2012), concernenti l'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni²⁸.

Le Regioni avevano lamentato sia l'eccessiva ampiezza della definizione statale delle funzioni fondamentali in questione (pure formalmente oggetto di potestà esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. p), sia la statuizione che obbliga moltissimi Comuni ad esercitare dette funzioni in forma associata, mediante unioni o convenzioni di durata triennale, e secondo forme organizzative integralmente predefinite dal «centro». Ad avviso delle Regioni, infatti, un simile intervento normativo – che, tra l'altro, assegnerebbe l'esercizio di determinate competenze amministra-

²⁶ Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22, in www.cortecostituzionale.it. Per un primo commento v. F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (n. 9/2014): http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/nota_22_2014_cortese.pdf.

²⁷ In tema v. S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 39 ss.

²⁸ In generale, in merito al dibattito sull'opportunità – o *adeguatezza* – di discipline che agevolino (o rendano obbligatorie) le forme associative tra gli enti locali v. lo studio di P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, 2011.

tive, anche di quelle «proprie» degli enti locali, ad un livello di governo non espressamente contemplato dall'art. 118, comma 1, Cost. – precluderebbe all'autonomia regionale di esercitare efficacemente buona parte della potestà legislativa nelle materie concorrenti, di fatto impedendo loro di incidere sulla disciplina di importanti settori dell'azione pubblica territoriale (innanzitutto dei servizi pubblici).

Il giudice costituzionale ha respinto questa impostazione e lo ha fatto, stando alla terminologia qui utilizzata, operando sia sul piano del coordinamento-schema, sia sul piano del coordinamento-materia. La Corte, rispettivamente, ha stabilito:

a) che le funzioni fondamentali dei Comuni sono quelle che vengono definite come tali dal legislatore statale²⁹ (secondo una tecnica dell'*autoqualificazione*)³⁰, salvo il limite (implicito, ma a quella tecnica correlato per costante lettura giurisprudenziale) del rispetto della ragionevolezza³¹: sicché è sempre il “centro” a coordinare i modi e i tempi dell'esercizio delle funzioni pubbliche della “periferia”, secondo un criterio variabile che non ha come parametro il rispetto di un ruolo presupposto delle autonomie, bensì l'*adeguatezza* delle indicazioni normative adottate dallo Stato per implementare la finalità razionalizzante di validare in modo permanente quel ruolo attraverso una sua omogenea riconduzione ad *efficienza*³²;

²⁹ V. sempre la sentenza in esame, al punto 4.1.3. della motivazione in diritto.

³⁰ Si tratta di «un'operazione che, teoricamente, espone sempre il fianco alle critiche di tutti coloro che ne segnalino il conflitto logico con l'idea stessa di una Costituzione scritta, rigida e garantita». Eppure, «è anche un'operazione che trova il suo più valente difensore nell'ordinamento in sé e per sé considerato, come complesso di fattori precettivi, di *esperienze*, di tradizioni e di soggetti che, soprattutto quando si tratta di diritto scritto, affermano unilateralmente la prevalenza di determinati significati, in un discorso in cui le fonti, inferiori, che per un termine esprimono “B” possono, se precedenti, influenzare anche la lettura delle fonti, superiori, che in quel termine confidano *tout court* e che, però, può essere inteso come “A”, come “C” e (anche, fatalmente) come “B”. E ciò accade tanto più in quelle ipotesi in cui la fonte che esprime “B” si candida ufficialmente a dare la versione migliore del termine in questione» (cfr. F. CORTESE, *La Corte conferma*, cit., 4).

³¹ *Ibid.*, 5, anche per ogni riferimento giurisprudenziale e per i rilievi critici che la dottrina ha avuto modo di enunciare.

³² *Ibid.*

b) che il legislatore statale ha legittimamente definito l'obbligo della gestione associata di quelle funzioni, in quanto trattasi dell'adozione di misure di coordinamento della finanza pubblica e, segnatamente, e sempre mediante avallo della (discutibile) tecnica dell'autoqualificazione, di principi fondamentali di quella materia (nonostante il loro evidente dettaglio)³³: del resto – si potrebbe aggiungere – essendo in gioco un problema complessivo di efficienza, è lo Stato a dover intervenire, esercitando, anche in dettaglio, quella generale funzione organizzatrice che, proprio facendo leva sul coordinamento-schema prevalente, già gli compete ex art. 97, comma 2, Cost.³⁴, e che quest'ultima disposizione, nel suo nuovo comma 1³⁵, ha rafforzato ulteriormente nella prospettiva di assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»³⁶, così come ribadito anche dall'altrettanto nuovo comma 1 dell'art. 119 Cost.³⁷.

³³ V. la motivazione della sentenza in esame, al punto 4.2.3. della motivazione in diritto.

³⁴ V. F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 80.

³⁵ Così come introdotto dalla legge cost. n. 1/2012, cui si deve, come è noto, l'affermazione del principio del c.d. “pareggio di bilancio”.

³⁶ Ibid. Ma il punto è enfatizzato dalla Corte anche in altre pronunce: v., ad esempio, Corte cost., 29 maggio 2013, n. 104, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento cfr. M. BELLETTI, *Le Regioni “figlie di un Dio minore”. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, 1078 ss. V., poi, Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento v. F. GUELLA, *Il carattere “sanzionatorio” dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, in *Osservatorio costituzionale AIC – aprile 2014*: <http://www.osservatorioaic.it/il-carattere-sanzionatorio-dei-controlli-finanziari-di-fronte-alle-prerogative-dei-consigli-regionali-e-dei-gruppi-consiliari-ricadute-general-delle-questioni-sollevate-dalle-autonomie-speciali-in-corte-cost-39-2014.html>.

³⁷ «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». Sulle conseguenze che possono derivare per la finanza territoriale in seguito all'entrata in vigore delle modificazioni di cui alla legge cost. n. 1/2012, v. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul “pareggio di bilancio”*, in *Le Regioni*, 2014, 49 ss.

Come si è evidenziato altrove, quindi, il coordinamento della finanza pubblica ha consentito alla Corte non solo di rinnovare l'adesione ad un paradigma autonomistico ben diverso da quello preconizzato tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta del secolo scorso, ma anche di consolidare questo approccio mediante una aperta inversione del rapporto regola (autonomie)-eccezione (Stato) sul quale la riforma del 2001 aveva tanto puntato sul piano sistematico³⁸.

4. Il coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali: verso la variabile realtà della negoziazione necessaria

Ancor più interessante, però, è il modo con cui la forza del rinnovato coordinamento-schema ha provato ad imporsi anche nei rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali, soggetti che, almeno formalmente, in virtù della particolare fonte statutaria che ne garantisce le prerogative (al di fuori, come è noto, delle ripartizioni materiali di cui al Titolo V della Costituzione), possono subire soltanto parzialmente gli effetti dell'espansione progressiva di una funzione organizzatrice centralizzante.

L'esistenza, in proposito, di un baluardo formale molto più efficace è dato che emerge anche nella sentenza n. 22/2014, di cui si è detto poc'anzi per discutere delle opposte "penetrazioni" che l'autonomia regionale ordinaria ha conosciuto per effetto dell'approvazione statale di misure di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, le disposizioni sull'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali da parte dei Comuni erano state impugnate, in quella sede, an-

³⁸ «Per la Corte, non si tratta di individuare la nozione costituzionale di funzioni fondamentali *per poi* capire quale sia il soggetto al quale spetti definire chi e come si deve associare obbligatoriamente per garantirne il buon esercizio. Si tratta, invece, di constatare che le esigenze economicamente variabili di chi coordina i fattori di spesa possono portare ad una definizione molto ampia delle funzioni fondamentali e dei modi del loro esercizio, *purché* questa definizione non travolga le più esplicite garanzie costituzionali delle autonomie. È chiaro che questo schema argomentativo arriva molto vicino a ribaltare il rapporto che la riforma del 2001 avrebbe voluto affermare, ossia la priorità delle autonomie nella cornice dell'adeguata e ragionevole potestà statale, nella relazione tra un soggetto che può (nuovamente) *tutto* (o quasi), *salve eccezioni*» (F. CORTESE, *La Corte conferma*, cit., 8).

che dalla Regione Sardegna, e la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che quella Regione non aveva motivo di dolersene, poiché – in ragione di una apposita «clausola di salvaguardia» contenuta nell’art. 24 bis del decreto legge n. 95 cit. – le disposizioni contestate sarebbero state applicabili «agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenisse nel “rispetto” degli statuti speciali» (che attribuiscono all’autonomia speciale la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali). In questo modo, gli *obiettivi* delle politiche di coordinamento della finanza pubblica si possono ben estendere anche alle autonomie speciali, ma i *modi concreti* per la loro realizzazione rientrano nella disponibilità delle stesse e passano così, necessariamente, per il rispetto della loro autonomia legislativa, che può dar luogo, se del caso, anche a soluzioni organizzative diverse.

Ma è proprio vero che è tale l’insegnamento concreto della Corte costituzionale?

Questa ricostruzione, pur essendo ribadita anche in altre pronunce³⁹, trova significativi temperamenti, e ciò sia all’interno del tema della disciplina delle funzioni amministrative degli enti locali (o di altro tema oggetto, negli statuti, di potestà legislativa primaria), sia al suo esterno.

In primo luogo si può semplicemente osservare che – almeno restando fedeli all’idea, sopra accennata⁴⁰, secondo cui nell’art. 5 Cost. l’autonomia territoriale dev’essere considerata *unitariamente* per Regioni ed enti locali, se non altro in un suo nucleo essenziale – l’affermazione della maggiore tutela delle autonomie speciali ridonda, nella lettura giurisprudenziale più diffusa, *a sfavore* dell’autonomia degli enti locali che vi facciano parte: precisamente, in virtù del modo con cui è concepita la clausola di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3/2001⁴¹ (con-

³⁹ V., ad esempio, la successiva Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44, in www.corte-costituzionale.it, che affronta, d’altra parte, doglianze che le Regioni avevano già sollevato in occasione dei ricorsi che hanno portato alla sentenza n. 22 cit. Ma v. anche diverse pronunce precedenti: Corte cost., 18 luglio 2013, n. 215; Corte cost., 19 luglio 2013, n. 225; Corte cost., 24 luglio 2013, n. 236 (tutte reperibili in www.cortecostituzionale.it).

⁴⁰ V. al par. 2.

⁴¹ A tenore di tale disposizione, la vigente disciplina del Titolo V Cost. si applica soltanto per le parti in cui si prevedono «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

siderata come applicabile per l'autonomia regionale, ma non per quella degli enti locali)⁴², il coordinamento-schema utilizzato normalmente dallo Stato diventa pacificamente disponibile anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano allorché si rapportino alle altre autonomie territoriali che rientrano nella loro orbita. Anche per queste, quindi, vale ciò che si è anzidetto in merito al valore *non più presupposto* dell'autonomia; ma se ciò è vero, e se è vero (è opportuno ribadirlo) ciò che si diceva circa l'approccio concettualmente *unitario* di cui all'art. 5 Cost., tale conclusione non può che intaccare la *tenuta generale* di quel valore anche per l'autonomia regionale *tout court*, ordinaria o speciale.

In secondo luogo, poi, occorre sottolineare che la “muraglia” degli statuti vale nei limiti in cui essa sia *effettivamente* applicabile, e quindi nei termini in cui la modificazione progressiva delle tecniche interpretative della Corte costituzionale (*in primis* quelle relative alla menzionata deferenza nei confronti dell'autoqualificazione statale) non comporti una ridefinizione “al ribasso” dei consueti limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali (quali, ad esempio, il limite dei principi fondamentali dell'ordinamento o quello delle riforme economico-sociali o quello, ancora, del diritto privato). In questo frangente è doveroso ricordare che, proprio dopo la riforma del 2001, questi limiti sono stati interpretati in senso assai estensivo e che, pertanto, le attribuzioni materiali di pertinenza delle Regioni speciali o delle Province autonome finiscono conseguentemente per essere esposte ad una lettura restrittiva⁴³.

In terzo luogo, ad aggiuntiva conferma di quest'ultima precisazione, si può notare che in altre occasioni – successive alla sentenza n. 22/2014, ma anche precedenti – la Corte costituzionale ha avuto co-

⁴² Cfr., ad esempio, Corte cost., 19 luglio 2004, n. 236, in *Giur. cost.*, 2004, 2463, e Corte cost., 26 giugno 2007, n. 238, in *Foro amm. – CDS*, 2007, 1735. *Contra*, ad esempio, D. BORGONOVO RE, *Autonomie locali e specialità regionale*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, 325 ss., e G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie. Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, n.1/2004, 6 ss. Per una trattazione critica del tema v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013 (2^a ed.), 277 ss.

⁴³ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 275-277.

munque modo di asseverare per altra via la tendenza espansiva del legislatore statale, sottoponendo ad interpretazione restrittiva anche le disposizioni che in altri contesti hanno recato esplicite “clausole di salvaguardia” a favore delle autonomie speciali.

Così è avvenuto, ad esempio, già nella sentenza n. 23/2014⁴⁴, in cui, peraltro, venivano in considerazione sia un’apposita clausola di salvaguardia *ad hoc*, contenuta nella disciplina statale contestata in quella specifica ipotesi, sia la *generale* clausola di cui all’art. 27 della legge n. 42/2009, «di attuazione del federalismo fiscale previsto dall’art. 119 Cost.»⁴⁵, che, «pur ponendo ‘una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (...), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti’ (...), ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa»⁴⁶.

Un’analoga impostazione metodologica è stata seguita dalla Corte anche in altre pronunce (v., sempre in via esemplificativa, oltre alla sentenza n. 39/2014 cit., anche le sentenze nn. 128/2011; 139/2012; 218/2013; 127/2014)⁴⁷, e non è un caso che in alcune di esse il nesso tra le esigenze del coordinamento-schema e quelle del coordinamento-materia – così come sopra illustrato – si trovi espresso in modo esplicito, con richiamo, ancora una volta, all’importanza della funzione organizzatrice ex art. 97 Cost. (e del suo sopravvenuto “radicamento” di matri-

⁴⁴ Corte cost., 13 febbraio 2014, n. 23, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento, cfr. G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare la Regione dai “tagli”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (n. 9/2014): http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/nota_23_2014_mobilio.pdf.

⁴⁵ Sull’art. 27 cit., sulle ragioni che ne giustificano il tenore precettivo e sulla complessità dei relativi meccanismi operativi v. F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 2014, in part. 156 ss.

⁴⁶ Così la stessa Corte, nella sentenza n. 23 cit., al punto 5.1. della motivazione in diritto.

⁴⁷ V., nell’ordine, Corte cost., 13 aprile 2011, n. 128, in *Giur. cost.*, 2011, 1727; Corte cost., 4 giugno 2012, n. 139, in *Foro amm. – CDS*, 2012, 2454; Corte cost., 19 luglio 2013, n. 218, in *Giur. cost.*, 2013, 3012; Corte cost., 15 maggio 2014, n. 127, in www.cortecostituzionale.it.

ce europea, anche in base a quanto previsto ex art. 119, comma 1, Cost.) e alla prevalenza sostanzialmente “gerarchica” di interessi o valori che, anche grazie alla sopravvenienza di contingenze economiche peculiari, solo l’imputazione al “centro” consentirebbe di rendere effettivi⁴⁸.

Si tratta, pertanto, di un *orizzonte sistematico* assai significativo, dal quale è complesso sottrarsi e rispetto al quale, allo stato dell’arte, e in attesa di una riforma dei rispettivi statuti, le autonomie speciali non hanno altra *via di fuga* che quella di *negoziare* le possibili soluzioni e di farlo, necessariamente, *volta per volta*, secondo un modello che, per ora, non può assimilarsi a quelli finora testati.

⁴⁸ In proposito è sintomatico quanto afferma la Corte nella sentenza n. 39/2014 cit., al punto 2. della motivazione in diritto: «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 (...) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (...). 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».

I RAPPORTI FINANZIARI TRA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO E STATO

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NEI CONFRONTI DELLE REGIONI SPECIALI

Alberto Pace

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anni 1997-2000. 3. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2001. 4. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2002. 5. Limiti all'indebitamento, anno 2003. 6. Le prime pronunce della Corte costituzionale in tema di patto di stabilità e di indebitamento delle Regioni ad autonomia speciale. 7. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2004. 8. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2005. 9. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2006. 10. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2007. 11. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2008. 12. Il c.d. Accordo di Milano del 2009. 13. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2010. 14. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anni 2011-2013. 15. La Corte costituzionale dopo il 2010. 16. Conclusione.

1. Introduzione

Il tema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento presuppone un approfondimento dei principi generali relativi all'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, delle Regioni e delle Province autonome che richiede un più ampio spazio di trattazione.

In questa sede si può affrontare il tema posto, prendendo spunto dall'esame della normativa statale relativa al patto di stabilità interno e della sua evoluzione negli ultimi quindici anni, con esclusivo riferimento alla disciplina del patto di stabilità riguardante le Autonomie speciali, ed in particolare quella riguardante le Province autonome; si intende quindi, sia pure brevemente, porre l'evidenza su come i vincoli alla ca-

pacità di spesa delle Autonomie speciali siano andati progressivamente configurandosi e diversificandosi a partire dalla legislazione nazionale degli ultimi anni '90. Muovendo dall'osservazione degli atti normativi statali, attraverso un sintetico richiamo delle singole disposizioni che hanno dettato la disciplina del patto di stabilità per le Autonomie speciali e per le Province autonome, si può provare ad evidenziare come la disciplina nazionale sia andata modificandosi di anno in anno, incidendo progressivamente sui margini di autonomia finanziaria delle Regioni, e come di conseguenza, a fronte della progressiva contrazione degli spazi di autonomia finanziaria delle Province autonome, queste ultime abbiano ricercato costantemente forme condivise con lo Stato per la gestione responsabile dei vincoli comunitari e nazionali in materia finanziaria.

In questo processo di continua evoluzione normativa, il confronto tra lo Stato ed il sistema regionale ha quindi portato, tra l'altro, alla definizione nel 2009 per le Province autonome (e per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) delle regole fondamentali del patto di stabilità in una specifica disciplina statutaria che costituisce un elemento originale e unico nel sistema costituzionale italiano.

Detta disciplina è parte integrante dell'accordo intervenuto con lo Stato per la revisione dei rapporti finanziari, così comunemente denominato "Accordo di Milano", dal luogo in cui il 30 novembre 2009 è stata stipulata l'intesa tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le Province autonome per la modificazione del Titolo VI dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Nell'ambito del predetto accordo è stato definito in modo completo ed esaustivo il modo in cui le Province autonome concorrono "all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal *patto di stabilità interno* e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale" (articolo 79, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*").

La previsione di una specifica norma statutaria attinente la regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome

ha quindi posto negli anni seguenti alla sua approvazione un complesso insieme di questioni costituzionali sorte in relazione alle norme statali di carattere finanziario che, anche in relazione all'aggravarsi della situazione economica internazionale, sono entrate in interferenza con la predetta disciplina statutaria, generando così un consistente conflitto di natura costituzionale tra le Province autonome e lo Stato, tuttora in corso.

2. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anni 1997-2000

La normativa nazionale della fine degli anni novanta contiene norme che demandano la definizione del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome a *criteri e procedure* stabiliti d'*intesa* tra il Governo e i Presidenti delle Giunte regionali e provinciali nell'ambito delle procedure previste negli statuti e nelle relative norme di attuazione, nel sostanziale rispetto della natura paritetica delle relazioni istituzionali tra lo Stato e le singole Autonomie speciali¹.

Il rinvio a criteri e procedure da stabilirsi previa intesa tra lo Stato e le Autonomie speciali rende evidente che la disciplina statale di quegli anni ancora non contiene specifici vincoli né definisce particolari regole di procedura e di contenuto direttamente e specificatamente vincolanti per le predette autonomie in relazione al conseguimento degli obiettivi nazionali di finanza pubblica.

In questi anni vengono quindi a delinarsi le prime regole di diritto interno per il patto di stabilità², quale strumento di coordinamento della

¹ Articolo 48, comma 2, secondo periodo, legge 27 dicembre 1997, n. 449 (*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*); articolo 28, comma 15, legge 23 dicembre 1998, n. 448 (*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*); articolo 30, comma 16, legge 23 dicembre 1999, n. 488 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000*); articolo 53, comma 5, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2001*).

² Il termine "Patto di stabilità interno" è contenuto nell'articolo 28 della legge n. 448 del 1998, cit., così rubricato. Per una critica a tale prima formulazione, cfr. G. PE-

finanza pubblica volto a garantire la coerenza della finanza regionale e locale con gli obiettivi definiti a livello comunitario, ed in particolare nel Patto di stabilità e crescita del 1997, volto al rafforzamento delle politiche europee di vigilanza sul deficit e sul debito pubblico degli Stati appartenenti all'area comunitaria.

Il patto di stabilità interno nasce quindi dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della Comunità Europea (all'epoca Unione europea) verso specifici parametri condivisi a livello europeo.

In particolare l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione – definito come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), desunte dal conto economico della Pubblica Amministrazione – è individuato come parametro principale, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza.

3. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2001

Con il decreto-legge n. 347 del 2001³, il rinvio a criteri e procedure definite d'intesa con le Autonomie speciali, che costituisce sino a quel momento la regola di natura procedurale attraverso cui si attua il concorso delle medesime alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, viene sostituito da una norma più marcatamente di natura contrattuale.

La disposizione stabilisce infatti che le “le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano *concordano* con il Ministero dell'economia e delle finanze il livello delle *spese correnti* e dei *relativi pagamenti* per gli esercizi 2002, 2003 e 2004”.

La nuova formulazione prevede quindi un accordo tra lo Stato e le Province autonome e ne definisce un ambito di contenuto, imponendo

TROVICH, *Il “patto di stabilità interno” delle leggi Finanziarie italiane: l'ironia delle parole*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 3, 1999, pp. 269 ss.

³ Articolo 1, comma 4, decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 legge 16 novembre 2011, n. 405.

anche alle Autonomie speciali limitazioni alle spese correnti ed ai relativi pagamenti, sia pure previa intesa con lo Stato.

4. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2002

Nell'anno successivo la norma viene confermata nel suo impianto generale, anche se la disciplina dell'accordo viene completata con alcune specificazioni di carattere procedurale e di contenuto ai sensi della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003)⁴.

Viene innanzitutto introdotto un *termine* (nello specifico, il 31 marzo di ciascun anno) per la conclusione dell'accordo entro il quale le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concordano con il Ministero dell'economia e delle finanze il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti.

Inoltre si prevede che “*fino a quando non sia raggiunto l'accordo, i flussi di cassa verso gli enti sono determinati, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2003-2005*”.

È evidente che – nella logica dell'equilibrio delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le singole Autonomie speciali – la previsione normativa viene ad attribuire allo Stato rilevanti poteri di interferenza con gli ordinamenti finanziari delle Province autonome; si tratta infatti di una previsione destinata a porre lo Stato in una posizione che rende più debole l'intesa che sta a monte della definizione delle misure di concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica delle Autonomie speciali, con significative implicazioni sulla loro autonomia finanziaria. La citata norma da origine quindi ad un contenzioso costituzionale tra la Provincia autonoma di Trento e lo Stato (del cui esito si farà cenno e al paragrafo 6).

Infine la disciplina statale riconosce alle Autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale la potestà di provvedere alle finalità di coordinamento della finanza pubblica per gli *enti*

⁴ Articolo 29, comma 18, legge 27 dicembre 2002, n 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003*).

locali dei rispettivi territori, ai sensi delle competenze alle stesse attribuite dagli statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

La norma riconosce quindi la finanza regionale e provinciale come sistema di finanza allargata di livello territoriale locale, nel quale alle Province autonome compete una specifica funzione di coordinamento nei confronti degli enti locali dei rispettivi territori.

5. *Limiti all'indebitamento, anno 2003*

Parallelamente al processo di progressiva estensione dei poteri statali di controllo della spesa pubblica anche nei confronti degli enti territoriali, si rafforza l'impianto normativo statale volto al contenimento dell'indebitamento del settore pubblico.

La legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004)⁵, richiamando le finalità generali di tutela dell'unità economica della Repubblica e *nel quadro del coordinamento della finanza pubblica* di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione, impone quindi nuovi limiti in tema di indebitamento anche alle Autonomie speciali, prescrivendo che la relativa normativa statale trovi applicazione anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, nonché agli enti ed agli organismi siti nei loro territori.

Anche questa disciplina, in quanto direttamente vincolante per le Autonomie speciali, genera un contenzioso costituzionale interferendo con l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Province autonome dagli Statuti speciali (di cui al paragrafo seguente).

6. *Le prime pronunce della Corte costituzionale in tema di patto di stabilità e di indebitamento delle Regioni ad autonomia speciale*

Le questioni di costituzionalità poste con riferimento alla disciplina statale riguardante il patto di stabilità interno e i limiti all'indebitamen-

⁵ Articolo 3, comma 21, legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2004*).

to, portano quindi la Corte costituzionale a definire nel 2004 i principi in tema di coordinamento finanziario e a definire i poteri dello Stato e i relativi limiti nei confronti del sistema regionale, ed in particolare delle Autonomie speciali.

Con riferimento alle norme contenute nella legge di stabilità 2013, la Corte costituzionale⁶ stabilisce che “pur dovendosi privilegiare il metodo dell’accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre *qualche limite*, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie, *anche alle Regioni speciali*, nell’esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale, sono chiamati a concorrere. Se però il potere di determinare i flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell’autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un ‘anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale’, della specie di quelli di cui questa Corte ha sempre escluso la compatibilità con l’autonomia finanziaria e di spesa delle Regioni”.

Nel caso deciso la Corte conclude che il potere attribuito al Ministro non presenta caratteristiche di ampia discrezionalità, in quanto vincolato agli “obiettivi di finanza pubblica per il triennio”, come definiti fra l’altro dal documento annuale di programmazione economico-finanziaria; detto potere – per la Corte – può dunque essere esercitato solo in correlazione e al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione.

Il passaggio della motivazione citato appare significativo non solo perché conferma l’obbligo delle Autonomie speciali di concorrere alla realizzazione degli obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, ma

⁶ Sentenza 15-25 novembre 2004, n. 353, nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 29, comma 18, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), punto 4 del considerato in diritto (Presidente e Redattore, Prof. Valerio Onida).

perché esprime la ricerca da parte della Corte costituzionale di un punto di equilibrio tra la necessità di legittimare l'esercizio di poteri di coordinamento finanziario allocati a livello centrale e quella di non negare la condizione di specialità delle predette Autonomie, punto di equilibrio che si traduce nella giustificazione di un "qualche limite", espressione che lascia però intendere che per le Autonomie speciali la soggezione ai poteri di coordinamento finanziario statali non esclude margini di particolare autonomia, anche rispetto alle Regioni ordinarie.

Con riferimento invece alle norme contenute nella legge finanziaria 2003, la Corte costituzionale⁷ esprime il principio, successivamente più volte ripreso e confermato in seguito nella giurisprudenza successiva, che *la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della 'finanza pubblica allargata'* nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva *poteri di disciplina generale e di coordinamento*, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno.

7. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2004

Nello stesso anno in cui la Corte costituzionale riconosce la possibilità per lo Stato di imporre, per ragioni di coordinamento finanziario, "qualche limite" alle Autonomie speciali, la legge n. 311 del 2004 (leg-

⁷ Sentenza 1-29 dicembre 2004, n. 425, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), punto 5 del considerato in diritto (Presidente e Redattore, Prof. Valerio Onida). A commento della pronuncia, cfr. G. D'AURIA, *(In tema di) ricorso all'indebitamento per Regioni ed Enti locali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 2, pt. 1, 2006, pp. 403 ss.; M. BARBERO, *Golden rule: "non è tutt'oro quel che luccica"!*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2005, pp. 675 ss.; F. BUONANNO, *Sui limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali: le nozioni ed il rapporto tra "indebitamento" e "spese di investimento" nella disciplina attuativa dell'art. 119 della Costituzione*, in *Giustizia amministrativa*, fasc. 1, 2005, pp. 216 ss.

ge finanziaria 2005)⁸ prevede che l'accordo per il patto di stabilità delle Autonomie speciali deve prendere a riferimento non solo il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti, ma anche quello delle *spese in conto capitale* (nonché dei *relativi pagamenti*), in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2005-2007.

La contestata disposizione che legittima poteri ministeriali di intervenire sui flussi di cassa fino a quando non sia trovato l'accordo non viene rinnovata, ma trova invece spazio la previsione che, nell'ipotesi di *mancato accordo*, si applichino le disposizioni della legge finanziaria.

Si ammette invece la facoltà delle Regioni e delle Province autonome di estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti dei loro *enti ed organismi strumentali*.

Con l'estensione delle regole del patto di stabilità interno anche alle spese in conto capitale si amplia quindi ulteriormente l'oggetto sul quale Stato e Autonomie speciali sono chiamate a trovare un'intesa, ed i vincoli alla autonomia di spesa delle medesime viene a comprendere un rilevante aggregato della spesa pubblica regionale e provinciale. Inoltre per la prima volta la disciplina nazionale prevede regole (principalmente di contenimento della spesa) che trovano applicazione diretta negli ordinamenti regionali e provinciale qualora l'accordo non sia concluso.

8. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2005

I contenuti dell'accordo in cui si esplica il patto di stabilità hanno un'ulteriore specificazione con la legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006)⁹, in quanto al livello delle spese correnti e in conto capitale e dei relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2006-2008, l'accordo deve tenere conto, per quanto riguarda le *spese di personale*, a quanto previsto nell'accordo sottoscritto tra Governo, regioni e autonomie locali in sede di Conferenza Unifi-

⁸ Articolo 1, commi 38, 39 e 40, legge 30 dicembre 2004, n. 311 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005*).

⁹ Articolo 1, comma 148, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006*).

cata il 28 luglio 2005, che viene espressamente richiamato nella norma statale sul patto.

Per l'ipotesi di *mancato accordo* viene invece espressamente previsto che trovino applicazione per le Autonomie speciali le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario.

9. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2006

Il processo di costante e progressiva estensione dei vincoli alla spesa porta le regioni a ricercare diverse soluzioni istituzionali e finanziarie per assicurare il rispetto dei vincoli europei, ma al contempo garantire adeguati margini di autonomia finanziaria.

Nella legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007)¹⁰ si prevede, tra l'altro, l'avvio a decorrere dall'anno 2007 di una *sperimentazione* – con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano indicate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano – volta ad assumere, quale base di riferimento per il patto di stabilità interno, il *saldo finanziario in termini di competenza e di cassa*, anziché i tetti di spesa (corrente ed in conto capitale).

In linea generale la previsione di un patto di stabilità orientato al criterio dei saldi consente di portare in rilievo anche il ruolo delle entrate in una valutazione complessiva dei dati di bilancio, con una diversa incidenza dei limiti alla spesa (in particolare in situazioni economiche caratterizzate da andamenti positivi della situazione economica).

In questa prima fase la norma introduttiva della sperimentazione non distingue tra Regioni a statuto ordinario e speciale.

¹⁰ Articolo 1, commi 656 e 665 nonché comma 660, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007*).

10. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2007

Stante le difficoltà di condividere e assumere modelli caratterizzati dal saldo finanziario a livello nazionale, la legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008)¹¹ prevede la *possibilità per le Autonomie speciali* che, a decorrere dall'anno 2008, con l'accordo per il patto di stabilità possa essere assunto a riferimento il *saldo finanziario*, anche prima della conclusione del procedimento e dell'approvazione degli atti attuativi previsti dalle norme introduttive della sperimentazione, qualora la sperimentazione effettuata abbia conseguito – al proprio termine – esiti positivi per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La norma lascia aperta la possibilità a quelle Regioni a statuto speciale e Province autonome che si trovino nella condizione finanziaria di poter sostenere la relativa innovazione, di seguire un diverso modello di patto di stabilità, fermo restando che il vincolo che il nuovo modello di accordo si dimostri adeguato a garantire il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Nello stesso anno (2007) la Corte costituzionale risolve le questioni di legittimità costituzionale poste da disposizioni di legge statale che impongono – anche al di fuori della disciplina del patto di stabilità – *specifiche misure di contenimento della spesa regionale e provinciale*.

In particolare la Corte¹² stabilisce il principio *la legge statale non può porre puntuali limiti alla spesa regionale*, ma deve, eventualmente, definire un obiettivo che lasci al livello di governo regionale di definire i mezzi e gli strumenti per raggiungere il predetto obiettivo. Sostiene testualmente la Corte che “la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in una indebita invasione dell'area riservata dall'articolo 119

¹¹ Articolo 1, comma 385, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2008*).

¹² Sentenza 7-21 marzo 2007, n. 95, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 216, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ad esse la legge statale può solo prescrivere obiettivi, ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi".

11. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2008

Il decreto-legge n. 112 del 2008¹³ conferma che il patto di stabilità riguarda il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2009-2011.

Viene invece ulteriormente precisata la *tempistica per il conseguimento dell'accordo*, anticipandone la conclusione entro l'anno precedente quello di riferimento; la norma impone infatti che il presidente dell'ente trasmetta la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31 ottobre di ciascun anno precedente e che entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente si concluda l'accordo per l'anno successivo.

Si conferma in ogni caso che in caso di *mancato accordo* si applicano alle Autonomie speciali le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario.

Accanto alla disciplina di patto si evidenziano ulteriori forme di concorso al riequilibrio della finanza pubblica, che le Autonomie speciali possono garantire con misure (aggiuntive) finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; precisa la norma statale che le predette norme di attuazione devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite (formulazioni peraltro già contenute nella legislazione dello Stato)¹⁴.

¹³ Articolo 77-ter decreto-legge 25.6.2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133.

¹⁴ Si veda ad esempio l'articolo 1, comma 661, della legge n. 296 del 2006, cit.

Inoltre una norma di natura programmatica – che esprime la costante ricerca da parte delle Autonomie speciali di una stabilizzazione delle relazioni finanziaria con lo Stato – prevede che le norme di attuazione contengano le disposizioni per assicurare in via permanente il coordinamento tra le misure di finanza pubblica previste dalle leggi costituenti la manovra finanziaria dello Stato e l’ordinamento della finanza regionale previsto da ciascuno statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

Da ultimo non viene abbandonata la possibilità di modificare il modello di patto di stabilità, prevedendo che, sulla base degli esiti della sperimentazione, la legge possa procedere, *anche nei confronti di una sola o più regioni*, a ridefinire le regole del patto di stabilità interno e l’anno di prima applicazione delle regole. La medesima norma dispone che le nuove regole debbano tenere conto del saldo in termini di competenza mista calcolato quale somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale e che per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome può essere assunto a riferimento, con l’accordo per il patto di stabilità, il saldo finanziario anche prima della conclusione del procedimento e della approvazione del decreto ministeriale cui la legge attribuisce di fissare i criteri di definizione del saldo e le modalità di sperimentazione (ai sensi dell’articolo 1, comma 656, della legge n. 296 del 2006).

12. Il c.d. Accordo di Milano del 2009

Come si è cercato di mettere in evidenza nei paragrafi precedenti, la disciplina del patto di stabilità è stata modificata progressivamente negli anni rimanendo ancorata ad un modello caratterizzato dalla definizione dei livelli di spesa, senza escludere però la possibilità di seguire modelli diversi, purché idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Nell'ambito del c.d. Accordo di Milano del 2009¹⁵ – che contiene come ricordato in premessa la revisione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* – è stato quindi possibile convenire una disciplina del patto di stabilità per saldi di bilancio.

L'articolo 79, comma 3, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* prevede infatti che: “al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province *concordano* con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai *saldi di bilancio* da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle *funzioni di coordinamento* con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. *Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.* A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti”.

¹⁵ Articolo 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010*) che ha approvato ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* le modificazioni del Titolo VI del medesimo Statuto, avente a riguardo il sistema di finanza della Regione e delle Province autonome. Per un'analisi della normativa e ulteriori riferimenti dottrinali, si rinvia a F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del “federalismo fiscale”*. Art. 27 l. 42/2009 e modelli di coordinamento della specialità, tra autonomia e principio di unità, in S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 627 ss.

Si tratta di una disposizione – di rango statutario – che si caratterizza per alcuni punti fondamentali e qualificanti:

- a) la previsione di un accordo con lo Stato avente ad oggetto i saldi di bilancio per quanto riguarda la disciplina del patto di stabilità;
- b) l'attribuzione delle funzioni di coordinamento finanziario alle Province autonome con riguardo a tutti gli enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale costituenti il sistema pubblico provinciale;
- c) l'esclusione dell'applicazione delle misure (di coordinamento finanziario e di contenimento della spesa) adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

Detta previsione è accompagnata da un'ulteriore disciplina contenuta nel comma 4 del citato articolo 79 dello Statuto speciale ai sensi del quale: “le disposizioni statali relative all’attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché *al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo*. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, *adeguando* la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5”.

La disposizione ribadisce, non solo con riferimento a specifiche misure, ma anche con più ampio riferimento alle disposizioni statali relative all’attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, che dette disposizioni non trovano diretta applicazione nell’ordinamento delle Province autonome, le quali provvedono agli oneri di adeguamento della propria legislazione nei limiti previsti dallo Statuto speciale.

13. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anno 2010

In seguito all’approvazione del c.d. Accordo di Milano, si modifica il rapporto tra l’ordinamento statale e quello delle Province autonome, posto che il predetto Accordo contiene una specifica e completa disciplina delle relazioni finanziarie, anche per quanto attiene il patto di sta-

bilità, e la legislazione statale successiva trova quindi dal 2010 come parametro di legittimità costituzionale la norma statutaria contenuta nell'articolo 79 dello Statuto speciale, a presidio dell'autonomia finanziaria delle Province autonome.

Si tratti quindi di esaminare sinteticamente se e come le norme statali si siano rapportate con il predetto parametro.

La legge n. 220 del 2010 (legge finanziaria 2011)¹⁶ qualifica *principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, le disposizioni che riguardano, tra l'altro, il patto di stabilità interno.

Detta disposizione include espressamente tra i suoi destinatari non solo le Autonomie speciali, ma anche le Province autonome.

Per quanto riguarda in generale la ripartizione del concorso alla manovra finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome per gli anni 2011, 2012 e 2013, la norma statale prevede uno *specifico riparto*, definito *in apposita tabella* alla legata al provvedimento legislativo.

In sostanziale coerenza con la norma statutaria la citata legge prevede inoltre una *specifica disposizione* per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e per le Province autonome, le quali concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, concordando, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, *“il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2010 in considerazione del rispettivo concorso alla manovra secondo le modalità previste dal comma 131. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2011, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2011”*.

La disposizione appare compatibile con il criterio assunto nell'articolo 79 (saldo di bilancio), specificando peraltro alcuni aspetti procedurali non previsti dalla medesima disposizione.

¹⁶ Articolo 1, commi 125, 131, 133 e 147, legge 13 dicembre 2010, n. 220 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2011*).

La norma statale introduce inoltre la disciplina vincolistica da applicarsi al livello di governo regionale (comprese le Province autonome) nell'ipotesi di *mancato rispetto* del patto di stabilità interno relativo agli anni 2011-2013, prevedendo il divieto per la Regione o Provincia autonoma inadempiente di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale.

La stessa disciplina per il patto di stabilità 2011-2013 lascia però già intuire una possibile evoluzione della normativa statale incompatibile con la definizione dei rapporti finanziari intervenuta tra le Province autonome e lo Stato nel 2009.

In particolare la individuazione di *obiettivi finanziari predeterminati e predefiniti unilateralmente dallo Stato* come contenuto obbligatorio per la conclusione del patto di stabilità, viene ad alterarne la natura consensuale dell'accordo, imponendone un contenuto già vincolante per legge che limita di conseguenza gli spazi per una libera definizione del patto come invece previsto dalla norma statutaria.

Anche la *disciplina in dettaglio di aspetti procedurali* per la conclusione dell'accordo e la *disciplina* delle conseguenze sia *in caso di mancato accordo* sia di *mancato rispetto* delle condizioni convenute, con la conseguente previsione dell'applicazione nell'ordinamento delle Province autonome di norme (vincolistiche) di produzione statale, presenta aspetti di incompatibilità con il sistema dei rapporti finanziari definito consensualmente tra Stato e Province autonome nel 2009.

14. Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, anni 2011-2013

Le potenziali interferenze tra la disciplina, anche di dettaglio, del patto di stabilità definita a livello nazionale, con la norma statutaria dell'articolo 79 definita nel c.d. Accordo di Milano, si traducono negli anni successivi in contrasto, anche per l'aggravarsi della situazione economica internazionale.

Ne consegue l'insorgenza di un importante conflitto istituzionale che porta le Province autonome a ricorrere alla Corte costituzionale chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme statali relative al patto di stabilità contenute sia nella legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012)¹⁷, sia nella legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013)¹⁸, sia nella legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014)¹⁹ per violazione delle norme statutarie che riconoscono particolari forme di autonomia finanziaria, con specifico riferimento alla disciplina contenuta nell'articolo 79 dello Statuto speciale.

I relativi procedimenti sono in attesa di decisione, unitamente a quelli promossi con riferimento alle altre norme statali (diverse da quelle relative al patto di stabilità) che hanno previsto diverse forme di concorso al risanamento della finanza pubblica delle Autonomie speciali, ad esempio attraverso le riserve all'erario di nuove e maggiori entrate tributarie o attraverso l'accantonamento di quote di tributi erariali alle medesime spettanti ai sensi delle norme statutarie in materia di entrate (per le Province autonome il riferimento è all'articolo 75 dello Statuto speciale) o attraverso l'introduzione di specifiche misure di coordinamento finanziario di dettaglio e direttamente vincolanti per le medesime.

15. La Corte costituzionale dopo il 2010

In attesa della definizione del contenzioso costituzionale sulle norme sopra evidenziate è possibile evidenziare alcuni punti che la Corte costituzionale ha già definito.

¹⁷ Articolo 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, legge 12 novembre 2011, n. 183 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012*).

¹⁸ Articolo 1, commi 448, 455, 456, 457, 459, 461, 462, 463, 464, 465, legge 24 dicembre 2012, n. 228 - (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013*).

¹⁹ Articolo 1, commi 499 e 500, legge 27 dicembre 2013, n. 147 - (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014*).

Le norme contenute nella citata legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) che costituiscono il corpo normativo del c.d. Accordo di Milano hanno *rango costituzionale*, in quanto approvate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 dello Statuto di autonomia, il quale prevede che le norme del Titolo VI dello Statuto stesso possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle due Province. Ricorda la Corte costituzionale²⁰ che, per costante giurisprudenza, le norme dello statuto di autonomia adottate con tale speciale procedimento possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità.

Ne deriva che anche il citato articolo 79 dello Statuto speciale, ancorché introdotto con una legge ordinaria dello Stato, ha attitudine a fungere da parametro nel giudizio di legittimità costituzionale e costituisce quindi una norma di particolare forza e rilevanza ai fini delle decisioni che la Corte dovrà assumere in ordine alla compatibilità costituzionale delle norme statali in materia finanziaria con l'ordinamento statutario delle Province autonome.

La Corte costituzionale²¹ riconosce che l'articolo 79 dello Statuto speciale detta una *specifica disciplina* riguardante il *patto di stabilità* interno.

Ne consegue che, anche solo limitatamente al patto di stabilità, la relativa disciplina ha "rango statutario", e non può quindi essere derogata da una legge ordinaria dello Stato, se non previa intesa con le Province autonome.

In fine la Corte costituzionale²² dichiara illegittime le *norme statali di dettaglio*, che non lasciano margini di apprezzamento al legislatore

²⁰ Sentenza 21-25 novembre 2011, n. 323, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 27, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2011*).

²¹ Sentenza 16-19 luglio 2013, n. 221 nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 - Legge finanziaria 2011*).

locale in sede di sua attuazione, in contrasto con quanto previsto dai commi 3 e 4 dell'articolo 79 dello Statuto speciale.

16. Conclusione

Il c.d. Accordo di Milano ha rappresentato un'importante intesa di carattere istituzionale tra lo Stato e le Province autonome (e la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), ma lo sviluppo della crisi finanziaria internazionale e gli andamenti di finanza pubblica degli ultimi anni ne impongono un aggiornamento anche al fine di superare il contenzioso costituzionale pendente e dare certezza al sistema delle relazioni finanziarie Stato-Province autonome.

La stessa disciplina del patto di stabilità, così come declinata a livello nazionale nei confronti degli enti territoriali e per le Province autonome nell'articolo 79 dello Statuto speciale, dovrà essere oggetto di un più ampio ripensamento al fine di allinearsi alla disciplina costituzionale in materia di pareggio (o equilibrio) di bilancio²³.

Il sistema delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Province autonome deve trovare quindi un nuovo punto di equilibrio; ne consegue che la prospettiva è quella di un nuovo accordo con lo Stato in materia finanziaria ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale, su alcuni punti qualificanti l'autonomia finanziaria.

²² Sentenza 6-13 novembre 2013, n. 263, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

²³ 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*).

I RAPPORTI FINANZIARI TRA LA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA E LO STATO

Peter Bieler

SOMMARIO: 1. *Lo Statuto speciale per la Valle d'Aosta.* 2. *L'ordinamento finanziario della Regione Autonoma Valle d'Aosta.* 3. *L'accordo per il federalismo fiscale.* 4. *Il patto di stabilità.* 5. *Il patto di stabilità e il diverso profilo delle competenze.* 6. *La finanza locale, un ruolo tra coordinatori e coordinati.* 7. *Gli accantonamenti a valere sulle partecipazioni.* 8. *Conclusioni.*

1. Lo Statuto speciale per la Valle d'Aosta

La legge costituzionale 26 febbraio 1984, n. 4 recante lo Statuto speciale per la Valle d'Aosta contiene agli articoli 12 e 14 una regolamentazione della materia finanziaria che potremmo definire "provvisoria". L'articolo 50 infatti ne demanda la disciplina ad una successiva legge ordinaria: "Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione".

Gli articoli 12 e 13 dello Statuto prevedono: l'attribuzione alla Valle d'Aosta di una quota di tributi erariali; la concessione da parte dello Stato alla Regione di contributi speciali per provvedere a scopi determinati, non rientranti nelle funzioni normali della Valle; la concessione alla Valle d'Aosta dei nove decimi dei canoni riscossi dallo Stato nella Regione per le concessioni di derivazioni di acque a scopo idroelettrico; la potestà per la Regione di istituire imposte e sovrimposte; la collaborazione della Giunta regionale ai fini dell'accertamento delle imposte dirette erariali.

I caratteri dell'autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta sono, altresì, presenti negli articoli 2 e 3 e negli articoli da 5 a 11 dello Statuto.

Gli articoli 2 e 3 disciplinano il profilo delle competenze e in particolare l'articolo 3 prevede una potestà legislativa concorrente della Regione in materia di finanze regionali e comunali (cosiddetta finanza locale).

Gli articoli da 5 a 11 disciplinano gli aspetti patrimoniali e in particolare il trasferimento alla Regione dei beni del demanio dello Stato e delle acque pubbliche nonché dei beni immobili patrimoniali dello Stato situati nel territorio regionale.

2. L'ordinamento finanziario della Regione Autonoma Valle d'Aosta

Tralasciando l'*excursus* storico intervenuto dall'entrata in vigore dello Statuto regionale, penso sia importante soffermarci sull'evoluzione normativa intervenuta sull'ordinamento finanziario della Regione a partire dall'anno 1981, anno di approvazione della legge 26 novembre 1981, n. 690 recante appunto la revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta, tuttora in vigore anche se modificata come di seguito cercherò di illustrare sinteticamente.

L'approvazione della legge 690/1981 intervenne a valle della riforma tributaria del 1972 con la quale erano stati soppressi o sostituiti alcuni tributi e, in particolare, era stata introdotta l'IVA. Con la legge 690/1981 vengono attribuiti alla Regione i nove decimi di tutti i tributi erariali in essere riscossi in Valle d'Aosta, individuati con un elenco tassativo dalla legge 690/1981 stessa.

In particolare, la legge 690/1981 prevede che la Regione faccia fronte al suo fabbisogno finanziario mediante: le quote di tributi erariali; le imposte, le sovrimposte e le tasse regionali; le entrate derivanti da concessioni ed appalti (con particolare riferimento alla concessione per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent); le rendite demaniali e patrimoniali; i proventi derivanti dallo svolgimento delle sue attività; i contributi e le assegnazioni statali.

L'ordinamento finanziario disciplinato dalla legge 690/1981 si è evoluto nel 1992 con l'aggiunta della disposizione di cui all'art. 8, co. 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (interventi urgenti in materia di finanza pubblica), in concomitanza con la soppressione delle "barriere doganali" all'interno dell'Unione europea.

La predetta disposizione, adottata in attuazione della direttiva 91/680/CEE del Consiglio del 16 dicembre 1991, concernente il completamento del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (IVA), ha contestualmente disposto l'assegnazione alla Valle d'Aosta di una somma (cosiddetto trasferimento sostitutivo), pari alla quota di partecipazione all'IVA da importazione dell'anno 1991, incrementata annualmente in misura pari al tasso di inflazione programmato.

È importante sottolineare che in una prima e lunga fase decorrente dall'entrata in vigore dello Statuto speciale, l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta fu demandato a leggi ordinarie dello Stato sia pure adottate d'intesa con la Regione.

Fino all'approvazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), che ha inserito nello Statuto speciale per la Valle d'Aosta l'art. 48-*bis*, tutte le norme di attuazione erano adottate con leggi ordinarie dello Stato, ovvero con atti aventi forza di legge, formati con il coinvolgimento della Regione, ma senza una previsione di rango costituzionale che ne stabilisse la procedura di approvazione e di modifica. Questo è un punto caratterizzante la Valle d'Aosta nel confronto con le altre Regioni a Statuto speciale.

L'articolo 48-*bis* prevede che "il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione dello Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione.

Gli schemi dei decreti legislativo sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti a parere del consiglio stesso".

Nel 1994, anno di approvazione del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), prima norma di attuazione ad essere emanata ai sensi dell'articolo 48-*bis*, sono state elevate a fonti aventi carattere riservato e sovraordinato tutte le precedenti norme di attuazione, tra cui quelle relative all'ordinamento finanziario (l. 690/1981 e comma 4 dell'art. 8 della l. 498/1992), prevedendone la possibilità di modifica solo con il procedimento previsto dall'articolo 48-*bis*, cioè con l'accordo della Regione da ragguingersi nell'ambito dell'apposita commissione paritetica.

3. *L'accordo per il federalismo fiscale*

Dal 1994, la successiva modifica all'ordinamento finanziario risale al 2011, anno di approvazione del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12 (norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta/*Vallee d'Aoste* recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione).

L'*iter* della modifica legislativa è stato avviato a seguito dell'accordo per il coordinamento della finanza pubblica sottoscritto l'11 novembre 2010 dal Ministro per la semplificazione normativa e dal Presidente della Regione Valle d'Aosta nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale¹, in applicazione dell'art. 119 della Costituzione.

¹ Federalismo fiscale: dottrina economico-politica volta a instaurare una proporzionalità diretta fra le imposte riscosse in una determinata area territoriale del Paese (i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni) e le risorse effettivamente utilizzate dall'area stessa. È fatta salva la concessione di aiuti finanziari per gli enti territoriali economicamente e socialmente più deboli e l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale (art. 119, comma 3, Cost.). Con la l. 42/2009, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Costituzione. Alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano si applicano, in conformità con gli Statuti, solo le disposizioni di cui agli articoli 15 (finanziamento delle Città metropolitane), 22 (perequazione infrastrutturale) e 27 (coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome). Il concorso delle Regioni speciali e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, al patto di stabilità interno e all'assolvimento

I contenuti dell'accordo sono stati, dapprima, trasfusi nell'art. 1, commi da 160 a 164, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), e, successivamente, recepiti in specifica norma di attuazione, il d.lgs. 12/2011.

Ai sensi dell'art. 48-*bis* dello Statuto, infatti, è stato elaborato dalla Commissione paritetica il relativo schema di decreto legislativo di modifica dell'ordinamento finanziario della Regione, che è stato, poi, sottoposto al parere consultivo del Consiglio regionale, approvato dal Consiglio dei Ministri e, infine, emanato dal Presidente della Repubblica.

L'art. 1, comma 160, della legge 220/2010 ha previsto che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e dell'art. 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, la Regione concorra al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale con le seguenti misure: progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'IVA da importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017; concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale; rimodulazione delle entrate spettanti alla Regione Valle d'Aosta.

L'art. 1, comma 161, della legge 220/2010, invece, ha disposto che, entro i successivi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno specifico provvedimento avrebbe dovuto modificare la legge 690/1981, proprio al fine di adeguare l'ordinamento finanziario

degli obblighi comunitari è stato previsto per legge in maniera differenziata, ossia "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi Statuti, da definire con le procedure previste dagli Statuti medesimi". Il principio cardine della riscrittura delle regole finanziarie, fissato dalla l. 42/2009, è stato quello del graduale superamento del criterio della spesa storica contabilizzata fino a quel momento.

della Regione ai contenuti del descritto accordo. Ciò è, infatti, avvenuto con l'approvazione del suddetto d.lgs. 12/2011.

La legge 220/2010 ha, inoltre, previsto, all'art. 1, comma 164, che qualora con i decreti legislativi di attuazione della l. 42/2009 fossero istituite nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, l'ordinamento finanziario della Regione dovrà essere adeguato, con le procedure previste dall'art. 27 della medesima legge, al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo.

L'intesa, nel suo complesso, non ha stravolto il rapporto che aveva regolato dal 1981 in poi le relazioni fiscali tra la Regione e lo Stato. Essa ha, però, avuto come conseguenza una consistente diminuzione delle risorse regionali per effetto della riduzione, a decorrere dal 2011, del trasferimento forfettario compensativo della soppressione dell'IVA da importazione, di cui è stabilita la progressiva decrescita fino alla scomparsa nel 2017. A parziale compensazione degli effetti della soppressione del predetto trasferimento forfettario, che ammontava, nel 2009, a quasi un quinto del bilancio regionale, la Regione ha ottenuto, oltre allo scaglionamento su sei anni della misura soppressiva, la rimodulazione in aumento delle entrate già spettanti a titolo di compartecipazione, nonché l'ampliamento del novero dei tributi compartecipati.

In sintesi, a seguito di questa modifica legislativa, la Regione provvede al suo fabbisogno finanziario con i seguenti cespiti: tributi propri (es. IRAP, compartecipazione ai proventi della Casa da Gioco, addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche) e quota parte dei tributi percepiti dallo Stato nel territorio della Regione; proventi dai suoi beni demaniali e patrimoniali o connessi con l'attività amministrativa svolta; contributi ed assegnazioni dello Stato e dell'UE (lo Stato, con legge, può assegnare alla Regione contributi speciali per provvedere a scopi determinati che non rientrano nelle funzioni normali della stessa e può, altresì, trasferirle fondi a destinazione vincolata per il finanziamento di interventi in settori di interesse statale (agricoltura, turismo, edilizia, ecc.).

Il connotato più forte dell'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome è rappresentato dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Benché alla Valle d'Aosta sia ri-

conosciuta la facoltà di istituire proprie imposte e sovrimposte (art. 12 dello Statuto speciale)², il finanziamento delle attività della Regione si fonda principalmente sulla partecipazione al gettito dei tributi riscossi dallo Stato e sulle entrate proprie della Regione.

Benché l'art. 9 del d.lgs. 12/2011 attribuisca alla Regione, relativamente alle materie rientranti nella potestà legislativa ad essa spettante, la facoltà di istituire, con propria legge, tributi locali, in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, nonché di determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare a tali tributi locali nell'esercizio della propria autonomia, tale facoltà, finora, non è stata utilizzata.

4. Il patto di stabilità

Per la completa illustrazione dell'evoluzione dei rapporti finanziari è necessario un approfondimento del tema del patto di stabilità. Rispetto all'evoluzione normativa dell'ordinamento finanziario, la disciplina del patto di stabilità ha uno sviluppo parallelo in quanto nasce, come noto, nell'ambito di una necessità anzitutto di contenimento della spesa e quindi formalmente non interviene (ameno per una lunga prima fase) nella dinamica di determinazione delle entrate regionali, che come ho illustrato prima, risultano "protette" da norme di rango costituzionale.

L'unica occasione in cui la normativa del patto di stabilità trova un riscontro nell'ordinamento finanziario della Regione è nell'accordo per il federalismo fiscale, recepito nella legge 220/2010. Gli effetti dell'accordo sul federalismo fiscale, infatti, e per la prima volta, non sono decodificati solo in termini di revisione delle modalità di determinazione delle entrate, ma gli effetti positivi per il bilancio dello Stato sono quantificati in termini sia di miglioramento dell'*indebitamento netto* che del *saldo netto da finanziare* (legge 220/2010).

In quella sede la Regione Valle d'Aosta, a differenza delle Province di Trento e di Bolzano, ha mantenuto un meccanismo di patto basato

² Per completezza, si evidenzia che le vigenti norme sull'ordinamento finanziario sostituiscono, in via indiretta, gli articoli 12 e 13 dello Statuto speciale.

sul tetto di spesa anziché sul saldo. Un obiettivo in termini di saldo è stata un'ipotesi affascinante, e da un punto di vista teorico sicuramente migliore per la capacità che questo meccanismo ha di valorizzare gli effetti delle politiche di sviluppo. In una realtà economicamente fragile e relativamente più dipendente dall'intervento pubblico quale quella della Valle d'Aosta alla luce di quanto avvenuto dal 2011 in poi, la scelta di una tale opzione avrebbe avuto certamente effetti negativi per la Regione.

Ai fini della trattazione dell'evoluzione dei rapporti finanziari è utile richiamare un elemento fondamentale del patto di stabilità, ovvero che gli obiettivi dello stesso sono oggetto di accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione o Provincia autonoma. La norma è tuttora in vigore e questa possibilità può essere utile al fine di tener conto del diverso profilo di competenze che caratterizza le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome. L'evoluzione normativa degli ultimi anni ha tuttavia limitato lo spazio di accordo tanto che dal 2013, la legge di stabilità (legge n. 228/2012) definisce all'articolo 1, comma 454 un preciso "algoritmo" per la definizione degli obiettivi di patto da concordare.

Inoltre, la definizione dell'accordo, ai sensi di legge, dovrebbe avvenire nella prima parte dell'anno, ma a causa sia dei continui interventi normativi in materia finanziaria, sia della difficoltà ad individuare quale spazio derivi dalla previsione di un "accordo", si può constatare che di fatto gli accordi sono stati raggiunti ad anno inoltrato, con la conseguenza, rilevante soprattutto da un punto di vista tecnico, di indebolire gli strumenti tradizionali di programmazione (bilancio di previsione e assestamento).

5. Il patto di stabilità e il diverso profilo delle competenze

Come ho cercato di illustrare, il patto di stabilità non tiene appieno conto del diverso profilo delle competenze tra le stesse Regioni a Statuto speciale. Il profilo di competenze della Regione Valle d'Aosta è simile a quello della Provincia di Trento e di Bolzano, ma presenta forti differenze con le altre autonomie.

Una possibile proposta potrebbe essere quella di sofisticare il sistema del patto, per cui isolare alcune spese, senza escluderle dal patto, ma concertare con lo Stato la loro evoluzione. Penso ad esempio alla spesa per la scuola, che se non è distinta dalle altre spese, rischia di ridursi in Valle d'Aosta più che in altre Regioni. Un discorso simile si può applicare alle spese per il governo del territorio, la protezione civile e i vigili del fuoco, la manutenzione del sistema stradale. Ovviamente questa scelta comporta maggiore complessità e ulteriori vincoli da monitorare, nonché da un certo punto di vista una programmazione finanziaria maggiormente "concertata" con lo Stato.

In questi anni si è assistito ad una ricerca da parte delle Regioni a Statuto speciale di spazi per ampliare le proprie competenze, a fronte delle quali si è provveduto in alcuni casi ad ampliare le risorse finanziarie o, soprattutto negli ultimi anni, a non ridurre le attribuzioni già concesse. In un complesso di crescita finanziaria questa logica poteva avere un senso, ma ora che gli equilibri di bilancio impongono drastiche riduzioni, a mio giudizio, non sempre sarà possibile garantire un tendenziale efficace governo delle competenze acquisite in passato.

D'altro canto, questo insieme di multi-competenze costituisce, a mio avviso, soprattutto nelle Regioni piccole, un *know-how* di pregio. Un valore di sistema che ha permesso la gestione del particolare, la vicinanza al territorio e alla popolazione. Quasi un laboratorio di sperimentazione, per cui se il percorso per la riorganizzazione in senso federalista dello Stato dovesse superare l'attuale impasse, ritengo che l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale possa ancora costituire un utile esempio esportabile.

6. La finanza locale, un ruolo tra coordinatori e coordinati

Questo ultimo discorso permette di testimoniare una significativa esperienza che il Dipartimento enti locali della Regione Valle d'Aosta ha raggiunto in materia di controllo di gestione degli enti locali. Un'esperienza sicuramente di avanguardia, che però non si è riusciti a valorizzare adeguatamente e nei tempi necessari per cui, in conseguen-

za dell'attuazione dell'armonizzazione dei bilanci, questa positiva esperienza dovrà essere fortemente ripresa e rideterminata.

7. Gli accantonamenti a valere sulle partecipazioni

Un altro elemento fondamentale che ha caratterizzato il coordinamento della finanza pubblica di questi ultimi anni è rappresentato dagli accantonamenti a valere sulle partecipazioni. Mi riferisco alla nota normativa riassumibile nei decreti legge nn. 201/2011, 1/2012, 16/2012, 95/2012 e da ultimo n. 66/2014 che, oltre a disporre a carico delle amministrazioni una riduzione in termini di spesa, ha comportato anche un accantonamento e una conseguente riduzione (a volte in maniera equivalente, altre volte no) di risorse dal lato entrate.

Contro queste norme la Regione Valle d'Aosta, assieme ad altre, ha presentato plurimi ricorsi per illegittimità costituzionale a tutt'oggi pendenti nonostante siano trascorsi quattro anni.

Nello specifico della Valle d'Aosta può essere utile un affondo sugli effetti, in particolare, del decreto legge 95/2012 disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) che è intervenuto prevedendo a carico delle Regioni a Statuto speciale un contributo di 600 milioni per l'anno 2012, 1.200 milioni per l'anno 2013 e 2.000 milioni per l'anno 2014.

Lo stesso decreto prevede che i contributi siano ripartiti tra le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome, sulla base dell'incidenza dei consumi intermedi desunti, per l'anno 2011, dal sistema SIOPE. La stessa norma prevede che si possa procedere ad un diverso riparto qualora le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome concordino un criterio diverso.

L'applicazione del criterio SIOPE ai fini del riparto dei contributi di cui all'articolo 16, comma 3 del decreto legge 95/2012 ha comportato che nel 2013 la quota attribuita alla Regione Valle d'Aosta rispetto alle Regioni autonome fosse del 9,16% (pari a 109,96 milioni su 1.200 milioni complessivi in termini di saldo netto da finanziare), a fronte di un'incidenza media di qualsiasi altro aggregato finanziario regionale

che si situa intorno al 3%. Una situazione che ha letteralmente sconvolto gli equilibri di bilancio della Regione. L'importo così assegnato supera addirittura il contributo previsto dall'accordo per il federalismo fiscale per lo stesso anno dalla legge 220/2011 (euro 107 milioni contro euro 109,96 milioni).

Quello che mi interessa qui dimostrare è che in realtà la norma che prevede un criterio alternativo di riparto dei contributi, con l'accordo di tutti, non ha una concreta applicabilità. Cerco di spiegarmi meglio, a parità di contributo complessivo, qualsiasi criterio alternativo all'incidenza dei consumi intermedi desunti dal SIOPE, comportando per almeno una delle Regioni coinvolte un miglioramento nell'attribuzione, necessariamente comporta per una delle altre un peggioramento. Ecco che, così, l'accordo unanime per un criterio alternativo non è raggiungibile perché evidentemente il peggioramento della situazione di almeno uno dei componenti gli impedisce di esprimere l'assenso sul nuovo criterio.

Un meccanismo di fatto insuperabile. L'amministrazione o le amministrazioni per poter esprimersi a favore di questo nuovo criterio dovrebbero attingere a motivazioni di puro principio, compreso il riconoscimento di un valore superiore all'unione delle Regioni a Statuto speciali, ponendo in secondo piano la situazione finanziaria di ciascuno. Motivazioni valide e generalmente riconosciute ma non ancora sufficienti a far superare l'applicazione del criterio basato sull'incidenza dei consumi intermedi SIOPE.

Questa impasse ha costretto la Regione a presentare ricorso verso il decreto di riparto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 71112 del 23 settembre 2013 sospeso cautelatamente dal TAR del Lazio con ordinanza poi riformata dal Consiglio di Stato. Il tutto nelle more della pronuncia della Corte costituzionale sul ricorso per la declaratoria di legittimità costituzionale della norma contenuta nel decreto legge n. 95/2012.

Da ultimo desidero citare l'esperienza di insediamento della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta, avviata con il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/

Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti.

Si tratta anzitutto di un'esperienza innovativa in quanto la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Valle d'Aosta è un organismo misto Stato/Regione. Questo regime misto discende dalla ripartizione della nomina dei magistrati e dei relativi oneri stipendiali, e dal programma delle attività che è condiviso mentre le spese per il suo funzionamento sono a carico della Regione. Il 2013 è il secondo anno in cui la Sezione elaborerà il proprio parere sul rendiconto della Regione, per cui si può considerare funzionante a pieno regime.

Per concludere, con alcuni spunti su tematiche apparentemente collaterali all'evoluzione dei rapporti finanziari, si possono ricordare alcune novità normative.

Il recente decreto legge 66/2014 (misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) introduce sia un incremento degli obiettivi in termini di contenimento di spesa sia il monitoraggio dei tempi di pagamento, prevedendo a carico dei dirigenti inadempienti, delle segnalazioni ai fini della valutazione della loro performance.

Il decreto legge 35/2013 (disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali) ha permesso di velocizzare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni, ma solo per quelle che avevano dei debiti certi ed esigibili.

Una corposa normativa in materia di partecipazioni, dal decreto legge n. 95/2012 in poi, è intervenuta in maniera pervasiva sull'autonomia gestionale delle Regioni a Statuto speciale.

8. Conclusioni

Il mio intervento rende conto di come la complessità del coordinamento della finanza pubblica si applichi in una realtà piccola come la Regione Valle d'Aosta esattamente come nelle realtà più ampie ed articolate.

L'accordo per il federalismo fiscale è stato raggiunto dall'Amministrazione della Regione Valle d'Aosta per avere certezza nella definizione, a medio termine, dei contributi al risanamento della finanza pubblica complessiva. Ma la dimensione dei contenimenti disposti successivamente ha raggiunto e superato l'importo stesso dei contributi oggetto di accordo.

Il ritardo registrato nelle risposte da parte della Corte costituzionale aggrava pesantemente l'incertezza normativa.

La produzione normativa, peraltro, ha subito forti accelerazioni negli ultimi anni e fa spesso ricorso all'urgenza, così che tra lacci e laccioli, l'autonomia della Regioni a Statuto speciale è via via erosa ed obiettivamente difficili sono ora le condizioni per garantire il pieno rispetto delle competenze sedimentate negli anni.

Un auspicio per il coordinamento della finanza pubblica futura, alla luce di quanto sopra, è almeno quello di una semplificazione normativa e, per quanto possibile, di un quadro stabile al fine di programmare più efficacemente la spesa.

GARANZIE E RINUNCE NELLA RIDEFINIZIONE DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONI A STATUTO SPECIALE

I CONTENUTI DEGLI ACCORDI 2014 PER IL TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL E PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

Flavio Guella

SOMMARIO: 1. La negoziabilità nella definizione dei regimi finanziari speciali: il processo di attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009 e la sua instabilità. 2. I contenuti degli accordi 2014 tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome (15 ottobre) e tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia (23 ottobre). 3. La ridefinizione dei modelli finanziari speciali, tra patto "di garanzia" e relativizzazione della tutela statutaria.

1. La negoziabilità nella definizione dei regimi finanziari speciali: il processo di attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009 e la sua instabilità

Il 15 e il 23 ottobre 2014 sono stati conclusi due specifici accordi finanziari tra lo Stato e due delle Regioni a Statuto speciale; accordi che confermano, anche per la funzione di coordinamento della finanza pubblica, la rilevanza della garanzia negoziale sia per la protezione dell'autonomia speciale, sia per la tutela delle esigenze unitarie.

Con tali accordi, infatti, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome, da un lato, e la Regione Friuli-Venezia Giulia, dall'altro, non solo hanno concordato con il livello centrale di governo l'entità di uno specifico concorso alle esigenze nazionali di risanamento e stabilità dei conti pubblici (rinunciando a spazi finanziari propri per ottemperare agli interessi complessivi della finanza pubblica allargata), ma in aggiunta hanno anche fissato le modalità specifiche – e tassative – del medesimo concorso (rispettose di una capacità di entrata e di spe-

sa propria, prevedibile e stabile nel tempo, che trova nella necessità di consenso da parte dell'autonomia la sua prima garanzia).

I nuovi accordi si collocano così in una tradizione di contrattazione delle regole di coordinamento finanziario statico e dinamico di cui hanno potuto fruire le Regioni speciali, sulla base di un principio negoziale che si è affermato e rafforzato non solo sulla base dell'impianto statutario, ma in forza di una lunga prassi di accordi e di efficiente gestione degli stessi. Prassi che ha permesso un adeguamento alle mutate esigenze finanziarie e ai nuovi contesti, garantendo negli anni tanto le esigenze di tutela dell'autonomia (avverso regole finanziarie imposte unilateralmente), quanto le richieste di considerazione per gli interessi nazionali (avverso il consolidarsi di posizioni di "privilegio" finanziario che – per il mutare delle condizioni di fatto – fossero slegate da un principio generale di connessione tra risorse e funzioni).

Gli accordi del 15 e del 23 ottobre 2014 garantiscono in particolare un contributo quantitativo aggiuntivo alle esigenze di risanamento dei conti pubblici nazionali, avviando probabilmente un ulteriore processo di revisione dei relativi Statuti speciali, che si pone come elemento di completamento e integrazione – a fronte delle esigenze straordinarie manifestate dalla crisi finanziaria – del processo già avviato per l'attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009.

Processo che ha confermato, e adeguato al nuovo contesto del c.d. federalismo fiscale, la specificità del modello finanziario delle Regioni a Statuto speciale, quale modello che è garantito – sul piano sostanziale – da esigenze quantitative di finanziamento legate all'attribuzione di competenze ampie, cui – sul piano procedurale – si accompagna la garanzia della necessità di negoziare le modalità del coordinamento dei poteri di entrata e di spesa (statutariamente protetti), mediandone l'esercizio con le esigenze unitarie manifestate dallo Stato. Mediazione che poi emerge appunto nella necessità di mutuo consenso per la definizione dei concorsi solidaristici al risanamento della finanza pubblica allargata: sia se posti in essere sul piano statico con pretese deroghe all'assetto finanziario previsto in Statuto (incidendo mediante accantonamenti e riserve all'erario sulla struttura delle entrate statutariamente garantite), sia se realizzati sul piano dinamico con ridefinizione degli spazi finanziari delle autonomie (mediante i limiti alle uscite tipici dei saldi del

patto di stabilità interno o con l'introduzione di regole di revisione qualitativa della spesa).

A differenza di quanto sperimentato per il regionalismo ordinario, dove la garanzia della leale collaborazione in materia finanziaria ha raggiunto un basso grado di effettività, a tutela delle autonomie differenziate l'accordo svolge quindi un ruolo significativo. Ciò anche a monte del coordinamento dinamico, l'autonomia finanziaria delle Regioni speciali fondandosi – da un lato – su un sistema a base tributaria, fin dall'origine slegato da trasferimenti erariali discrezionali grazie alla previsione statutaria di compartecipazioni in quota fissa (con norme finanziarie di maggior dettaglio poste a livello di legge costituzionale, come è tipico dei modelli federali); norme fisse e dettagliate in Statuto che – d'altro lato – postulano, per l'evolvere del modello finanziario, che la medesima autonomia possa essere garantita da una negozialità forte, con previsione di momenti necessari di accordo (per eventualmente conciliare – ove occorra – il modello finanziario differenziato con il principio unitario, senza rinunciare alla tutela delle specificità).

La definizione di entrate e spese delle Regioni a Statuto speciale è stata infatti da subito ricondotta, oltre che alle disposizioni statutarie (poste unilateralmente dal Parlamento con legge costituzionale, ma con le peculiarità introdotte dalle modifiche statutarie di cui alla legge costituzionale 2/2001), anche a una normativa di dettaglio in gran parte posta attraverso norme di attuazione, per definizione lasciate alla negoziazione svolta in Commissione paritetica.

Il coordinamento negoziato dei regimi finanziari speciali, già necessario nel sistema precedente alla riforma del titolo V (e posto come mezzo migliore per l'individuazione di un ottimale equilibrio tra risorse e competenze), ha peraltro trovato nuove occasioni di applicazione in riferimento all'adeguamento all'art. 119 novellato il quale – seppure non direttamente applicabile *ex art. 10* della legge costituzionale 3/2001 – ha indirettamente determinato alcune esigenze di armonizzazione.

Da ultimo, il citato art. 27 della legge 42/2009 ha così espressamente previsto il concorso delle Regioni a Statuto speciale al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento dell'Unione europea (specie per quanto concerne il Patto di stabilità e crescita). La legge 42/2009 con-

ferma quindi che l'applicazione del nuovo modello finanziario alle autonomie differenziate si limita a disposizioni di coordinamento, ed in particolare a quelle su finanziamento delle Città metropolitane (art. 15), perequazione infrastrutturale (art. 22) e obiettivi di perequazione e solidarietà (art. 27); mentre non si ha un assoggettamento generale delle Regioni speciali all'attuazione della riforma del titolo V per quanto riguarda la parte finanziaria, come poi confermato da Corte cost. 201/2010, che ha riconosciuto la clausola di esclusione espressa di cui all'art. 1, co. 2.

L'attuazione di tale obbligazione di nuovo concorso solidale veniva affidata – nell'impianto prefigurato dalla legge delega – a norme di attuazione da adottarsi entro ventiquattro mesi, le quali fissassero le modalità dell'armonizzazione finanziaria nel rispetto del principio del graduale superamento del criterio della spesa storica; le norme di attuazione sarebbero state adottate secondo le comuni disposizioni previste in materia dai singoli Statuti, ma con partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei Ministri ed attribuzione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 3 della legge 42/2009) – integrata da un tecnico della Regione speciale interessata – di funzioni ricognitive della disciplina vigente. A tal fine, con funzione preparatoria e a tutela di un principio di piena bilateralità anche nell'istruttoria, veniva inoltre prevista la necessità di un tavolo di confronto bilaterale Governo-Regione in Conferenza permanente (anche per individuare le linee guida, indirizzi e strumenti necessari per assicurare il concorso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore dei singoli Statuti).

Si prevedeva così, con un sistema abbastanza macchinoso e formalizzato, che la valutazione quantitativa delle risorse attuali (in rapporto alle competenze) e la declinazione delle modalità di coordinamento finanziario fossero oggetto di un preliminare vaglio politico bilaterale. Tale garanzia, pur già strutturalmente coerente con la centralità del principio pattizio rispetto all'autonomia speciale, è stata però superata dall'attuazione delle prescrizioni di coordinamento dell'art. 27 secondo modalità più dirette, già previste negli Statuti speciali.

La Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le Province autonome hanno per prime dato seguito al richiesto adeguamento, ponendo in essere una soluzione procedurale che ha previsto la revisione delle norme dello Statuto in materia di finanza; quindi il coordinamento è stato attuato non (solo) tramite lo strumento delle norme di attuazione ma (anche) attraverso la riforma del titolo VI dello Statuto, le cui disposizioni – ai sensi dell’art. 104 dello stesso – “possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province”. Con norme di attuazione sono state successivamente emanate le sole ulteriori disposizioni integrative e di specificazione, secondo la disciplina di cui all’art. 107 dello Statuto.

La via seguita si caratterizza quindi per una negozialità ancora più accentuata rispetto a quanto prefigurato dall’art. 27, che recepisce le citate prassi di revisione concordata dei regimi finanziari speciali già sperimentate anche nelle fasi di sviluppo del regionalismo italiano precedenti al c.d. federalismo fiscale. Per poter accedere a tale soluzione si è infatti concluso un accordo tra Governo, Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome che ha costituito la base per la modifica statutaria; accordo (c.d. accordo di Milano) sottoscritto il 30 novembre 2009 fra Governo, Regione e Province autonome di Trento e di Bolzano (cfr. l’allegato alla delibera di Giunta PAT del 10 dicembre 2009, n. 2958).

L’accordo di Milano è stato poi recepito in legge (così) rinforzata, in particolare con trasposizione delle disposizioni nell’art. 2, co. 106-126, legge 191/2009 (Finanziaria 2010); legge che ha quindi novellato – essendo fonte a ciò abilitata dalla copertura dell’art. 104 (e dell’accordo) – le disposizioni statutarie di rango costituzionale (mentre altre previsioni dell’accordo confluite in legge, ma non tradotte in modifiche testuali dello Statuto, rimangono mere deleghe di funzioni con rango di legge ordinaria, strumentali al concorso quantitativo alle esigenze finanziarie unitarie, e rispetto alle quali – peraltro – un recupero di rigidità si è avuto impiegando la normativa di attuazione per conferire stabilità alla delega, come già avvenuto in particolare in materia di Università degli Studi di Trento, su cui cfr. il d.lgs. 142/2011).

Successivamente, anche le altre due Regioni speciali del nord Italia hanno dato seguito all'attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009 al fine di realizzare un contributo quantitativo alle esigenze unitarie di perequazione e solidarietà, e lo stesso Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è stato nuovamente modificato per apportare ulteriori revisioni integrative.

In particolare per il Friuli-Venezia Giulia l'accordo richiesto è stato siglato a Roma il 29 ottobre 2010, con protocollo d'intesa recepito dall'art. 1, co. 151-159, della legge di stabilità 2011 (legge 220/2010) e revisione dello Statuto, mentre per la Valle d'Aosta analoga intesa è intervenuta con l'accordo datato a Roma, 11 novembre 2010, e recepito nella medesima legge di stabilità 2011, all'art. 1, co. 160-164 cui è seguita normativa d'attuazione. Successivamente, le Regioni speciali hanno potuto concludere ulteriori accordi finanziari, sotto la copertura della legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 510 ss. della legge 147/2013), che ha toccato alcuni profili esclusi dalla prima negoziazione (con nuove deleghe e disposizioni sulla finanza locale) ed ha confermato così la validità dello strumento pattizio in materia finanziaria.

Privilegiare lo strumento concertativo nella definizione del quadro finanziario dell'autonomia speciale porta tuttavia con sé alcune problematiche. Da un lato, esso pone al centro della vicenda gli esecutivi a discapito delle assemblee rappresentative, con conseguente deficit democratico nella definizione delle soluzioni (infatti, il meccanismo di riforma statutaria previo accordo – poi per altro confluito in una legge finanziaria assoggettata a voto di fiducia – di fatto vanifica la discussione parlamentare; inoltre, le norme di attuazione per loro natura non necessitano di approvazione dei Consigli, transitando per la sola discussione in Commissione paritetica e, successivamente, per l'approvazione con decreto legislativo); d'altro lato, l'effetto di stabilità-programmabilità delle risorse che tali vie di coordinamento negoziato perseguono, costituente di per sé un valore positivo, non necessariamente può trovare nelle forme dell'accordo un punto fermo.

Le questioni problematiche in prospettiva sono infatti principalmente riconducibili alla stabilità del regime negoziato, il grado di effettività degli accordi dipendendo proprio dalla loro intangibilità salvo mutuo dissenso (come esplicitato dalla presenza di una clausola di salvaguar-

dia, a “blindatura” dell’accordo, quale quella poi introdotta al co. 4 dell’art. 79 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*). Permangono però in capo al livello centrale di governo poteri di coordinamento (anche statico) connessi alle esigenze unitarie, che hanno generato occasioni di conflittualità circa lo spazio di immunità da nuovi interventi statali che un accordo già concluso (e non oggetto di mutua revisione) può assicurare.

La Corte costituzionale peraltro già in passato è stata chiamata a giudicare dei tentativi unilaterali dello Stato di riduzione delle spese al di fuori dello schema dei saldi, o della pretesa di compressione dell’ampiezza della libertà di manovra sul piano delle entrate; condotte che dopo la prima attuazione negoziata dell’art. 27 della legge 42/2009 – nell’ottica dell’ente territoriale – avrebbero potuto essere qualificate anche come “rotture” del precedente accordo, sebbene il livello di generalizzazione della volontà manifestata dallo Stato in sede negoziale non possa estendersi fino a leggere nella stessa una rinuncia a future manifestazioni della propria potestà di coordinamento finanziario (per quanto la relativa funzione può esprimersi legittimamente come funzione sovrana, a fronte della necessità di tutela di interessi unitari).

In questo senso, la giurisprudenza costituzionale successiva all’accordo di Milano, e alle altre revisioni dei regimi finanziari speciali citate, ha confermato una tendenza a considerare con favore le esigenze statali – unitarie – sostanziate in richieste alle Regioni ad autonomia differenziata di ulteriori contributi solidaristici, oltre quanto quantificato nei primi accordi. Ciò specie qualora le misure statali possano essere declinate in interessi propri dello Stato-ordinamento, di presidio della stabilità del complesso della finanza pubblica allargata (esigenza cui le Regioni a Statuto speciale non potrebbero sottrarsi, neppure a fronte delle esigenze di negoziazione).

Gli orientamenti affermatasi nella più recente giurisprudenza costituzionale sono così particolarmente sintomatici di un potenziamento della componente gerarchica del coordinamento finanziario, penalizzante anche gli spazi di separatezza della finanza regionale speciale, altrimenti garantita da una necessaria pattizietà.

La Corte costituzionale in varie recenti pronunce ha infatti valorizzato in modo crescente i profili di unità giuridica ed economica della

Repubblica, con conseguente forte armonizzazione alle scelte di bilancio dello Stato anche delle spese delle Regioni speciali. In questo senso si sono orientate ad esempio la sentenza 60/2013 riguardante le attribuzioni della Corte dei conti nei confronti delle Province autonome, la sentenza 39/2014 sull'applicabilità alle Regioni speciali del d.l. 174/2012, e la sentenza 40/2014 sulle competenze di controllo della Corte dei conti (inderogabili anche per gli enti locali delle Regioni a Statuto speciale), la sentenza 88/2014 relativa a varie disposizioni introdotte dalla legge 243/2012 (di attuazione del nuovo art. 81 Cost.), la sentenza 99/2014 sulla qualificabilità come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di norme vincolistiche, senza però derogare all'ordine delle competenze statutariamente garantite, nonché la sentenza 188/2014 su vari profili del rendiconto generale delle autonomie speciali.

Pronunce, quelle citate ad esempio, in cui la funzione statale di coordinamento viene spesso rafforzata in quanto intesa come espressiva di una dimensione di Stato-ordinamento piuttosto che quale manifestazione di volontà dello Stato-persona (contrapposta – quest'ultima – alle autonomie, anziché inglobante gli interessi delle stesse, e quindi soggetto propriamente deputato al relazionarsi paritariamente con l'ente territoriale in un'ottica negoziale).

Anche per le Regioni a Statuto speciale, nella prassi e nell'interpretazione della Corte, il coordinamento della finanza pubblica ha teso così a divenire – con normative vincolistiche sempre più pervasive (che non pongono semplici obiettivi complessivi sui saldi finanziari) – un titolo competenziale legittimante una disciplina statale estesa anche ai profili di dettaglio della potestà di spesa, anche in deroga alle esigenze di negoziazione o interpretando riduttivamente le garanzie statutarie di “separatezza” dei sistemi finanziari speciali introdotte sulla base degli accordi attuativi dell'art. 27 della legge 42/2009.

In particolare, dopo l'accordo di Milano (con cui si era concordemente fissato – ad esempio per la Provincia autonoma di Trento – in 568 milioni di euro, dei quali 100 milioni in deleghe di nuove funzioni, il contributo solidaristico con cui adempiere alle esigenze unitarie), ulteriori e più pesanti richieste centrali di riduzione della spesa sono state avanzate dallo Stato in modo unilaterale, al di fuori del sistema dise-

gnato dall'accordo e recepito nello Statuto. Ciò sotto la copertura di fatto delle straordinarie esigenze di risanamento finanziario indotte dalla crisi, e con la legittimazione di una funzione di coordinamento della finanza pubblica intesa in modo pervasivo e considerata dalla Corte costituzionale (sentenza, ad esempio, 99/2014) come componente implicita nei limiti alla potestà anche primaria; basi quelle così individuate – “di fatto”, nella crisi, e “di diritto”, nel coordinamento – sulle quali il legislatore statale ha proceduto a richiedere alle autonomie speciali sacrifici finanziari aggiuntivi rispetto a quelli precedentemente negoziati, seguendo a tal fine varie soluzioni tecniche (riserve all'erario, obiettivi di miglioramento del patto di stabilità interno, accantonamenti sul bilancio statale e disposizioni di dettaglio sulla qualità della spesa). Soluzioni implementate per decisione unilaterale statale, che hanno in generale evidenziato l'esigenza di integrare il regime dei rapporti finanziari tra autonomie speciali e Stato, per ricondurre le richieste di ulteriori sforzi solidaristici entro le garanzie di stabilità e prevedibilità che solo la sede negoziale – in luogo dell'imposizione autoritativa e discrezionale dal centro, di anno in anno – può garantire.

2. I contenuti degli accordi 2014 tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome (15 ottobre) e tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia (23 ottobre)

A partire da tali esigenze, in particolare, nell'ottobre 2014 sono stati conclusi i menzionati accordi tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia, da un lato, e tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome, dall'altro (rispettivamente 23 e 15 ottobre 2014).

La *ratio* dei nuovi accordi, intervenuti dopo i primi anni di funzionamento dei nuovi regimi finanziari introdotti per concorrere alle esigenze di solidarietà e perequazione evidenziate nel sistema del c.d. federalismo fiscale, e calati in un contesto fattuale di forte crisi della finanza pubblica e di pressante richiesta di ulteriori sacrifici quantitativi della spesa delle autonomie speciali (a concorso nella stabilità della complessiva finanza nazionale), è stata così nel senso di una razionalizzazione e stabilizzazione dei contributi quantitativi richiesti dallo Stato.

In quest'ottica, le menzionate autonomie speciali hanno proceduto a negoziare un preciso ammontare quantitativo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, nell'intento di contribuire sì su base volontaria alle esigenze di solidarietà manifestate dalla finanza nazionale, ma a fronte di un futuro rispetto della stabilità dell'assetto così precisamente definito nei suoi profili quantitativi.

In questa prospettiva, per quanto specificamente di interesse per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le Province autonome, l'accordo concluso con lo Stato ha definito fino al 2017 il concorso annuo aggiuntivo rispetto all'ammontare di risorse – destinate a perequazione e solidarietà – già indicato nell'accordo di Milano.

Gli accantonamenti sul bilancio statale e gli obiettivi di miglioramento del patto di stabilità interno, che negli anni passati come visto erano stati comunque introdotti su basi unilaterali dallo Stato nelle singole leggi finanziarie e di stabilità, e nei provvedimenti di contrasto alla crisi, sono ora stati quantificati di comune accordo – e precisamente – con una definizione separata per la Regione e le due Province dei saldi programmatici in termini di competenza mista (ai fini del concorso della Regione e delle due Province alla riduzione dell'indebitamento netto, migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 di 60, 629 e 833 milioni di euro per – rispettivamente – Regione e Provincia di Trento e Provincia di Bolzano, a regime dal 2015 al 2017, con paralleli obiettivi di concorso alla riduzione dell'indebitamento netto). Inoltre, l'accordo ha previsto la fissazione unitaria, per l'intero sistema dell'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, del contributo alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico (905 milioni di euro a regime, per gli esercizi 2016 e 2017), e a riguardo va notato che nel ripartire gli oneri tra le due Province autonome si è tenuto conto dell'incidenza del prodotto interno lordo dei territori in rapporto al complesso regionale, determinando così un incremento dell'onere per la Provincia autonoma di Trento.

Regione e Province autonome hanno quindi rinunciato a spazi finanziari quantitativamente consistenti e precisamente determinati, che in astratto erano comunque garantiti statutariamente e sulla base dei precedenti accordi; spazi propri dell'autonomia finanziaria speciale che

tuttavia già si trovavano ad essere contestati dallo Stato, il quale – mediante una pervasiva funzione di coordinamento – anche negli esercizi precedenti aveva richiesto analoghi sacrifici.

A fronte di questa accettazione della richiesta di ulteriore riduzione quantitativa degli spazi finanziari territoriali, il nuovo contributo alla solidarietà finanziaria nazionale – così accettato – va quindi ad aggiungersi all'importo del concorso già previsto dall'accordo di Milano, sommandosi in modo da costituire – per le autonomie speciali interessate – un'unitaria riduzione degli spazi finanziari in bilancio.

Mediante tali rinunce, accettate negozialmente, le autonomie speciali concorrono così in ammontare significativo ai complessivi obiettivi finanziari nazionali, realizzando in misura considerata adeguata anche dallo Stato – nell'accettare l'accordo – il proprio contributo alla solidarietà; ciò, in particolare, legando tale contributo – diversamente dall'impostazione prefigurata dalla legge delega 42/2009 – più alle pressanti esigenze di contenimento e riduzione del debito pubblico nazionale, che non alle logiche di perequazione.

Le autonomie speciali, negoziando questo nuovo contributo, hanno quindi ottenuto principalmente il riconoscimento – da parte dello Stato – del proprio ruolo positivo nel sistema complessivo della finanza pubblica, a cui si accompagnano conseguenti garanzie di stabilità degli spazi finanziari residuati in bilancio, in quanto espressivi di volumi di risorse la cui adeguatezza e necessarietà – rispetto alle competenze regionali e provinciali – è stata di fatto riconosciuta negozialmente anche dallo Stato, che non ha ritenuto di chiedere ulteriori sacrifici quantitativi. Spazi finanziari che sono quindi da considerare non solo garantiti dallo Statuto, ma anche – sul piano sostanziale – necessari per la copertura finanziaria delle funzioni regionali e provinciali, cui le risorse si trovano ad essere connesse per la copertura del relativo fabbisogno (in ammontare adeguato, sulla base di un *Konnexitätsprinzip* che nell'ordinamento italiano è desumibile dall'art. 119, co. 4, Cost., e che sul piano sostanziale non può non presidiare – quale valore generale – anche gli ambiti competenziali delle autonomie speciali). Riconoscimento implicito che si è tradotto in un'esclusione di riduzioni ulteriori, fuori dei parametri prefissati, e in disposizioni a favore dell'autonomia.

Più in particolare, a fronte della consistente rinuncia quantitativa tradotta in miglioramenti degli obiettivi di solidarietà, la Regione e le Province autonome fruiranno di una serie di misure di tutela dell'autonomia, e di un nuovo assetto finanziario che aspira ad una forte stabilità e alla certezza delle risorse, per consentire la programmazione di bilancio sulla base di spazi finanziari certi.

La rinuncia ai ricorsi pendenti in Corte costituzionale relativi a leggi statali in materia di finanza pubblica, contestate nei loro profili quantitativi, viene così subordinata al successivo recepimento dei contenuti concordati in sede di legge di stabilità per il 2015, la parte finanziaria e quantitativa del nuovo assetto della finanza regionale e provinciale dovendo quindi essere integrata da disposizioni normative che – prevedibilmente – potranno assumere anche stabilità in norma di attuazione o in modifiche del titolo VI dello Statuto speciale.

Tra tali disposizioni di favore, oltre al consolidamento e alla prevedibilità del concorso quantitativo agli obiettivi di solidarietà (che costituisce esso stesso una garanzia, nei termini proceduralizzati descritti di seguito), va in particolare menzionato l'impegno politico del Governo a introdurre in legge di stabilità un riferimento idoneo a ribadire il pieno riconoscimento da parte dello Stato della potestà provinciale sul coordinamento della finanza pubblica.

In altri termini, mediante l'accordo – e successiva traduzione sul piano del diritto positivo – lo Stato avrebbe riconosciuto (e dovrebbe riconoscere) che le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica non potranno essere poste in modo diretto dal livello centrale di governo, le misure qualitative e quantitative di razionalizzazione ricadendo invece nella competenza dell'autonomia speciale; ciò secondo un'interpretazione già sostenibile in precedenza, ma sconfessata da alcune condotte statali avverso le quali sono pendenti ricorsi alla Corte costituzionale (in particolare: in materia di riserve all'erario, apposte al di fuori delle garanzie previste in norma di attuazione senza contabilizzazione separata, destinazione a fini di risanamento puntuali e termini finali precisi; in materia di irrigidimento dei saldi del patto di stabilità interno, con miglioramento unilaterale da parte dello Stato degli obiettivi; nonché in materia di accantonamenti di risorse sul bilancio dello Stato, senza base legale per gli stessi).

L'accordo contempla poi, nella sua componente di garanzia, alcune disposizioni di favore minori, quali: una nuova disciplina del credito d'imposta come strumento a disposizione delle politiche di sostegno provinciali (per contributi, agevolazioni e sovvenzioni), che richiederà un meccanismo di compensazione dalla Provincia autonoma a favore dell'Agenzia delle entrate sul territorio (la cui gestione potrà essere operata peraltro in delega, come permesso dalla legge di stabilità per il 2014); una procedura di accelerazione per la determinazione del gettito (e relativa quota destinata alle Province autonome) delle accise sui combustibili per riscaldamento; una rateizzazione delle restituzioni delle quote erariali *ex art. 1, co. 508, della legge 147/2013*, il cui pagamento a favore delle Province autonome è così stato confermato; nonché la possibilità – e l'impegno – per la Provincia autonoma di Trento di intervenire per la riduzione del debito dei propri Comuni, anticipando agli stessi i fondi necessari per l'estinzione anticipata dei mutui (con una maggiore flessibilità nella gestione della liquidità del sistema integrato provinciale, che sarà rafforzata ulteriormente dall'abbandono della logica del patto di stabilità interno, prospettato dall'accordo a regime e con possibilità di valutare maggiori spazi finanziari già sul patto di stabilità interno per il 2015).

In aggiunta, nei suoi meccanismi quantitativi fondamentali, l'entrata a pieno regime del nuovo modello finanziario prevede il venir meno delle forme di contributo, a carico della finanza speciale, maggiormente invasive dell'autonomia.

Così, a partire dal 2016 è stato concordato l'avvio dell'uscita della Regione e delle Province autonome dalla vecchia logica del patto di stabilità interno, assecondando la tendenza generale in coerenza con la sostituzione delle attuali modalità di stabilità con meccanismi interamente incentrati sull'idea dell'equilibrio di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni (cfr. per le autonomie territoriali l'art. 9 della legge 243/2012). Inoltre, e transitoriamente, fino al 2017 la Regione e le Province autonome potranno godere dell'assicurazione – data dallo Stato in sede di accordo – che i concorsi agli obiettivi di finanza pubblica non saranno aggravabili rispetto a quanto negoziato, portando quindi a esaurimento il sistema – posto che dal 2018 verrà del tutto meno il con-

corso nei termini conosciuti di patto di stabilità interno – sulla base di quantificazioni già certe e prevedibili.

L'accordo prevede inoltre il venir meno dal 2019 delle riserve all'erario, quali forma di contributo solidale ampiamente utilizzata in passato ma particolarmente lesiva dell'integrità del sistema finanziario speciale. In particolare, per il futuro lo Stato non potrà prevedere riserve erariali finalizzate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, mentre rimangono ferme le sostanziali garanzie dell'attuale art. 9, co. 1, del d.lgs. 268/1992, e le maggiorazioni di aliquote o istituzioni di nuovi tributi potranno essere quindi riservate all'erario solo temporaneamente e solo se il relativo gettito è stato specificamente destinato dallo Stato alla copertura finanziaria di nuove spese di carattere non continuativo non rientranti nelle materie di competenza regionale o provinciale. La rinuncia, da parte delle autonomie, a spazi quantitativi di spesa precisi è stata così operata a fronte di un corrispettivo impegno dello Stato a rispettare pienamente gli spazi di entrata statutariamente previsti.

A temperare ulteriormente il contributo quantitativo gravante, nelle nuove dimensioni sopra citate, su Regione e Province autonome si è inoltre previsto di dare piena rilevanza agli spazi per ulteriori deleghe di funzioni (con salvezza del bilancio dello Stato) individuati nella citata legge di stabilità per il 2014. Infatti, la nuova quantificazione dei concorsi di cui all'accordo del 15 ottobre 2014 vede una possibilità di scomputo degli oneri riferibili alle nuove deleghe in materia di servizi alla giustizia, agenzie fiscali e parco nazionale dello Stelvio (*ex art. 1, co. 515, della legge 147/2013*), di modo che se le deleghe saranno attivate esse opereranno quale modalità di concorso alternativa alla rinuncia degli spazi finanziari sopra citati, fino alla concorrenza del relativo costo (quantificabile in circa 50 milioni di euro annui).

Parte centrale dell'accordo finanziario rimane comunque la fissazione consensuale tra Stato e autonomie speciali del quantitativo preciso di risorse proprie da destinare solidalmente – in forma di rinuncia a spazi di spesa – alle esigenze di risanamento della finanza pubblica nazionale. La quantificazione precisa si presenta così come una definizione negoziata della corretta connessione tra risorse disponibili e funzioni esercitate, rinunciando a favore delle esigenze unitarie alle quote di

spesa che non risultano difendibili – nel negoziato politico – a fronte di pressanti esigenze solidaristiche.

La criticità del sistema, a fronte di una virtuosa rinuncia a spazi fiscali nell'interesse unitario, risiede poi nell'effettività della garanzia che – per l'autonomia – a tale rinuncia si dovrebbe accompagnare.

La tutela avverso ulteriori richieste di sacrifici, come avanzate anche a seguito dell'accordo di Milano, risente infatti – sul piano normativo/costituzionale – di una difficile traducibilità in norme rigide di un accordo finanziario che è fondato su quote sì precise, ma comunque contestabili a fronte di future eventuali variazioni delle condizioni economico finanziarie. Come cioè dopo il 2010 lo Stato ha potuto richiedere unilateralmente – sulla base di una generale potestà di coordinamento della finanza pubblica fondata su esigenze unitarie – specifici concorsi aggiuntivi per il contrasto della crisi delle finanze pubbliche, allo stesso modo un accordo attuale non munito degli opportuni elementi di flessibilità potrebbe diventare oggetto di future contestazioni, ponendo nel nulla la garanzia di stabilità del regime finanziario richiesta da un'autonomia effettivamente speciale.

La flessibilizzazione del meccanismo può quindi riemergere in forma di necessità di ricorso periodico a revisioni dei quantitativi, ancora garantito dall'applicazione del metodo pattizio, ovvero da parametri – sempre legati a elementi oggettivi – per aggiornare il concorso solidaristico dell'autonomia speciale alle esigenze finanziarie unitarie.

Nell'accordo della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è stata seguita questa seconda strada, in particolare prevedendo – esaurito l'esercizio finanziario 2022 – specifici criteri di indicizzazione futura dell'apporto quantitativo delle Province autonome. È stata così assicurata la prevedibilità dei parametri che saranno presi in considerazione, sebbene la quantità possa poi in prospettiva variare in funzione delle effettive condizioni di fatto dei conti pubblici e della generale situazione economica (come peraltro sarebbe stato comunque richiesto dalla tutela dei preminenti valori unitari, e come è già avvenuto anche a seguito dei primi accordi attuativi dell'art. 27 della legge 42/2009).

Così, dall'esercizio finanziario 2023 l'accordo prevede un aggiornamento delle somme accantonate da effettuarsi in rapporto alla variazione annua degli oneri del debito pubblico nazionale, così che in fun-

zione delle dinamiche del debito (e dei costi del suo rinnovo) verrà parametrato in aumento o in riduzione anche il contributo solidaristico dell'autonomia speciale trentina e altoatesina.

Inoltre, accanto a questo meccanismo generale di indicizzazione futura, l'accordo ha proceduralizzato la richiedibilità di sforzi finanziari aggiuntivi (del tipo di quelli avanzati dallo Stato negli ultimi esercizi, successivamente all'accordo di Milano, allegando le condizioni di generale crisi della finanza pubblica e l'esercizio della funzione di coordinamento della stessa).

Pur mantenendo fermo il principio della stabilità del sistema, per cui il quantitativo di risorse richiedibili a Regione e Province autonome sarà quello oggettivamente individuabile sulla base delle cifre fissate in accordo (poi attualizzate in funzione del debito pubblico), nondimeno – a tutela dei preminenti interessi unitari – si ammette che lo Stato possa richiedere concorsi aggiuntivi; ma ciò solo per eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica, da un lato, o in caso di necessità per lo Stato di emanare manovre straordinarie per assicurare il rispetto dei vincoli europei concernenti i saldi di bilancio, dall'altro.

Tali due precondizioni di fatto, il cui verificarsi è presupposto necessario per richiedere a Regione e Province un peggioramento degli obiettivi quantitativi dell'accordo, integra quindi un requisito qualitativo accettato dallo Stato (che auto-limita così la possibilità di esercitare la propria funzione di coordinamento in chiave di contrasto a situazioni eccezionali). Del pari, gli accordi prevedono poi anche un limite di tipo invece quantitativo alla possibilità di chiedere concorsi aggiuntivi rispetto all'accordo del 15 ottobre, prevedendo – per ciascuna delle due condizioni prospettabili – un incremento massimo del 10% del montante fissato per ciascun ente (per uno spazio di variazione totale – quindi – del 20% a fronte dell'eventuale allegabilità di entrambe le motivazioni fattuali indicate).

In generale, al di là di tali clausole di flessibilità proceduralizzata, è comunque particolarmente significativo che – strutturalmente – la parametrizzazione dell'intero impianto dell'accordo non sia più legata all'esigenza di perequazione (connettendosi al sistema generale del c.d. federalismo fiscale), ma – specie per quanto riguarda i criteri di aggiornamento dopo il 2022, ma anche per quel che riguarda da subito l'og-

getto di computo dei concorsi quantitativi (concorso alla riduzione dell'indebitamento netto e concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico) – tale parametrizzazione sia invece rivolta al debito pubblico nazionale, quale oggetto della solidarietà dell'autonomia speciale. Fatto, questo, che emancipa le autonomie differenziate interessate dagli accordi dal dipendere dai bisogni degli altri territori, funzionalizzandone il contributo invece ad un'esigenza più immediatamente apprezzabile come di dimensione unitaria (e, come tale, anche di interesse per la sfera della singola autonomia speciale, che concorre nelle dinamiche del debito nazionale).

Questo elemento è stato particolarmente valorizzato dall'accordo del Friuli-Venezia Giulia, che presenta la medesima impostazione quantitativa descritta per l'accordo della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province autonome, ma con un'aspirazione al lungo periodo – e relativa stabilità e prevedibilità – che pare più limitata.

L'accordo del 23 ottobre 2014 tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e il Governo riguarda infatti complessivamente l'arco temporale fino al 2017, presupponendo per gli esercizi successivi che la necessaria flessibilità – che come già osservato costituisce un requisito essenziale per la tenuta del sistema (e delle relative garanzie per l'autonomia) a fronte di esigenze unitarie costituzionalmente tutelate e dipendenti dal variare delle condizioni di fatto dell'economia e della finanza pubblica – si possa porre nella forma di nuove future negoziazioni (la conclusione degli accordi in nessun caso facendo venir meno la garanzia minima, per l'autonomia finanziaria speciale, che è da rinvenirsi comunque nel principio negoziale).

Il concorso quindi, anche in questo caso, è stato quantificato in modo preciso in 260 milioni di euro nel 2015, per ridursi poi a 250 milioni nel 2016 e nel 2017. Anche nella struttura dell'accordo per il Friuli-Venezia Giulia si sottolinea poi come il contributo finanziario richiesto all'autonomia speciale non sia più finalizzato all'attuazione del federalismo fiscale, ma al risanamento della finanza pubblica; inoltre, anche nell'accordo del 23 ottobre sono presenti – accanto alle rinunce agli spazi finanziari (comunque vantaggiose a fronte delle richieste statali precedenti e dell'accordo del 2010) – elementi di favore per l'autonomia, come la conferma dei diritti a delle spettanze pregresse (su gettito

IRPEF e compartecipazione all'imposta sul reddito da pensione, per l'accisa per l'energia elettrica e carburanti, nonché per il rimborso dei canoni demaniali), il tutto – anche in questo caso – a fronte della rinuncia ai ricorsi pendenti (e a sfruttare gli effetti positivi derivanti da eventuali accoglimenti di ricorsi di altre Regioni), relativi ad un esercizio unilaterale della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica che – nei confronti delle autonomie speciali – rimane quindi sospettato di illegittimità costituzionale.

3. La ridefinizione dei modelli finanziari speciali, tra patto “di garanzia” e relativizzazione della tutela statutaria

La componente di rinuncia insita nei due accordi finanziari è quindi evidente, ma altrettanto chiara è la componente di garanzia che la traduzione in norme degli stessi può apportare, in forma più stabile rispetto a quanto avvenuto in sede di prima attuazione dell'art. 27 della legge 42/2009.

L'impostazione di fondo, rispetto all'accordo di Milano, non è infatti stata abbandonata, la quantificazione del concorso solidale alle esigenze della finanza pubblica nazionale essendosi concretizzata ancora in somme precise, a chiusura del sistema, piuttosto che in meccanismi procedurali aperti, con un'aspirazione alla stabilità e a costruire così un quadro prevedibile di finanza pubblica.

Posti però i rischi di ingerenza statale evidenziatisi negli ultimi esercizi, successivi alla prima attuazione dell'art. 27, e derivanti proprio dalla rigidità degli accordi (rivelatasi non idonea a costituire un argine all'azione statale che alleghi esigenze unitarie per richiedere un contributo ulteriore), il nuovo accordo del 15 ottobre per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le Province autonome ha contemplato i menzionati elementi di flessibilizzazione per le dinamiche future: ciò adottando una prospettiva più ampia di quella seguita dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che – per risultare effettiva – richiede però ora un'adeguata implementazione in formule normative, da inserire (e stabilizzare) nel titolo VI dello Statuto o in apposite norme di attuazione.

Si tratta quindi di verificare se una disciplina che codifichi i meccanismi finanziari descritti potrà effettivamente risultare sufficientemente stabile, a fronte delle esigenze unitarie che dovessero emergere nelle dinamiche della finanza nazionale dei prossimi anni; ciò in una prospettiva di lungo periodo che pone evidenti criticità per il tentativo di razionalizzazione e contenimento del coordinamento statale della finanza pubblica, quale potere sì proceduralizzabile, ma di rilevanza comunque costituzionale (e quindi difficilmente arginabile sulla base di allegazioni meramente tecniche non giustificabili per un proprio fondamento in valori di pari dignità normativa).

Coordinamento che tuttavia – anche sulla base di questo “accordo di garanzia” – si conferma come una “funzione negoziata” quando è espressa nel rapporto tra Stato e autonomie speciali, con forme di necessario consenso molto più rigorose di quelle dell’ordinaria leale collaborazione. Forme consensuali di definizione dei rapporti finanziari tra livelli di governo che però – proprio rispetto all’indirizzo emergente dall’accordo per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le Province autonome – si vorrebbero riservare al solo momento fondativo del sistema, con coordinamento statico; così rinviando invece il funzionamento dinamico dei meccanismi finanziari a quantitativi, indici e parametri oggettivi prestabiliti, in modo da neutralizzare i rischi di una ricorrente negoziazione annuale degli spazi finanziari (dove il metodo pattizio da garanzia può trasformarsi in debolezza), a favore di una maggiore stabilità e prevedibilità delle risorse (tutelata dalla precisa quantificazione delle grandezze finanziarie).

In questo senso, fissare direttamente le cifre del concorso delle Province autonome al riequilibrio finanziario statale, razionalizzandone anche l’adeguamento futuro al mutare dei contesti e proceduralizzando le modalità di variazione per rispondere a esigenze eccezionali, si presenta come un tentativo di garantire la gestione dinamica dell’autonomia finanziaria mediante relazioni esclusivamente tecniche tra i livelli di governo, esauendo la politicità nella negoziazione del coordinamento statico. Negoziazione che si pone invece come la sede in cui concordare i parametri oggettivi della tutela da applicare successivamente, legando la rinuncia (solidale) all’impegnabilità di ampie quote di risorse – statutariamente previste – a meccanismi stabili di definizione degli

spazi finanziari. La stabilità dei parametri sulla cui base quantificare i concorsi alla solidarietà finanziaria, così, sostituirebbe in un certo senso la (in parte solo apparente) stabilità statutaria dei volumi di entrate; ciò posto che le disposizioni relative ai decimi di gettito compartecipato già potevano essere relativizzate – nella loro traducibilità in un'effettiva disponibilità delle risorse per le spese – dalla richiesta statale di concorso alle esigenze finanziarie unitarie, sul piano della riduzione (solidaristica) degli spazi di spesa.

Si prospetta così un contributo consistente delle Province autonome al risanamento dei conti pubblici nazionali, ma operato mediante una rinuncia alla piena spendibilità delle quote dei bilanci che comunque non sarebbe stata completamente garantita nemmeno degli Statuti, e cui – se adeguatamente tradotta in norme statutarie o di attuazione – potrà corrispondere una possibile stabilizzazione futura dell'assetto finanziario complessivo. Stabilizzazione all'esito della quale il quadro dei rapporti finanziari tra Stato, Regione e Province autonome potrà presentarsi sì quantitativamente meno esteso, ma anche più facilmente giustiziabile sul piano qualitativo, con uno scrutinio della Corte costituzionale che sarà posto nelle condizioni di sfruttare – se chiaramente codificati – alcuni parametri quantitativi precisi che limitino l'incidenza della funzione statale di coordinamento. Ciò anche confinando il metodo negoziale (e la politicità dei rapporti finanziari tra livelli di governo) al solo momento statico del coordinamento, permettendo una successiva gestione dinamica delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ampiamente affidata – sul piano tecnico – a criteri oggettivi e prevedibili di quantificazione.

PARTE TERZA

IL COORDINAMENTO FINANZIARIO NEL RAPPORTO TRA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO ED ENTI LOCALI

COORDINAMENTO DELLA FINANZA LOCALE IN REGIONI E PROVINCE A STATUTO SPECIALE: FRA AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ

Antonio Cassatella

SOMMARIO: 1. *Coordinamento della finanza locale, autonomia e responsabilità: premesse teoriche e ragioni dell'indagine.* 2. *Coordinamento mediante accordi di diritto pubblico.* 3. *Coordinamento mediante attribuzione di vantaggi economici.* 4. *Coordinamento mediante regolazione delle funzioni amministrative.* 5. *Osservazioni di sintesi: alcuni spunti problematici.*

1. Coordinamento della finanza locale, autonomia e responsabilità: premesse teoriche e ragioni dell'indagine

Nel corso degli ultimi anni, e dopo un periodo di relativo oblio, una serie di studi ha approfondito il coordinamento amministrativo come tecnica organizzativa idonea a garantire un adeguato e razionale riparto di attribuzioni e competenze, come pure come tecnica di esercizio del potere decisionale delle pubbliche amministrazioni, sia a livello interno sia a livello sopranazionale ed europeo¹.

Senza ulteriormente approfondire un tema caratterizzato da un'ambiguità pari al suo tecnicismo, e nella consapevolezza che la ricostruzione di uno o più modelli non possa prescindere dall'esame preliminare della normativa che presuppone o implica differenti tipologie di coordinamenti possibili, si intende focalizzare l'attenzione su una pro-

¹ Nella dottrina più recente, cfr. tra gli altri F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012; S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, 2012; F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012, cui si fa rinvio per ulteriori approfondimenti bibliografici. Per un'impostazione generale cfr. anche G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, *ad vocem*.

blematica settoriale, quale il coordinamento della finanza locale nell'ambito delle Regioni e delle Province a statuto speciale².

Ciò, per due ordini di ragioni: la prima di carattere teorico-generale, la seconda di carattere più propriamente settoriale.

Sul piano teorico-generale, si intende innanzitutto verificare se, a partire dall'esame di uno specifico ambito normativo come il coordinamento della finanza locale, sia possibile riflettere sul significato stesso del concetto di coordinamento amministrativo: coordinamento che, ai fini di questo scritto, è inteso come uno dei possibili strumenti di attuazione dei valori cui fa riferimento l'art. 97 Cost., e, in particolare, come strumento di responsabilizzazione degli apparati amministrativi, nei termini specifici che il concetto di responsabilità assume ai sensi del comma 3 delle vigenti previsioni costituzionali.

Se, infatti, si ritiene che l'art. 97, comma 3, Cost., dia rilievo nel nostro sistema ad una tipologia specifica di responsabilità amministrativa, che qui si designa nei termini di responsabilità funzionale o *ex ante*³,

² Per un inquadramento della problematica, anche alla luce della disciplina dei patti di stabilità nelle più recenti riforme (negoziate) dell'autonomia finanziaria speciale, cfr. F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del "federalismo fiscale"*. Art. 27 l. 42/2009 e modelli di coordinamento della specialità, tra autonomia e principio di unità, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano, 2012, 627 ss. Sul regime dei patti di stabilità, cfr. tra gli altri L. BISIO, D. VALERIO, *I patti regionali 2013: prove generali di riforma*, in *Azienditalia*, 2013, 383 ss.

³ Per responsabilità funzionale si intende – sulla scia della *Verantwortung* tedesca e della *Responsibility* anglosassone – una specifica forma di responsabilità giuridica gravante su chi esercita un potere e deve assumere una decisione capace di produrre determinati effetti giuridici e pratici: a differenza delle tradizionali forme di responsabilità *ex post* riferibili ad un fatto illecito già compiuto (come ad esempio stabilite dall'art. 28 Cost.), la responsabilità funzionale viene addossata *ex ante* ad un soggetto in rapporto ad un'azione da compiere o ad un obiettivo da raggiungere. Ciò implica che il soggetto "responsabilizzato" debba farsi garante della produzione di determinati effetti giuridici e pratici, mediante l'assunzione di decisioni adeguatamente ponderate e motivate. Sul piano del diritto positivo, questa concezione di responsabilità impone di interpretare la disciplina dell'attività amministrativa in termini maggiormente garantistici nei confronti del cittadino, senza per questo sacrificare il momento prettamente decisionale dell'esercizio della funzione: momento che non va considerato tanto come l'esercizio di un potere o di un'autorità, quanto come esercizio di una funzione preordinata ad attuare valo-

pare possibile chiedersi in che misura il coordinamento della finanza pubblica possa essere uno strumento per responsabilizzare gli apparati pubblici, ed in particolare gli enti locali, ossia per consentire a questi soggetti di esercitare le proprie funzioni non solo nel rispetto della legalità ampiamente intesa⁴, ma anche nell'adempimento di doveri di protezione e prestazione volti a garantire l'effettiva attuazione delle politiche pubbliche demandate alle loro cure⁵.

In tal senso, il coordinamento amministrativo è un modello che potrebbe consentire, da un lato, di individuare i confini ed i limiti delle "posizioni di garanzia" che gli enti locali rivestono nella tutela e pro-

ri costituzionali. Per un più ampio inquadramento teorico cfr. J. BRAITWHAITE, *Accountability and Responsibility through Restorative Justice*, in M.W. DOWDLE (a cura di), *Public Accountability. Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, 2006, specie 44 ss.; P. SALADIN, *Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat*, Bern-Stuttgart, 1984, specie 40 ss.; E. SCHMIDT-ABMANN, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 1976, 222 ss.; ID., *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin, 2004, 170 ss.; ID., *Öffentliches Recht und Privatrecht: Ihre Funktionen als wechselseitige Auffangordnungen*, in W. HOFMANN-RIEM, E. SCHMIDT ABMANN (a cura di), *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, Baden-Baden, 1996, 29 ss. Nella dottrina italiana, sono significative le osservazioni di G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Milano, 1994.

⁴ Per una ricostruzione del principio, e delle relative trasformazioni, cfr. per tutti F.G. COCA, *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Milano, 2002, *ad vocem*.

⁵ Ciò implicherebbe la possibilità di qualificare l'amministrazione, in quanto componente essenziale della Repubblica, come un insieme di apparati cui è addossata la responsabilità di tutelare le libertà ed i bisogni fondamentali dell'individuo, assicurando lo sviluppo dei rapporti economico-sociali e delle posizioni giuridico-soggettive ad essi riferibili. La conclusione pare coerente con il ruolo di mediazione e gestione dei conflitti economico-sociali assunto dalle amministrazioni nel corso degli ultimi anni, alla quale si riconnette – sotto il profilo strettamente giuridico – la necessità di configurare e giustificare l'attribuzione di una serie di "doveri" gravanti sugli apparati pubblici, intesi come centro di imputazione di interessi in conflitto attuale o potenziale. Per un'apertura in tal senso cfr., tra gli altri, G. PASTORI, *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Contributi alle iniziative legislative in corso. Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1989, 46 ss.

mozione di diritti ed interessi⁶, nella consapevolezza – indotta dalla prassi e dall’esperienza storica – che tali limiti e confini sono determinati, in prima battuta, dalla disponibilità di risorse idonee a consentire il funzionamento della stessa macchina amministrativa e ad assicurare la concreta soddisfazione dei bisogni di una data collettività⁷.

Solo per esemplificare, l’attuazione di determinate politiche sociali da parte di uno o più Comuni implica che gli enti locali assumano una posizione di garanzia nei confronti dei propri cittadini, come derivante dalle singole attribuzioni e competenze; ma implica, soprattutto, l’assunzione di responsabilità rispetto all’assunzione di decisioni che comportano, fatalmente, la redistribuzione di risorse scarse, nei limiti delle attribuzioni finanziarie proprie dell’ente locale.

In simile contesto, il coordinamento amministrativo cessa di essere un problema meramente teorico o tassonomico, per divenire una tecnica di assegnazione e redistribuzione delle responsabilità fra diversi livelli di governo.

In altri termini, ciò permette di verificare – pur nei limiti dell’analisi che si intende condurre – come il modello di Stato autonomistico implicito nell’art. 5 Cost. e nelle successive, benché tormentate, riforme del titolo V⁸, si possa coniugare con il modello di “amministrazione re-

⁶ Sulla posizione o sul “ruolo” di garanzia ricoperto dagli apparati pubblici rispetto alla tutela di determinati beni ed interessi individuati dal legislatore cfr. già le osservazioni teorico-generalì di una parte della dottrina penalistica. Sulla responsabilità “da ruolo”, con argomentazioni di ordine teorico-generale che bene mettono in luce come la p.a. ed i propri funzionari assumano ruoli di garanzia in forza delle singole previsioni di diritto positivo cfr. soprattutto la dottrina penalistica, specie G. GRASSO, *Il reato omisivo improprio*, Milano, 1983, 308 ss.

⁷ Ciò vale soprattutto con riferimento alle attuali previsioni dell’art. 97, comma 1, Cost., che vincola l’esercizio della funzione amministrativa – e della connessa responsabilità – all’equilibrio del bilancio ed alla sostenibilità del debito pubblico. Sul punto cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, 691 ss.; A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2012, 198 ss.; D. CABRAS, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, ivi, 111 ss.

⁸ Cfr. per tutti G. BERTI, *Commento all’art. 5 Cost.* in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione italiana. Principi fondamentali*, Bologna, 1975, 277 ss.; G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V*

sponsabile” che si ritiene sotteso alle previsioni dell’art. 97, comma 3, Cost. e ad una parte considerevole della normazione amministrativa.

Il rapporto fra autonomia e responsabilità funzionale appena tratteggiato trova del resto conferma in alcune disposizioni legislative: in tal senso, l’art. 1, comma 2, lett. d), della l.r. 48/1995 della Valle d’Aosta dispone che gli interventi finanziari a favore di Comuni e Comunità Montane abbiano pure la finalità di «accrescere la *responsabilizzazione* degli amministratori locali nei confronti dei cittadini quali contribuenti e quali utenti dei servizi locali»; in termini più generici, ma non meno significativi, il capo I della l.p. n. 36/1993 della Provincia autonoma di Trento è espressamente dedicato alla «autonomia e *responsabilità* dei Comuni».

Va da sé che il vero problema è quello di verificare in concreto quali strumenti siano predisposti dall’ordinamento per rendere efficace ed effettivo il modello di amministrazione responsabile che si è sinteticamente tratteggiato in precedenza.

Sul piano più specifico e legato alla normativa di settore, l’altra ragione che legittima questo studio riguarda le peculiarità del coordinamento delle finanze locali nelle Regioni e Province a statuto speciale.

Ciò avviene – come noto – in forza della potestà normativa primaria che Regioni e Province autonome hanno in materia di ordinamento degli enti locali, ai sensi e per gli effetti dei relativi Statuti. In questa materia, pertanto, i legislatori regionali e provinciali hanno potuto sperimentare ed attuare peculiari forme di coordinamento fra i differenti livelli di governo, valorizzando soprattutto una serie di tecniche di intervento negoziato di Regioni e Province sui trasferimenti e sulla gestione delle singole risorse.

Diversa è, invece, la disciplina applicabile alle Regioni ordinarie, nei confronti delle quali si applicano le previsioni della parte II del d.lgs. n. 267/2000 e dal d.lgs. n. 118/2011, senza che il legislatore re-

della Costituzione. Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Roma, 2002; P. CARETTI, Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione, Torino 2003. Sul concetto teorico-generale di autonomia cfr. anche M.S. GIANNINI, Autonomia pubblica, in Enciclopedia del diritto, IV, Milano, 1959, ad vocem.

gionale abbia effettivi margini di manovra nella predisposizione di tecniche di coordinamento fra livelli di governo⁹.

Il sistema delle Regioni e Province autonome appare non solo più complesso – perché articolato su più livelli istituzionali – ma anche maggiormente idoneo a consentire una riflessione sui rapporti fra autonomia istituzionale e responsabilità funzionale: se l'autonomia è la premessa teorica e concettuale della responsabilità, posto che solo un soggetto autonomo ha quel potere di scelta che implica un'assunzione di responsabilità rispetto agli effetti della propria azione, resta nondimeno aperta la questione di verificare in concreto come i due poli interagiscano nell'ambito delle autonomie speciali. Allo scopo, sarà considerata principalmente la legislazione delle Province autonome di Trento e Bolzano, della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Valle d'Aosta, che più intensamente sono intervenute in materia.

2. Coordinamento mediante accordi di diritto pubblico

Uno dei più diffusi strumenti di coordinamento della finanza locale è costituito dalle molteplici, e non sempre definite, forme di accordi, intese e convenzioni fra differenti livelli di governo, variamente disciplinate dalla legislazione regionale e provinciale.

A fini esemplificativi, si consideri l'accordo per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità sottoscritto fra Giunta regionale e Consiglio permanente degli enti locali nella Regione Valle d'Aosta¹⁰; l'intesa fra i Comuni che, sempre in Valle d'Aosta, è preordinata ad assicurare un'omogenea determinazione della base imponibile dell'ICI¹¹; l'accordo previsto dall'art. 81 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige per la determinazione dell'ammontare com-

⁹ Cfr. art. 149 del t.u., che stabilisce i principi generali in materia di finanza locale, propria e derivata: oltre a stabilire una riserva di legge in materia, il t.u. riconosce la potestà impositiva autonoma degli enti locali in materia di imposte, tasse e tariffe sui servizi di propria competenza, disciplina i trasferimenti erariali, prevede l'istituzione di fondi nazionali ordinari e speciali.

¹⁰ Cfr. art. 2 *bis* della l.r. n. 48/1995 della Valle d'Aosta.

¹¹ Cfr. art. 12 della l.r. n. 48/1995 della Valle d'Aosta.

plussivo dei trasferimenti in favore dei Comuni¹²; in Trentino, l'intesa fra Giunta provinciale e rappresentanza unitaria dei Comuni al fine di definire i criteri e le modalità per la formazione dei progetti di razionalizzazione dei servizi pubblici comunali¹³; sempre in Trentino, l'intesa fra Giunta provinciale e rappresentanza dei Comuni al fine di definire procedure e criteri di applicazione della disciplina inerente all'assunzione di nuovo personale presso gli enti locali¹⁴; nuovamente in Trentino, la serie di intese attraverso cui Giunta e rappresentanza dei Comuni possono negoziare la gestione del Fondo per gli investimenti programmati dei Comuni, fissando volume dell'investimento, opere prioritarie, criteri e modalità di erogazione delle somme e del relativo monitoraggio¹⁵; in Provincia di Bolzano, il ruolo assunto dal Comitato per gli accordi finanziari, che determina ogni anno i fondi da ripartire presso i singoli Comuni, tramite un accordo fra Presidente della Giunta e una rappresentanza unitaria dei Comuni¹⁶.

Si tratta di accordi fra amministrazioni ascrivibili al modello generale tratteggiato dall'art. 15 della l. n. 241/1990, la cui disciplina rinvia, a propria volta, ai principi stabiliti dalle previsioni dell'art. 11 della l. n. 241/1990: principi, che, come noto, riguardano sia le procedure da seguire ai fini della negoziazione che il regime giuridico sostanziale dell'accordo, contraddistinto da significative intersezioni fra disciplina pubblicistica e principi generali del codice civile in materia di obbligazioni¹⁷.

¹² Cfr. art. 81, comma 2, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, nonché l'art. 3 della l.p. n. 36/1993 della Provincia autonoma di Trento.

¹³ Cfr. art. 7, comma 4, della l.p. n. 36/1993.

¹⁴ Cfr. art. 10, comma 3, della l.p. n. 36/1993.

¹⁵ Cfr. art. 11 della l.p. n. 36/1993.

¹⁶ Cfr. art. 2 della l.p. n. 6/1992.

¹⁷ Si tratta di un argomento ampiamente indagato dalla dottrina amministrativistica: fra i contributi sistematici cfr. almeno E. BRUTI LIBERATI, *Accordi pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Milano, 2001, *ad vocem*; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, Napoli, 2000; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, *ad vocem*; G. GRECO, *Accordi amministrativi. Tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e ac-*

Ricorrere ad un siffatto modello per assicurare un adeguato coordinamento della finanza locale implica, tuttavia, una sorta di necessaria presa d'atto dei limiti di questi strumenti nella *governance* territoriale: limiti che, su un piano teorico-generale, riguardano il rapporto fra l'autonomia negoziale ed eteronomia degli effetti dell'accordo, fisiologicamente destinato ad incidere sulla soddisfazione di interessi riferibili a terzi che non sono necessariamente stati parte del procedimento¹⁸; ciò comporta, su un piano pratico, la piena contestabilità degli accordi innanzi al giudice amministrativo, e, quindi, la stessa contendibilità delle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica, destinate a divenire facile oggetto di contestazione¹⁹.

Nel ricorrere allo strumento dell'accordo di diritto pubblico, il legislatore riconosce quindi come la discrezionalità sottesa alle scelte di razionalizzazione e coordinamento implichi un bilanciamento fra interessi primari e secondari suscettibile di un sindacato giurisdizionale di tipo estrinseco, affidato alla giurisdizione amministrativa²⁰.

Dando per assodato che la discrezionalità rappresenti uno dei modi di manifestazione del potere pubblico, deve quindi riconoscersi come a tale potere si riconnetta la doverosa assunzione di responsabilità della scelta effettuata nella stipulazione dell'accordo: assunzione di responsabilità giuridica, ai sensi dell'art. 97, comma 3, Cost., e non di una

cordi di programma, Milano, 1992. Fra i contributi recenti, cfr. S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del modello tipologico*, in *Dir. Amm.*, 2010, 395 ss.

¹⁸ Su tutti questi aspetti cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione*, cit., 135 ss.; G. FALCON, *op. cit.*, 259 ss.

¹⁹ Cfr. G. GRECO, *op. cit.*, specie 277 ss.

²⁰ Non ci si dilunga, in questa sede, sui vari modi di intendere la discrezionalità politica ed amministrativa – quest'ultima intesa come una giuridificazione della politicità insita nelle scelte di indirizzo, programmazione e gestione degli apparati amministrativi, laddove la legge lo consenta – facendo rinvio, in chiave teorico-generale, a D.J. GALLIGAN, *La discrezionalità amministrativa*, trad. it., Milano, 1999. Nella dottrina italiana resta sempre d'obbligo un rinvio a M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, mentre – nella dottrina recente – una efficace sintesi delle principali problematiche è offerta da B.G. MATTARELLA, *Discrezionalità amministrativa*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, *ad vocem*.

mera responsabilità politica innanzi all'opinione pubblica o al corpo elettorale; assunzione di responsabilità giuridica che va debitamente esternata nella motivazione della delibera a contrarre e nella motivazione degli stessi accordi, ai sensi della disciplina stabilita dal novellato art. 11, comma 2, della l. n. 241/1990 e dalle generali previsioni dell'art. 3 della l. n. 241/1990, applicabili anche alle autonomie speciali in forza di quanto stabilito dall'art. 29 della legge generale sull'attività amministrativa²¹.

Si tratta di considerazioni non prive di riflessi pratici.

Una recente sentenza del Trga di Trento, avente ad oggetto l'impugnazione del protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2012 da parte di un Comune, conferma infatti la dimensione problematica dei predetti rilievi, evidenziando i problemi di ordine sia sostanziale sia procedurale sottesi al coordinamento mediante accordi²². Venivano contestate, in particolare, le modalità di gestione associata obbligatoria di determinate funzioni amministrative da parte dei Comuni di minor consistenza demografica, fra cui quello ricorrente.

Dopo aver effettuato un'attenta ricostruzione della normativa statale, regionale e provinciale applicabile al caso di specie, il collegio giudicante vagliava le censure dell'amministrazione ricorrente, che contestava il difetto di motivazione di una delibera di attuazione del protocollo d'intesa, nella parte in cui non si sarebbero meglio chiariti i criteri attraverso cui individuare le funzioni da gestire in forma associata. Nella sostanza, veniva quindi contestata la razionalità della scelta discrezionale effettuata in sede di accordo.

Il Trga respingeva la censura sulla base delle indicazioni contenute nello stesso protocollo, che spiegava le ragioni alla base dell'intervento: per il collegio giudicante, «[l'intesa] ha analizzato i servizi comunali erogati rispetto alle dimensioni organizzative e tecnologiche, ha identificato le potenziali opportunità di riorganizzazione ed evidenziato i ser-

²¹ Su tutti questi profili, anche con riguardo al rapporto fra posizione di responsabilità dell'amministrazione e motivazione del provvedimento e degli atti amministrativi generali, sia concesso rinviare ad A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013, cui si rimanda anche per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

²² Cfr. Trga Trentino-Alto Adige, Trento, 25 settembre 2013, n. 311.

vizi che, attraverso la gestione associata, possono raggiungere un maggior grado di efficienza ed efficacia. Sono state in tal modo individuate le funzioni attinenti allo sportello unico delle attività produttive, alle entrate, all'informatica, ai contratti e appalti. Ed è indubbio... che trattasi di attività che richiedono – come già sopra osservato – un'alta competenza tecnica unitamente ad un assiduo aggiornamento professionale e che, pertanto, sono state ragionevolmente individuate nell'ottica della “specializzazione delle competenze”».

È agevole osservare come il Trga riconosca la natura discrezionale delle scelte organizzative sottese al protocollo, ma, al contempo, non le reputi assolutamente sottratte a sindacato: il sindacato viene tuttavia compiuto attraverso uno scrutinio sostanziale della motivazione dell'accordo, che rappresenta qualcosa di meno di un integrale controllo di merito della decisione politica – sottratto al giudice di legittimità – ma anche qualcosa di più di un semplice sindacato estrinseco di ragionevolezza ed attendibilità della scelta, posto che in questa occasione il giudice ha vagliato l'intero *modus operandi* di Provincia e Comitato²³.

Un altro significativo passaggio della sentenza riguarda la procedura di conclusione dell'accordo: a fronte delle contestazioni della parte ricorrente, che lamentava l'avocazione di funzioni amministrative riservate ai Comuni da parte della Provincia e delle Comunità di Valle trentine, il collegio sottolineava in un *obiter dictum* come «il termine “gestione associata”, utilizzato nella disciplina sulla finanza locale e, precisamente, in sede di corresponsione ai comuni dei mezzi finanziari necessari per svolgere funzioni secondo principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, presuppone lo svolgimento di un procedimento condiviso e concertato, ossia la partecipazione e l'intesa degli enti locali alle scelte istituzionali tramite l'organismo di rappresentanza unitaria, ma non l'accordo positivo di ciascun comune».

Si tratta di una conclusione di assoluto rilievo, laddove i giudici hanno riconosciuto come l'esercizio di una discrezionalità amministrativa negoziata fra Provincia e Comitato rappresentativo degli enti locali implichi, comunque, una ripartizione della responsabilità funzionale

²³ Anche su questa tipologia di sindacato sia consentito un rinvio ad A. CASSATELLA, *op. cit.*, specie 43 ss.

delle scelte compiute nell'esercizio del potere fra l'amministrazione provinciale e l'ente esponenziale degli interessi dei Comuni, esonerando tuttavia questi ultimi dal potere di esprimere il proprio assenso o dissenso rispetto alle scelte effettuate, salva ovviamente la possibilità di contestarne innanzi al giudice la correttezza.

In tal senso, il coordinamento attraverso accordi si risolve in uno strumento di semplificazione politico-amministrativa e di selezione degli interessi sottesi alla scelta discrezionale, nella parte in cui il Comitato esprime una posizione ed una volontà propria, ed autonoma, rispetto a quella dei singoli enti locali. Ciò priva gli stessi Comuni della facoltà di rappresentare direttamente i propri interessi nel procedimento di negoziazione, finendo, nei fatti, per subordinarli gerarchicamente a quelli dell'organismo rappresentativo.

Ci si può chiedere se si tratti di una scelta coerente con il principio di sussidiarietà verticale e con il principio autonomistico, nella parte in cui la disciplina provinciale finisce per sacrificare gli interessi della collettività territoriale e di intere fasce di popolazione: limitandoci, in questa sede, ad analizzare il problema sotto un profilo metodologico e giuridico, si può osservare come il vero conflitto, in materia, sia rappresentato dalle esigenze costituzionali di contenimento della spesa pubblica a mezzo di semplificazione normativa ed amministrativa, contro le istanze rappresentative e gli interessi delle collettività locali.

Si tratta di un conflitto di valori interno al sistema, la cui soluzione dipende dai singoli arbitraggi compiuti da legislatore, amministrazioni e giudici in quella che si è efficacemente definita come una sorta di arena pubblica²⁴: negli anni della crisi economica e delle misure "anticrisi", la questione attiene all'impatto delle misure di semplificazione normativa, amministrativa e di spesa sui procedimenti decisionali e sulla qualità della partecipazione di *stakeholders* e *shareholders* a scelte che impegnano la collettività²⁵.

²⁴ Si fa riferimento, come noto, a S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, 601 ss.

²⁵ Per un'analisi dell'organizzazione amministrativa e della partecipazione procedimentale colta anche nel filtro della scienza dell'amministrazione e delle scienze economiche, cfr. G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, specie 220 ss.

È quindi indubbio che una semplificazione del sistema decisionale porti ad una riduzione della complessità delle relazioni istituzionali, ma a questo beneficio fa da contrappeso il costo – non immediatamente quantificabile – derivante dal sacrificio di istanze democratiche e partecipative²⁶.

3. Coordinamento mediante attribuzione di vantaggi economici

Un'ulteriore categoria di strumenti utilizzati per garantire il coordinamento della finanza locale è quella dei contributi finanziari che Regioni e Province autonome erogano a favore degli enti locali per l'esercizio di determinate funzioni e servizi o la realizzazione di opere pubbliche²⁷.

Non è raro che l'erogazione dei contributi sia a propria volta accompagnata da un'attività di programmazione e negoziazione fra i differenti livelli di governo, al fine di concordare gli obiettivi ed i risultati attesi dall'attribuzione dei vantaggi economici, sulla base di uno schema generale che può essere ricondotto al modello dell'art. 12 della l. n. 241/1990, oltre che del già menzionato art. 14 della stessa legge²⁸.

²⁶ Sono significativi, sul punto, gli spunti critici di R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 3 ss.

²⁷ Per un inquadramento di questi strumenti di intervento pubblico nell'economia e nell'azione amministrativa cfr. già D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1971; G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento dell'azione amministrativa*, I-II, Milano, 1967 e 1971. Per una più recente sintesi delle problematiche sottese ai singoli strumenti di intervento cfr. pure A. TONETTI, *Sovvenzioni amministrative*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario*, cit., I, *ad vocem*.

²⁸ Sulle previsioni dell'art. 12 della l. n. 241/1990, che impone di predeterminare rigorosamente i criteri di attribuzione dei vantaggi economici comunque denominati, cfr. per tutti S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, 573 ss. Per un'applicazione pratica dei principi dell'art. 12 al finanziamento degli enti locali, ancorché in una Regione ordinaria, cfr. Tar Piemonte, sez. I, 8 giugno 2010, n. 2727.

In tal senso, è significativo il regime dei trasferimenti finanziari ai Comuni vigente in Valle d'Aosta, contraddistinto da erogazioni che si basano su parametri oggettivi che tengono conto della popolazione, delle caratteristiche dei singoli territori e delle relative condizioni socio-economiche; sempre in Valle d'Aosta, hanno lo stesso tenore le previsioni relative ai trasferimenti finanziari alle Comunità montane, che tengono conto delle funzioni esercitate dai singoli enti e della necessità di garantire un (ri)equilibrio tra le singole realtà locali²⁹.

Nella legislazione regionale e provinciale spiccano, in ogni caso, le previsioni normative che disciplinano l'attività di una serie di fondi: in Valle d'Aosta sono previsti fondi speciali per programmi di investimento, con sovvenzioni erogate sulla base di criteri prestabiliti dalla Regione, a seguito di una selezione fra le proposte presentate dai singoli Comuni³⁰; altrettanto articolata è la disciplina prevista dalla Provincia autonoma di Trento, relativa al fondo ordinario per il finanziamento dei servizi comunali, al fondo perequativo per il riequilibrio delle dotazioni finanziarie dei Comuni, al fondo per il sostegno di specifici servizi comunali, al fondo per gli investimenti di rilevanza provinciale³¹; di tenore analogo la disciplina della Provincia di Bolzano, dove sono disciplinati il fondo ordinario, il fondo per gli investimenti, il fondo perequativo ed il fondo per l'ammortamento dei mutui³²; in Friuli-Venezia Giulia sono significative le disposizioni relative al fondo di anticipazione finanziaria per la stabilità degli enti locali che si trovino in uno stato di difficoltà³³.

In tutte le ipotesi appena considerate, Regioni e Provincia autonoma godono in partenza di un margine di discrezionalità "mista" – situata al confine fra decisione politica e valutazione tecnica ancorata al riscontro di fabbisogni obiettivi – sull'allocazione delle risorse a favore dei singoli enti locali³⁴.

²⁹ Cfr. artt. 1 e 13 della l.r. n. 48/1995 della Valle d'Aosta.

³⁰ Cfr. artt. 17 ss. della l.r. n. 48/1995 della Valle d'Aosta.

³¹ Cfr. artt. 5 ss. della l.p. n. 36/1993.

³² Cfr. artt. 4 ss. della l.p. n. 6/1992.

³³ Cfr. art. 14, comma 19, della l.r. n. 23/2013.

³⁴ Su questi aspetti, e sulle problematiche sottese fra discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche, cfr. almeno D. DE PRETIS, *Valutazioni tecniche della p.a.*, in

La libertà di apprezzamento è tuttavia limitata attraverso vincoli sostanziali e procedurali: i primi attengono all'individuazione dei presupposti e delle finalità del finanziamento, nei termini stabiliti dagli atti di indirizzo e programmazione approvati di volta in volta dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, mentre i secondi possono essere ricondotti alle modalità di selezione, e valutazione, delle proposte meritevoli di finanziamento, come formulate dai singoli Comuni.

L'attività di programmazione degli interventi può essere spesso svolta in collaborazione con gli organismi di rappresentanza delle autonomie locali: i criteri di erogazione delle risorse stanziare dal fondo di anticipazione finanziaria del Friuli-Venezia Giulia sono ad esempio definiti mediante intesa fra Giunta regionale e Consiglio delle autonomie locali³⁵; in Trentino, il fondo per il sostegno di specifici servizi comunali può stanziare somme relative ad attività che non sono espressamente contemplate dalla legge, ma che possono essere di volta in volta stabilite dalla Giunta provinciale, sentita la rappresentanza unitaria dei Comuni³⁶; sempre in Trentino, sono definiti d'intesa fra Giunta e rappresentanza unitaria dei Comuni pure i criteri e le modalità di definizione della durata e delle tipologie dei trasferimenti³⁷.

Nella selezione delle proposte da finanziare, pertanto, Regioni e Province saranno tenute a motivare in dettaglio le singole scelte effettuate, alla luce dei parametri predeterminati dalla legge o dagli stessi atti di programmazione: ove si ammetta che le valutazioni effettuate in sede di finanziamento rientrino fra le cc.dd. valutazioni "riservate" degli organi di indirizzo politico, soggette ad un sindacato giurisdizionale estrinseco e di tipo tendenzialmente debole³⁸, la motivazione delle sin-

S. CASSESE (diretto da), *Dizionario*, cit. VI, 6176 ss.; ID., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985; B. TONOLETTI, *L'accertamento amministrativo*, Padova, 2001.

³⁵ Cfr. art. 14, comma 20, della l.r. n. 23/2013.

³⁶ Cfr. 7, comma 4, della l.p. n. 36/1993.

³⁷ Cfr. art. 12 della l.p. n. 36/1993.

³⁸ Sulle problematiche attinenti al sindacato delle valutazioni amministrative, oltre agli Autori citati alla nota 34, cfr. R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, 97 ss. (dell'estratto), nonché V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984, 463

gole decisioni permetterà comunque agli interessati, al giudice ed alla collettività di apprezzare, in concreto, l'attendibilità delle considerazioni effettuate ai fini del finanziamento, anche in rapporto all'istruttoria compiuta ai fini della sua erogazione.

Va da sé che l'utilizzo dei finanziamenti erogati è soggetto al monitoraggio di Regioni e Provincia autonoma, che potranno esercitare, in materia, sia le ordinarie potestà di autotutela previste dal capo IV *bis* della l. n. 241/1990 che gli specifici poteri attribuiti dalla disciplina di riferimento: in Trentino è ad esempio disciplinata la decadenza – totale o parziale – dai benefici, disposta sia a fronte dell'inosservanza dei requisiti individuati dalla Provincia ai fini della corresponsione del beneficio, sia per inosservanza dei termini di concessione del finanziamento o per mancato avvio o rendicontazione dei singoli interventi³⁹.

In Valle d'Aosta, la valutazione ed il controllo delle attività finanziate è effettuata dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, che oltre a vagliare *ex ante* l'ammissibilità di progetti ed interventi, gestisce un apposito sistema di monitoraggio e valuta l'intera attuazione di programmi e progetti avviati in ambito regionale.

Colto nel filtro della responsabilità funzionale delle amministrazioni, il coordinamento realizzato a mezzo di attribuzione di vantaggi economici mostra in maniera piuttosto efficace in che termini l'azione amministrativa debba essere conforme a criteri di legalità formale e sostanziale ed, al contempo, a criteri che caratterizzano il modello della c.d. amministrazione di risultato⁴⁰: legalità formale e sostanziale posso-

ss.; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Studi in memoria di V. Bachelet*, II, Milano, 1987, 247 ss.; C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, 71 ss.; F.G. SCOCA, *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, *ivi*, specie 112 ss.; N. PAOLANTONIO, *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, 2000; A. TRAVI, *Sindacato debole e giudice deferente: una giustizia "amministrativa"?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006, 304 ss.; D. VALIANO, *Sindacato di legittimità e sostituzione della pubblica amministrazione*, in *GiustAmm*, 2012, 1 ss.

³⁹ Cfr. art. 16 *bis* della l.p. n. 36/1993.

⁴⁰ Sulle problematiche inerenti all'amministrazione "di risultato", ossia ad una concezione degli apparati amministrativi in cui il rispetto delle regole formali deve essere integrato (ma non sostituito) dal rispetto di criteri di efficacia ed efficienza nel raggiun-

no (e devono) certamente condizionare l'esercizio della discrezionalità amministrativa nella selezione degli enti locali meritevoli di finanziamento, anche allo scopo di non determinare irragionevoli sperequazioni fra gli enti che aspirano al sovvenzionamento; ad esse si aggiunge tutta l'attività di controllo e monitoraggio dei finanziamenti, che non è preordinata a valutare soltanto la formale conformità delle azioni finanziate agli atti di programmazione, ma anche e soprattutto la loro adeguatezza rispetto agli obiettivi del finanziamento.

Mediante l'attribuzione ed il monitoraggio dei finanziamenti a favore degli enti locali, quindi, Regioni e Provincia autonoma assumono la responsabilità funzionale dell'erogazione dei benefici a favore dei soggetti ritenuti maggiormente meritevoli, oltre che del controllo della loro effettiva – efficace ed efficiente – utilizzazione; a propria volta, gli enti finanziati assumono su di sé la responsabilità di attuare gli interventi previsti, rendicontando il proprio operato.

In questa prospettiva, il coordinamento può essere inteso sia come metodo di co-decisione e distribuzione delle rispettive responsabilità funzionali, che come esito delle politiche di finanziamento, laddove le attribuzioni dei vantaggi economici siano legittimamente (ed effettivamente) frutto di un corretto esercizio della discrezionalità degli enti finanziatori e della capacità operativa e gestionale degli enti finanziati.

gimento della cura concreta dell'interesse pubblico, cfr. tra gli altri M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Annuario Aipda 2002*, Milano, 2003, 107 ss.; L. IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Studi in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, I, 741 ss.; ID., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1998, 299 ss.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione; dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*, 1999, 57 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, cit., II, 813 ss.; ID., *Amministrazione di risultato e provvedimento amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004, 1 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

4. *Coordinamento mediante regolazione delle funzioni amministrative*

Un'ulteriore tecnica di coordinamento della finanza locale può essere da ultimo ravvisata nell'attività di regolazione delle funzioni amministrative effettuate da Regioni e Provincia autonoma di Trento: mentre, nei casi esaminati in precedenza, veniva direttamente in gioco l'esercizio di poteri amministrativi che trovavano nella legge il proprio fondamento, in quest'ultimo frangente è il legislatore stesso ad intervenire in materia, attraverso prescrizioni variamente preordinate a semplificare, accorpate, ridurre o riallocare l'esercizio di funzioni amministrative normalmente spettanti agli enti locali.

Lo scopo di queste azioni può essere individuato, quantomeno in sintesi, nella riduzione della spesa pubblica a mezzo di riduzione della sfera pubblica⁴¹, che viene a propria volta compensata dalla razionalizzazione dei servizi e delle funzioni o dall'intervento – talvolta “sussidiario” ai sensi dell'art. 118 Cost. – di soggetti privati⁴².

Nella chiave di lettura proposta nel paragrafo introduttivo, ciò implica una riallocazione delle responsabilità funzionali originariamente attribuite a favore di determinati apparati amministrativi ad altri apparati pubblici, come pure il loro trasferimento a carico di soggetti privati incaricati dell'esercizio di funzioni pubbliche o di pubblici servizi.

Anche in tal caso può essere utile ricorrere a una serie di esemplificazioni, utili a contestualizzare meglio il quadro di riferimento: in Trentino sono stati indicati obiettivi di efficienza ed efficacia nella gestione dei servizi pubblici, da realizzare anche attraverso forme associative o di cooperazione fra singoli Comuni, nei termini e nelle forme stabiliti dalla legislazione regionale; sempre in Trentino, sono favorite forme di gestione dei servizi pubblici volte a coinvolgere il settore privato, anche attraverso l'intervento del volontariato; Giunta provinciale e rappresen-

⁴¹ Per questa incisiva immagine cfr. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, specie 195 ss.

⁴² Sulle problematiche inerenti alla partecipazione del privato all'esercizio di funzioni pubbliche, nella logica della sussidiarietà orizzontale prevista dall'art. 118 Cost., cfr. tra gli altri G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010, cui si rinvia per più ampi riferimenti bibliografici.

tanza unitaria dei Comuni possono in ogni caso stabilire, mediante apposita intesa, i criteri e le modalità di formazione dei progetti di razionalizzazione dei singoli servizi⁴³; ancora in Trentino è stata contingente l'assunzione di nuovo personale da parte dei Comuni, che potranno procedere a nuove assunzioni solo a condizione di poter disporre di adeguate risorse ordinarie, da dimostrare in concreto⁴⁴; nell'ottica di una regolazione e razionalizzazione del settore, possono essere annoverate anche le previsioni inerenti alla individuazione di un regolamento comunale-tipo di contabilità per i Comuni di ridotte dimensioni, volto a semplificare e rendere omogenee le procedure di programmazione e gestione finanziaria e contabile⁴⁵.

Su un ulteriore, e altrettanto essenziale, versante, il coordinamento implica la gestione di flussi e scambio di informazioni fra enti locali e Provincia: a questo scopo, la legislazione provinciale impone ai Comuni di fornire al Servizio enti locali della Provincia le necessarie informazioni di carattere strutturale, organizzativo e finanziario⁴⁶. È inoltre prevista la creazione di un Osservatorio economico-finanziario degli enti locali, da intendere come una serie di iniziative di studio e analisi della finanza locale, di supporto tecnico-informativo a favore dei singoli enti, finalizzata soprattutto a favorire la partecipazione di Comuni, associazioni di Comuni e relative rappresentanze alle scelte delle politiche di intervento in materia di finanza locale⁴⁷.

Un analogo sistema informativo è previsto anche dalla legislazione del Friuli-Venezia Giulia, che a propria volta interviene in materia di reclutamento del personale da parte degli enti locali, fissando una serie di coefficienti economico-finanziari da rispettare sulla base di una programmazione triennale⁴⁸.

Si tratta, con tutta evidenza, di un catalogo di misure eterogenee, che mal si presta ad una valutazione unitaria ed uniforme, tranne per il fatto di costituire una possibile risposta alla crisi economica ed alle difficoltà

⁴³ Cfr. art. 7 della l.p. n. 36/1993.

⁴⁴ Cfr. art. 10 della l.p. n. 36/1993.

⁴⁵ Cfr. art. 13 *ter* della l.p. n. 36/1993.

⁴⁶ Cfr. art. 28 della l.p. n. 36/1993.

⁴⁷ Cfr. art. 33 della l.p. n. 36/1993.

⁴⁸ Cfr. art. 12, commi 2 e 25, della l.r. n. 17/2008.

finanziarie dei singoli Comuni mediante il tendenziale assorbimento del loro potere di spesa e della loro discrezionalità politica, soprattutto in materia di gestione dei servizi pubblici locali ed assunzione del personale.

Se la giustificazione economico-politica degli interventi normativi appare chiara e difficilmente criticabile nell'attuale contesto storico, non possono sottacersi le problematiche giuridiche sottese a queste politiche di riduzione della sfera pubblica: da un lato, ogni intervento di semplificazione e razionalizzazione del sistema implica, a monte, un bilanciamento fra interessi da promuovere e sacrificare; dall'altro, gli interventi del legislatore possono incidere, indirettamente, sull'intera attività decisionale degli enti locali e sulle modalità attraverso cui essi sono comunque tenuti alla soddisfazione del pubblico interesse⁴⁹.

Sempre nei termini individuati all'esordio di questo contributo, può quindi ritenersi che le politiche di contenimento della spesa pubblica e di coordinamento della finanza locale a mezzo di semplificazione burocratico-amministrativa incidano sulla stessa struttura e sulle stesse caratteristiche della posizione di garanzia propria delle singole amministrazioni locali rispetto alla tutela di determinate categorie di interessi: ciò impone di considerare quantomeno in termini problematici i potenziali effetti delle politiche di semplificazione, rilevando come il contenimento della spesa pubblica possa avere apprezzabili costi sociali – in termini di qualità e quantità delle prestazioni erogate a favore dei cittadini – neutralizzabili solo a patto di responsabilizzare i singoli funzionari e rendere più efficace, a costi economici invariati, la loro azione.

I termini della questione possono essere colti anche alla luce di una sentenza del Trga di Trento, pronunciata in una controversia in cui si contestava l'accorpamento dei servizi di segreteria comunale in alcuni Comuni di piccole dimensioni, in forza di un'intesa sottoscritta tra Pro-

⁴⁹ Si tratta di aspetti già lucidamente messi in luce da S. CASSESE, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, 279 s, il quale puntualmente evidenziava come fossero le risorse finanziarie a dare la misura concreta del potere amministrativo, ossia a determinare l'efficacia reale delle politiche pubbliche affidate alla mediazione ed attuazione degli apparati amministrativi.

vincia e Consiglio delle autonomie locali e di ulteriori interventi normativi regionali e provinciali⁵⁰.

I ricorrenti – un Comune ed alcune organizzazioni sindacali – contestavano la scelta di accorpare le sedi, lamentando, fra l'altro, anche una violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza ed autonomia organizzativa: come riportato in sentenza, infatti, «la riforma del servizio di segreteria [avrebbe introdotto] un'indebita demarcazione tra Comuni di minori dimensioni e le altre amministrazioni; i segretari in servizio [avrebbero visto] pregiudicati i loro diritti di carriera e di autonomia organizzativa; non sarebbe chiaro come si [sarebbero dovuti] ricercare i Comuni da convenzionare né come si [sarebbero articolati] i rapporti funzionali e se vi [sarebbero stati] riconoscimenti economici».

Nel respingere il ricorso, ritenuto in parte inammissibile ed in parte infondato, il giudice amministrativo ha compiuto un'attenta ricognizione della disciplina applicabile, rimarcando, da un lato, la politicità delle scelte compiute dalla Provincia, e sottolineando, dall'altro, come si tratti di misure di macro-organizzazione imposte da norme finanziarie, riservate alla legge e sottratte alla contrattazione collettiva: ciò, con il rilevante effetto di privare le associazioni di categoria della legittimazione a contestare le decisioni del legislatore.

Pur nella sua peculiarità, il caso non dimostra soltanto i potenziali effetti delle politiche di riforma a carico di cittadini o categorie professionali, ma spiega con una certa efficacia come le politiche normative di contenimento della spesa pubblica possano sovente fuoriuscire dai limiti del sindacato del giudice amministrativo, essendo contestabili unicamente mediante un giudizio di costituzionalità promosso in via principale o – più probabilmente – incidentale. Ciò implica ridotti margini di contestabilità di scelte che rischiano di essere tuttavia delegittimate sul piano prettamente politico, mancando altri e più efficaci strumenti di contestazione delle singole decisioni.

⁵⁰ Trga Trentino-Alto Adige, Trento, 26 febbraio 2014, n. 60.

5. Osservazioni di sintesi: alcuni spunti problematici

Colto attraverso l'analisi induttiva basata sulla pur rapida individuazione degli strumenti predisposti dal legislatore ed utilizzati dalle amministrazioni, il coordinamento della finanza locale appare come un fenomeno dai confini incerti, sia per quanto attiene alla sua possibile definizione che per quanto concerne l'individuazione delle sue qualità caratterizzanti.

Ciò potrebbe non stupire chi ritenga che quella di coordinamento della finanza locale sia una sorta di categoria onnicomprensiva, nella quale possono essere ricomprese tutte le misure funzionali alla riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica, e concepisca l'intero fenomeno in chiave funzionalistica: il coordinamento non sarebbe, quindi, una tecnica organizzativa e decisionale in senso proprio e pregnante, quanto una sorta di "finalità" perseguita dal legislatore statale e dai legislatori regionali e provinciali, in rapporto ai problemi derivanti dall'eccesso di spesa pubblica e dall'ormai endemica crisi economico-finanziaria⁵¹.

Ne deriva che alcuni strumenti tradizionali dell'azione amministrativa – dagli accordi ai finanziamenti, passando per la gestione dei servizi pubblici – sono rivisitati dal legislatore mediante norme speciali che enfatizzano la funzione di coordinamento e contenimento della spesa pubblica dei singoli istituti: così, gli accordi sono strumenti per negoziare sia i trasferimenti di risorse sia le modalità di riduzione di determinati tetti di spesa; le procedure selettive di finanziamento ed i relativi monitoraggi sono strumenti di allocazione di risorse scarse e di promozione di determinati interessi, a scapito di altri; le norme di semplificazione organizzativa degli enti locali sono preordinate a ridurre i costi di determinati servizi, sulla base di logiche che da un lato mirano certo a rendere più efficiente l'azione amministrativa, ma che, dall'altro, si ri-

⁵¹ Il fenomeno partecipa delle più ampie trasformazioni dell'amministrazione e dell'azione amministrativa indotte dalla globalizzazione economica e della crisi finanziaria degli ultimi anni: sul punto, cfr. l'ampia indagine compiuta da G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.

solgono in una contrazione delle funzioni amministrative ed in una potenziale sottoprotezione di diritti ed interessi un tempo garantiti⁵².

A margine restando ogni valutazione di ordine economico e politico circa l'efficacia di queste politiche, va rilevato come sotto il profilo tecnico-giuridico – e nella visuale tipica del diritto delle amministrazioni pubbliche – queste tecniche di intervento denotino alcune potenziali debolezze.

Una prima debolezza riguarda la disciplina dei singoli istituti, che, a quanto si è avuto modo di vedere, pare, sotto molti aspetti, lacunosa: se è vero che accordi, finanziamenti, tecniche di semplificazione possono essere descritti e analizzati alla luce delle generali categorie ordinanti della scienza del diritto amministrativo, e delle previsioni della l. n. 241/1990, pare indubbio come si tratti di un approccio del tutto insufficiente ai fini del corretto inquadramento dei singoli fenomeni e, soprattutto, ai fini della soluzione delle singole problematiche applicative individuabili nella prassi.

Un primo aspetto critico riguarda la formalizzazione dei procedimenti decisionali e la disciplina delle procedure che guidano sia la conclusione di accordi e intese, che i finanziamenti o l'attività di semplificazione: per quanto esigua, la prassi giurisdizionale mostra già come alcune delle decisioni di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica possano essere lesive dei diritti di cittadini o di dipendenti pubblici, oltre che degli stessi enti locali e delle collettività di riferimento, determinando un potenziale contenzioso che – in materia – avrebbe l'effetto di rallentare le politiche avviate da Regioni e Province.

Se il diritto di difesa e reazione avverso atti e provvedimenti lesivi di interessi legittimi e diritti soggettivi non può essere certamente compreso, va tenuto fermo l'assunto per cui molti dei potenziali conflitti fra decisori politici, amministrazioni locali e cittadini potrebbero essere ovviati da appositi strumenti di partecipazione amministrativa, intesa

⁵² La dottrina è del resto concorde nell'evidenziare come la semplificazione amministrativa non sia necessariamente priva di costi economico-sociali ed implichi, a monte, un bilanciamento di interessi finalizzato alla selezione del modo più efficace di semplificare: sul punto cfr. tra gli altri M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività del potere pubblico*, in *Foro Amm. Tar*, 2010, 3041 ss., cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

come strumento di legittimazione e rafforzamento delle politiche pubbliche⁵³. Gli stessi criteri consentirebbero, peraltro, di rafforzare la legittimazione degli atti di indirizzo politico-amministrativo sottratti ad un diretto sindacato giurisdizionale, nella logica luhmanniana della legittimazione attraverso il procedimento⁵⁴.

Il discorso vale sia per i procedimenti di negoziazione amministrativa che per la determinazione dei criteri di erogazione o distribuzione dei finanziamenti a favore dei singoli enti locali, ma potrebbe essere potenzialmente esteso anche alle politiche di semplificazione organizzativa avviate dal legislatore.

Se la disciplina della partecipazione procedimentale pare strumentale alla legittimazione procedurale delle scelte effettuate, la motivazione delle singole scelte appare come uno strumento idoneo a rafforzare ulteriormente gli esiti del procedimento: si tratta, infatti, della manifesta assunzione di responsabilità della singola scelta, preordinata a limitarne e specificarne gli effetti ed, al contempo, a consentire a tutti gli interessati una piena valutazione della sua opportunità e legittimità⁵⁵.

⁵³ Si tratta, come noto, di problematiche di ampiezza tale da non poter essere trattate esaustivamente in questo contributo: ci si limita in questa sede a rammentare come la partecipazione amministrativa non sia necessariamente ed esclusivamente uno strumento finalizzato alla tutela delle prerogative soggettive individuali – nei termini cui fa comunemente riferimento il capo III della l. n. 241/1990 e la disciplina regionale e provinciale in materia di procedimenti amministrativi – ma anche al miglioramento della qualità ed efficacia complessiva delle decisioni pubbliche, e quindi alla legittimazione dell'attività decisionale degli apparati amministrativi. Una prima impostazione del problema nei termini appena richiamati si deve soprattutto a S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973, mentre nella dottrina più recente utili spunti sono offerti, tra gli altri, da S. COGNETTI, *Qualità e quantità della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, 2000; P. FORTE, *L'imparzialità come struttura della decisione pubblica amministrativa*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Procedura, procedimento processo*, Padova, 2011, 405 ss.; M.C. ROMANO, *Interessi diffusi e intervento nel procedimento amministrativo*, in *Foro Amm. CdS*, 2012, 1691 ss.

⁵⁴ Cfr. N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, trad. it., Milano, 1995.

⁵⁵ Per questi aspetti ed ulteriori approfondimenti sia consentito nuovamente un rinvio ad A. CASSATELLA, *op. cit.*, specie 275 ss.

In prospettiva di politica del diritto, ciò implica la necessità di interpretare in maniera restrittiva il principio per cui gli atti normativi e gli atti amministrativi generali non dovrebbero essere motivati, individuando semmai delle speciali tecniche di motivazione dei singoli atti di indirizzo e programmatori, anche se legislativi: in tal senso, si potrebbero valorizzare sia le esperienze della legislazione speciale e di alcune Regioni, che i principi del diritto europeo⁵⁶.

Il rispetto di questi standard procedurali minimi – riferibili ad una sorta di “giusto procedimento” applicabile al coordinamento della finanza pubblica – consentirebbe di ridimensionare anche i dubbi inerenti alle modalità di semplificazione e riorganizzazione dei singoli enti locali, come si è visto nel caso della Provincia autonoma di Trento.

Che si tratti di un profilo indubbiamente critico pare evidente già dalle prime pronunce del giudice amministrativo, che, sebbene abbiano ritenuto legittime e parzialmente insindacabili le decisioni assunte in materia, hanno al contempo evidenziato come si tratti di vicende socialmente e giuridicamente controverse (e controvertibili in futuro).

Su questo specifico punto, si ritiene che le scelte effettuate in sede legislativa ed amministrativa possano essere legittimate non solo sul piano procedurale, ma anche su un piano propriamente sostanziale, attinente alla stretta proporzionalità della scelta: se, infatti, si assume che la riduzione della spesa pubblica a mezzo di riduzione della sfera pubblica sia un'attività potenzialmente lesiva di interessi, diritti, prerogative individuali e collettive ancorate e protette da valori costituzionali, si deve giocoforza ritenere che ogni sacrificio o compressione di siffatti valori debba essere conforme alla logica del “minimo mezzo” propria del principio di proporzionalità⁵⁷.

⁵⁶ Sia sempre concesso un rinvio ad A. CASSATELLA, *op. cit.*, soprattutto 402 ss., in riferimento alle problematiche della motivazione degli atti generali e degli atti normativi, che nella parte ricostruttiva dello scritto si ritiene giustificata da una concezione responsabilistica dell'esercizio di ogni funzione pubblica, compresa la funzione di indirizzo politico-amministrativo.

⁵⁷ Sul principio generale di proporzionalità cfr. per tutti S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *op. cit.*, 111 ss.; ID., *La proporzionalità quale principio generale dell'ordinamento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006, 1106 ss.; ID., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale*

Ne deriva che la scelta del legislatore o delle singole amministrazioni dovrà essere selezionata nel novero di una serie di alternative possibili, parimenti esplicitate nella parte motiva dell'atto o del provvedimento che dispone l'accorpamento o la riduzione di funzioni o servizi, sulla base di un parametro di giudizio che miri a massimizzare il contenimento della spesa pubblica mediante il minimo sacrificio delle prerogative individuali, attraverso di un'adeguata e documentata istruttoria, che si giovi dell'apporto della scienza dell'amministrazione e di altre scienze economico-sociali.

L'applicazione di più stringenti regole procedurali e di un adeguato canone di proporzionalità ha non solo l'effetto di legittimare le scelte degli apparati politici ed amministrativi e di garantire una più adeguata tutela delle prerogative dei soggetti che patiscano i pregiudizi delle singole decisioni, ma rafforza gli stessi rapporti fra i differenti livelli di governo del territorio e le differenti autonomie, rendendo palesi sia i percorsi decisionali seguiti dalle varie autorità che i limiti dell'assunzione di responsabilità politica e giuridica delle scelte compiute da Regioni, Province ed enti rappresentativi delle comunità locali.

nel diritto amministrativo, Milano, 1998; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Torino, 2008.

I MODELLI DI DISCIPLINA DELLA FINANZA PUBBLICA NEL RAPPORTO TRA REGIONI A STATUTO SPECIALE ED ENTI LOCALI

LE COMPETENZE IN MATERIA DI FINANZA LOCALE NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Flavio Guella

SOMMARIO: 1. La collocazione statutaria della finanza locale quale componente della specialità e la competenza su entrate e spese comunali come elemento del “sistema-Provincia”. 2. Le ragioni della riforma statutaria delle competenze in materia di finanza locale, tra esigenza esterna di risposta alle richieste statali di coordinamento e costruzione interna di un “sistema-Provincia”. 3. La struttura della disciplina statutaria in materia di finanza locale, tra componente derivata limitata mediante negoziazione e componente tributaria limitata mediante armonizzazione. 4. Il rapporto tra enti locali e Provincia autonoma di Trento nell’ambito della finanza derivata. 5. Il rapporto tra enti locali e Provincia autonoma di Trento nell’ambito della finanza di origine tributaria. 6. La negoziabilità nel coordinamento finanziario come garanzia quantitativa per gli enti locali e la standardizzazione/valutazione della spesa come requisito qualitativo di efficienza del “sistema-Provincia”.

1. La collocazione statutaria della finanza locale quale componente della specialità e la competenza su entrate e spese comunali come elemento del “sistema-Provincia”

Nel rapporto tra Regioni speciali ed enti locali il modello di disciplina delle questioni finanziarie svolge un ruolo fondamentale per definire la natura effettivamente differenziata dell’autonomia, in quanto l’ente intermedio si sostituisce nella funzione di coordinamento ordinariamente propria dello Stato, evidenziando (anche) in questa competenza il rapporto peculiare esistente con la relativa comunità.

La normazione del rapporto tra Regioni a Statuto speciale ed enti locali presenta quindi una portata di sistema, ed assume dignità statutaria

in quanto concorre a definire il grado di separatezza del regime finanziario speciale dal quadro nazionale¹. In altri termini, posto che l'autonomia speciale regionale (o provinciale) in tema di entrate e di spese si pone come uno spazio di minore dipendenza dagli indirizzi centrali, ottenuto attraverso forme di coordinamento (non assenti, per la necessaria coerenza con il carattere unitario dell'ordinamento, ma) negoziate², anche l'inclusione delle autonomie locali in questo sistema separato – affidandone il coordinamento all'ente intermedio, anziché al livello statale di governo³ – contribuisce a definire l'estensione della specialità finanziaria. L'affidamento delle decisioni di coordinamento dell'intero sistema territoriale delle spese e delle entrate all'ente speciale è, quindi, un elemento di rafforzamento dell'autonomia, che conferisce rilevanza statutaria anche al tema della finanza locale.

Nell'esperienza della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, peraltro, tale ruolo si è affermato storicamente fin dalla prima versione dello Statuto, mediante competenze della Regione sulla finanza comunale⁴. Successivamente, la competenza speciale sulla finanza locale è stata

¹ Per un inquadramento delle peculiarità del regime finanziario nelle Regioni speciali, e nella Provincia autonoma di Trento in particolare (su cui si concentra prevalentemente l'analisi che segue), cfr. C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia: il Trentino del secondo Statuto*, vol. I, Milano, 2011, pp. 367 ss.

² Negoziabilità sostanzziata, in particolare, nelle forme della definizione in commissione paritetica delle norme di attuazione, spesso richiesta anche mediante clausole di salvaguardia c.d. procedurali, nonché nell'utilizzo di forme pattizie per la revisione delle parti finanziarie degli Statuti speciali, qualora ammesso dagli stessi (cfr. ad es. l'art. 104, co. 1, dello Statuto TAA).

³ Sull'evoluzione della regolazione del sistema della finanza locale, e sulla funzione di coordinamento statale in materia, cfr. tra tutti ad es. FABRIZIO AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010. Cfr. anche A. GIOVANARDI, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005.

⁴ Nello Statuto approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 – infatti – si prevedeva all'art. 69 che “la Regione ha facoltà di autorizzare con legge aumenti di imposte, di tasse e di contributi, comprese le imposte di consumo spettanti ai Comuni e alle Province, nonché le eccedenze delle sovrimposte fondiarie, nella misura necessaria a conseguire il pareggio dei bilanci” e all'art. 70, co. 2, che “la Regione può, in casi eccezionali, assegnare una quota di integrazione ai Comuni”.

confermata nel secondo Statuto di autonomia⁵, con una progressiva estensione delle occasioni di intervento ed un ruolo crescente delle Province autonome, comunque confinato entro spazi di gestione fortemente armonizzati e dipendenti dalla normativa statale. Solo recentemente, quindi, grazie alla riforma dello Statuto sollecitata dall'art. 27 della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (e – quindi – nell'ambito dell'adeguamento del titolo finanziario dello Statuto alle esigenze di perequazione e solidarietà evidenziate dal c.d. federalismo fiscale)⁶ si è operato l'affidamento alle Province autonome del sistema della finanza locale su basi più chiare e con soluzioni normative sensibili alle esigenze di differenziazione.

Sono così stati modificati gli art. 79 e 80 dello Statuto⁷, con revisioni dirette a soddisfare alcune esigenze tecniche e politiche di base, quali – in particolare – la realizzazione di un vero sistema integrato provinciale, l'eliminazione (attraverso un vincolo complessivo di risparmio, in termini di saldi) delle occasioni di ingerenza statale mediante funzione di coordinamento, la riduzione dell'instabilità del regime della finanza locale trentina (a fronte delle numerose revisioni nazionali del sistema dei tributi comunali), nonché – infine – la manovrabilità provinciale del prelievo, con politiche impositive né eccessivamente frazionate a livello locale né necessariamente uniformate a livello nazionale.

⁵ Cfr. in particolare gli artt. 79, 80 e 81 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, su cui in dettaglio *infra*.

⁶ Sull'art. 27 della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, in generale, per una prima trattazione dei contenuti cfr. G. GELOSA, *La nuova legge sul federalismo fiscale. Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, fasc. 9, 2009, in particolare par. 5.11. Sulla vicenda dell'attuazione dell'art. 27, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del "federalismo fiscale". Art. 27 l. 42/2009 e modelli di coordinamento della specialità, tra autonomia e principio di unità*, in S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 627 ss.

⁷ Mediante accordi, poi confluiti nella legge finanziaria 2010 (art. 2, co. 106-126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191) e nella legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 518 e 519 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), come ammesso dall'art. 104 dello Statuto speciale TAA.

Le autonomie locali sono state così progressivamente considerate, nell'impianto statutario, come un elemento fondamentale del "sistema-Provincia", confermando un'impostazione che nell'esperienza trentina, in particolare, si era già affermata – a Statuto invariato – con la riforma istituzionale di cui alla legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3⁸.

Dalle modifiche apportate all'art. 79 dello Statuto (quale base per una più sicura territorializzazione del patto di stabilità interno) e all'art. 80 (quale base per uno sviluppo in senso provinciale della disciplina dei tributi locali), emerge pertanto una *ratio* comune di considerazione "accentrata" a livello provinciale delle questioni finanziarie, quale elemento costitutivo della specialità (e di sua giustificazione).

A fronte di questo contesto, la finanza locale diventa uno degli elementi costitutivi della specialità, ed è quindi rilevante definire quanto e come – esercitando le competenze di cui godono le autonomie differenziate – il sistema delle entrate e delle spese comunali può essere separato da quello prefigurato a livello nazionale; ciò individuando un equilibrio che consenta sia di non ledere il principio dell'unità nazionale, sia, al contempo, di garantire il pieno sviluppo della specialità dell'autonomia regionale e delle Province autonome.

2. Le ragioni della riforma statutaria delle competenze in materia di finanza locale, tra esigenza esterna di risposta alle richieste statali di coordinamento e costruzione interna di un "sistema-Provincia"

Le ragioni delle riforme degli articoli 79 e 80 si riconnettono peraltro all'esigenza, etero-determinata, di aggiornare l'ordinamento finanziario della Regione e delle Province autonome alle esigenze di attuazione del nuovo art. 119 Cost. (e di risposta alla crisi finanziaria)⁹. Ac-

⁸ Sul tema della riforma istituzionale cfr. G. POSTAL, *La riforma istituzionale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia: il Trentino del secondo Statuto*, vol. I, Milano, 2011, pp. 200 ss. e S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2, 2011, pp. 24 ss.

⁹ Sul processo di affermazione del federalismo fiscale in generale, e sull'impatto della situazione di crisi delle finanze pubbliche sulla disciplina dell'autonomia finanzia-

canto a tale finalità “esterna”, tuttavia, emergono anche finalità più ampie e “interne” alle esigenze dell’autonomia, legate allo sviluppo di condizioni normative favorevoli ad un sistema finanziario davvero integrato e coordinato a livello provinciale (coesivo al suo interno e maggiormente separato da un pervasivo coordinamento statale).

Per quel che riguarda l’influenza esterna, nell’ambito dell’attuazione dell’art. 27 della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 è emersa anche per la finanza locale un’esigenza di adeguamento alle nuove tendenze di responsabilizzazione e solidarietà. Infatti, la legge delega ha dedicato l’intero capo III (artt. 11-14) alla finanza locale e, sebbene tale parte della normativa risulti non applicabile *tout court* alle autonomie differenziate¹⁰, nondimeno l’art. 27, co. 3 lett. a) e b) ha poi fatto riferimento anche al coordinamento della finanza locale, affidato al sistema delle autonomie regionali speciali che già hanno competenza sulla finanza locale (imponendo uno sforzo di armonizzazione comunque necessario per la coerenza complessiva del sistema).

In coerenza con questo impianto normativo, anche il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 sul federalismo municipale, e nello specifico la relativa clausola di salvaguardia (prevista all’art. 14), ha ribadito la non applicazione alle Regioni speciali e Province autonome del nuovo regime della finanza locale¹¹, introducendo tuttavia alcune indicazioni

ria regionale, tra i numerosi contributi cfr. ad es. E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell’ordinamento interno e diritto dell’UE*, Milano, 2012. In questo contesto, in particolare, se la prima tra le recenti riforme dello Statuto speciale TAA (operata con la legge finanziaria 2010) appare in via diretta tributaria delle indicazioni di attuazione contenute nell’art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale, la seconda recente modifica (operata con la legge di stabilità 2014) trova anche nuove ragioni nel contesto di crisi finanziaria.

¹⁰ In quanto non prevista come disciplina applicabile alle Regioni speciali dalla clausola di esclusione dell’art. 1, co. 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (che rinvia ai soli artt. 15, 22 e 27); su tale previsione cfr. anche Corte cost. 201/2010.

¹¹ Cfr. in generale S. MARTINENGO, *Il federalismo fiscale municipale e il difficile processo di autonomia degli enti locali*, in *Studium iuris*, fasc. 5, 2013, pp. 550 ss. e – sul tema dell’esclusione delle Regioni speciali da una diretta applicabilità – F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2012, pp. 635 ss.

contenutistiche per l'adeguamento (relative alle modalità per la – comunque necessaria – applicazione delle nuove imposte municipali)¹².

La prima ragione di intervento è quindi legata alla necessità di aggiornare l'ordinamento trentino (e altoatesino) alle più generali modificazioni di impianto, incidenti anche sugli enti locali, intervenute con la riforma del c.d. federalismo fiscale; ciò al fine di armonizzare il regionalismo speciale al quadro nazionale, per permetterne il funzionamento in tutte le situazioni di intreccio tra disciplina finanziaria statale e disciplina differenziata o differenziabile (particolarmente numerose nel contesto dei tributi locali, la cui struttura di fondo rimane – anche nell'esperienza della Provincia autonoma di Trento – quella statale)¹³.

¹² A riguardo, sono specificamente rilevanti i commi 2 e 3 dell'art. 14, ai sensi dei quali “al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi Statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare: a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle Regioni a Statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei Comuni ubicati nelle Regioni a Statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti”. Inoltre, “nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali istituite con il presente decreto sono stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i rispettivi Statuti e le relative norme di attuazione; [...] alle predette Regioni e Province autonome spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti”.

¹³ I tributi locali sono infatti ancora (in assenza di un intervento propriamente sostitutivo) quelli disciplinati dallo Stato; tributi che sono stati fatti oggetto di frequenti interventi di riforma – anche radicali – negli ultimi anni. Attualmente il regime impositivo locale viene così incentrato, anche per il Trentino, sulla IUC (imposta unica comunale), istituita con legge di stabilità 2014 e fondata su due distinti presupposti: il possesso di immobili, da un lato, l'erogazione e la fruizione di servizi comunali, dall'altro. Esponentiale del primo è l'IMU (imposta municipale unica), che resta priva del cospite dell'abitazione principale; il secondo è alla base della TARI (tassa sui rifiuti, che pren-

Accanto a tali ragioni “esterne”, inoltre, anche alcuni interessi propri del sistema provinciale stesso hanno orientato la riforma statutaria. Riforma che in quest’ottica ha inglobato le esigenze di rilevanza locale e provinciale, dando alcune astratte garanzie di stabilità a un quadro della finanza municipale molto instabile a livello nazionale¹⁴, accentrando nelle Province autonome le competenze in modo che i Comuni non siano inderogabilmente soggetti alle variazioni di regole finanziarie (con possibilità o di adattare la disciplina statale alle esigenze locali, mediante interventi puntuali come quelli perseguiti dalla Provincia di Trento, oppure di sostituire radicalmente la disciplina dei tributi locali nazionale con una imposizione fiscale effettivamente “propria”, soluzione per la quale ha optato la Provincia di Bolzano)¹⁵.

Inoltre, offrendo spazi di maggiore armonizzazione della finanza locale a livello di territorio provinciale, la riforma statutaria garantisce soprattutto l’unitarietà della manovra fiscale, governando a livello unitario anche la leva dei tributi locali: la relativa pressione fiscale, infatti, si presenta come un importante strumento di intervento per politiche economiche e sociali territoriali (sussidiariamente differenziate rispetto a un’imposizione uniforme statale), orientando – con un maggiore o

de il posto della TARES) e della TASI (tassa sui servizi, quale nuova imposta sui servizi indivisibili che colpisce anche l’abitazione principale).

¹⁴ Nel quadro dell’evoluzione delle più recenti disposizioni in materia di finanza locale vanno ricordati in particolare: il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 sul federalismo municipale; il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 13 (anticipazione sperimentale dell’imposta municipale propria); il d.l. 21 maggio 2013, n. 54 (interventi urgenti in tema di sospensione dell’imposta municipale propria); il d.l. 31 agosto 2013, n. 102 (disposizioni urgenti in materia di IMU e di altra fiscalità immobiliare); il d.l. 30 novembre 2013, n. 133 (disposizioni urgenti concernenti l’IMU); la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), art. 1 dal co. 639 al co. 736.

¹⁵ La legge provinciale BZ 23 aprile 2014, n. 3 – infatti – ha istituito l’IMI (imposta municipale immobiliare), di modo che nei Comuni altoatesini non sono più versati i tributi immobiliari nazionali (IMU e TASI), e si ha un tributo locale regolamentato in piena autonomia; in particolare, l’art.10 ha così previsto una detrazione per l’abitazione principale corrispondente ad “un importo pari all’imposta dovuta per un’abitazione della categoria catastale A/2, classe 1, di 7 vani”, detrazione che “è fruita fino a concorrenza dell’ammontare dell’imposta dovuta”.

minore prelievo – le attività economiche private e ponendo le premesse per una concorrenza fiscale tra aree geografiche¹⁶.

In questa ulteriore prospettiva, quindi, vi è un interesse – sotteso alla nuova disciplina statutaria – che è da considerare sì “interno” ai territori, ma non unicamente locale, in quanto declinabile come un’esigenza generale di efficienza propria del sistema provinciale nel suo complesso (di cui la Provincia autonoma si pone come l’ente esponenziale). Quella del “sistema integrato provinciale” diviene allora una categoria generale utile per interpretare il nuovo impianto normativo: i Comuni sono visti come parte di un unico apparato organico della comunità provinciale, dove la Provincia intesa quale ente garantisce – a fini di ottimale armonizzazione dei singoli interventi finanziari – l’unità di indirizzo di entrata e di spesa dell’intero sistema, senza esserne però l’unica espressione (e assumendo, in questa prospettiva, una funzione di coordinamento tecnicamente intesa)¹⁷.

Questa funzione di coordinamento accentrata nell’ente intermedio, peraltro, rappresenta un tratto caratterizzante della specialità dell’autonomia. Le autonomie differenziate si presentano infatti come tali anche per il peculiare rapporto che le stesse instaurano con i propri enti locali, recidendo la relazione diretta tra amministrazione statale e Comuni che caratterizza invece l’autonomia locale nelle Regioni ordinarie (dove si ha una struttura trilaterale di rapporti, e non verticale – dallo Stato alla

¹⁶ Sia incidendo direttamente sulle aliquote (quando ne è ammessa la diretta manovrabilità), sia con esenzioni, deduzioni o detrazioni (idonee a orientare i contribuenti verso le attività meno gravate fiscalmente). Sui tributi locali come strumento per operare politiche sostanziali virtuose, specie in ottica di competizione tra territori, cfr. G. BRENNAN, J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax. The Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980, dove si osserva che la competizione tra unità governative disperderebbe (su diversi livelli in sussidiarietà) l’autorità fiscale, determinando risultati maggiormente efficienti in termini di gestione pubblica e politiche di sviluppo (il federalismo venendo concepito come vincolo costituzionale al potere monopolistico dello Stato di sfruttare fiscalmente i cittadini).

¹⁷ Per una descrizione del ruolo della Provincia in un’ottica di “sistema” cfr. G. SARTORI, *L’evoluzione organizzativa, legislativa e finanziaria del sistema provinciale a seguito del Secondo Statuto di Autonomia*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant’anni di autonomia: il Trentino del secondo Statuto*, vol. I, Milano, 2011, pp. 513 ss.

Regione, e poi dalla Regione agli enti locali – come avviene invece nelle autonomie speciali)¹⁸.

Lo Stato, interloquendo con gli enti locali delle Regioni ordinarie, ha spesso accentuato i tratti municipalisti dell'ordinamento territoriale italiano, impedendo al soggetto di livello regionale di porsi come ente propriamente esponenziale a fini generali nella propria comunità di riferimento, coordinando l'azione dell'intero apparato pubblico di livello inferiore¹⁹. Nelle Regioni speciali, invece, l'assenza di un sistema di rapporti finanziari diretti tra enti locali e Stato²⁰ ha consentito una maggiore coesione dell'azione pubblica sul territorio, con un'attività di indirizzo e di coordinamento svolta a livello regionale nell'ambito della quale anche la leva tributaria può presentarsi come un elemento importante – specie nel contesto della crisi finanziaria – al fine di una più efficiente redistribuzione delle risorse sul territorio e tra politiche.

Nel caso delle Province autonome il coordinamento della finanza pubblica (locale) diventa allora uno strumento caratterizzato dalla sussidiarietà dell'intervento e dalla considerazione unitaria dell'interesse della comunità a livello provinciale. Mentre per le Regioni ordinarie si riscontra una concorrenza di opzioni finanziarie regionali e locali, diversamente disciplinate e coordinate entrambe ad un livello superiore (statale), nel sistema dell'autonomia speciale – al contrario – tale con-

¹⁸ In particolare, va ricordato che è con la legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 che si è conferita a tutte le Regioni a Statuto speciale la potestà legislativa esclusiva (anziché concorrente) in materia di ordinamento degli Enti locali. Su tale riforma e sul rapporto tra potestà ordinamentale e disciplina delle funzioni, cfr. G. PASTORI, *La potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali tra l. 142/1990 e la l.c. 2/1993*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1994, pp. 655 ss. e G. FALCON, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1994, pp. 671 ss. (nonché gli ulteriori contributi di S. Bartole, G. Aloisi e C. Degano nel medesimo numero della Rivista).

¹⁹ Per una ricostruzione delle alternative tra un regionalismo forte e una perdurante centralità del livello comunale, e le ambiguità dei modelli, cfr. G. PITRUZZELLA, *Municipalismo “versus” neoregionalismo*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 1995, pp. 641 ss.

²⁰ Peraltro solo parziale, e comunque da collocare in un quadro ordinamentale caratterizzato sempre da uno stretto legame tra amministrazione comunale e Stato (anche per le attribuzioni del sindaco assunte in veste – anche nelle Regioni speciali – di ufficiale di Governo).

correnza tendenzialmente non opera, e l'intera azione finanziaria pubblica è ricondotta ad unità al livello – più basso rispetto a quello statale – della Regione speciale o della Provincia autonoma. È infatti, più nel dettaglio, la Provincia autonoma di Trento l'ente che assume in gran parte quello stesso ruolo di coordinamento finanziario nei riguardi dei Comuni che – normalmente – è proprio dello Stato, e nel fare ciò opera un'attività di sintesi diretta a valorizzare (e razionalizzare) l'incidenza finanziaria della fiscalità di livello locale sulle politiche pubbliche complessive, con un accentramento della considerazione degli interessi unitari necessario in un'ottica di efficienza (e particolarmente valorizzato nel contesto della crisi finanziaria)²¹.

3. La struttura della disciplina statutaria in materia di finanza locale, tra componente derivata limitata mediante negoziazione e componente tributaria limitata mediante armonizzazione

La questione dell'individuazione del modello di regolazione delle entrate locali maggiormente coerente con il sistema dell'autonomia speciale apprestato per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (e per la Provincia autonoma di Trento in particolare) presuppone – quale dato di partenza, al fine di fornire una risposta sul piano giuridico – l'analisi degli articoli 80 e 81 dello Statuto²².

Tali disposizioni sono infatti centrali per delineare il modello specificamente trentino di relazione istituzionale, in ambito finanziario, tra livello provinciale e locale, e sono da analizzare seguendo sia i profili

²¹ Infatti, nella crisi della finanza pubblica – a fronte del più invasivo intervento statale – il coordinamento svolto dalla Provincia autonoma (come quello dello Stato, a monte) diventa più stringente, al fine di rafforzare l'autonomia e contrastare l'accentramento del sistema territoriale. Come è tipico di tutte le situazioni di crisi, infatti, negli ordinamenti composti a difficoltà finanziarie fanno tendenzialmente seguito anche forti accentramenti delle competenze (così ad es. nella crisi del '29, che aveva dato avvio alla politica di *new deal*; cfr. E.S. CORWIN, *The Passing of Dual Federalism*, in *Virginia Law Review*, fasc. 36, 1950, pp. 1 ss.).

²² Sul tema delle spese locali, e la loro regolamentazione mediante un patto di stabilità interno territorializzato, si rinvia invece all'art. 79 dello Statuto speciale TAA, e al contributo di Valeria Placidi in questi atti.

di finanza derivata (relativi ai trasferimenti dalla Provincia ai Comuni), sia i profili di finanza autonoma (relativi ai tributi locali e alle competenze provinciali sugli stessi)²³.

Per inquadrare meglio il problema, nel delineare questi due profili (entrate da trasferimento e da tributi), emergono profili di relazione istituzionale a due diversi livelli di governo.

In primo luogo, è rilevante il rapporto tra sistema provinciale ed enti locali, osservando quali garanzie – anche quantitative – sono previste a favore della finanza locale in un sistema di autonomia speciale che come visto – in gran parte – recide il legame diretto tra Stato e Comuni²⁴.

In secondo luogo, va però poi considerato anche il rapporto del sistema provinciale stesso con lo Stato. Infatti, le competenze della Provincia sulla finanza locale (per il profilo delle entrate) devono essere comunque armonizzate al sistema tributario nazionale, e la questione rilevante diviene allora quella del livello di tale armonizzazione e della capacità della Provincia di operare quale filtro nella regolazione della finanza locale, ponendosi come interlocutore unico dello Stato.

Il quadro normativo, quindi, si rapporta al livello statale per garantire l'autonomia provinciale; ciò anche con competenze sui tributi locali, riconosciute dalla modifica dell'art. 80 dello Statuto realizzata dall'Accordo di Milano²⁵ e dalla ulteriore revisione di fine 2013²⁶ (e in questa

²³ Per una definizione di finanza derivata e di finanza autonoma cfr. G.F. FERRARI, *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati* (Atti del LVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 2012, in particolare 134 ss.

²⁴ Perlomeno in parte, sul piano ordinamentale, a partire dalla citata legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2. Cfr. *supra* il par. 1.

²⁵ Ovvero, l'accordo mediante il quale si è data attuazione all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, mediante l'art. 104 dello Statuto speciale. Oltre a quanto già citato alle note 6 e 7, sul tema si rinvia anche a E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *federalismi.it*; A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *federalismi.it*; ID., *L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, pp. 95 ss.; C. LUTTERI, *Nuove norme di coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome*, in *Informator*, fasc. 1, 2010, pp. 50 ss.

prospettiva è rilevante tutta la normativa statale sul federalismo municipale, intesa come legislazione di base su cui intervenire comunque con competenza primaria). In aggiunta, il quadro normativo si rapporta ulteriormente con il livello di governo locale, per garantire invece l'autonomia comunale; ciò anche con garanzie quantitative sui trasferimenti, che trovano fondamento nell'art. 81 dello Statuto, modificato già nel 1989²⁷ (e in questa prospettiva è rilevante, più che la disciplina statale, direttamente la normativa provinciale in materia: in primo luogo la legge provinciale sulla finanza locale del 1993²⁸ e parti della riforma istituzionale del 2006²⁹, oltre – più in generale – ad alcune disposizioni della norma di attuazione sulla finanza del 1992³⁰).

In entrambi i casi il livello provinciale è al centro della disciplina, ma la sua libertà di azione è limitata in modo profondamente diverso: secondo esigenze di armonizzazione delle scelte tributarie, nel caso dell'art. 80 (rapportandosi verso l'alto con le esigenze statali, e il relativo ordinamento nazionale, pur con la garanzia di una materia qualificata come primaria dalla riforma statutaria del 2013), e secondo esigenze – invece – di negoziazione delle scelte di trasferimento, nel caso dell'art. 81 (rapportandosi verso il basso con le esigenze locali, secondo le procedure fissate dallo stesso ordinamento della Provincia).

A livello di considerazioni generali sul sistema, armonizzazione (da un lato) e negoziazione (dall'altro) sono quindi i due principi che limitano la posizione istituzionale della Provincia autonoma di Trento; Provincia che altrimenti riveste una posizione peraltro centrale nel regime della finanza locale, dato che lo Statuto – nel suo complesso – delinea un “sistema integrato territoriale”³¹. Lo Statuto ha cioè orientato a favore dell'ente intermedio il modello di relazioni finanziarie: mentre a li-

²⁶ Cfr. art. 1, co. 518 e 519 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

²⁷ In particolare, il co. 2 dell'art. 81 veniva sostituito mediante l'art. 8 della legge 30 novembre 1989, n. 386 (intervenendo, con legge rinforzata da accordo, sul titolo finanziario dello Statuto).

²⁸ Cfr. legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36.

²⁹ Cfr. legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (in particolare il capo VI; art. 22 ss., disciplina della finanza locale).

³⁰ Cfr. d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale.

³¹ Cfr. *supra* i par. 1 e 2, e la nota 17.

vello nazionale – come già accennato – è previsto un modello triangolare, che vede una diretta relazione tra enti locali e Stato, al contrario nel sistema dell'autonomia speciale – anche per le questioni della finanza locale – il sistema è di tipo verticale, nell'ambito del quale la Provincia (per il profilo funzionale) e la Regione (per il profilo organizzativo) assorbono l'intera responsabilità istituzionale.

Questa impostazione risolve allora una serie di problemi legati a un modello italiano invece incerto sul livello territoriale a cui dare prevalenza, ma d'altra parte genera – allo stesso tempo – problemi di garanzia dell'autonomia locale richiedendo, nell'ambito di un sistema davvero integrato, degli accorgimenti normativi ulteriori.

4. Il rapporto tra enti locali e Provincia autonoma di Trento nell'ambito della finanza derivata

Per quanto riguarda questi accorgimenti, sul fronte della finanza derivata il problema è allora quello della garanzia dei trasferimenti agli enti locali, e gli accorgimenti di tutela si sono sostanziati nella disciplina attuativa dell'art. 81 dello Statuto.

Attuazione che ha seguito, in coerenza con il precetto contenuto in tale norma statutaria, un modello prevalentemente negoziale. Mentre in origine la Provincia aveva la mera facoltà di corrispondere ai Comuni parte dei propri mezzi finanziari³², infatti, con la riforma statutaria del 1989 (svolta già *ex art.* 104) la contribuzione diventava obbligatoria, e la Provincia – ai sensi del comma 2 – è stata obbligata a corrispondere ai Comuni “idonei mezzi finanziari”³³.

³² La formulazione originaria dell'art. 81 evidenziava il carattere eccezionale del sostegno provinciale ai Comuni: “per far fronte alle esigenze del bilinguismo la Provincia di Bolzano può assegnare ai Comuni una quota di integrazione. In casi eccezionali allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province di Trento e di Bolzano possono altresì assegnare ai Comuni stessi quote di integrazione”.

³³ La formulazione del co. 2 emergente dalla riforma del 1989 prevedeva che “allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province di Trento e di Bolzano corrispondono ai

Ciò con una clausola generale che in concreto è stata fondata – appunto – su un metodo negoziale di rapporto tra Provincia e enti locali, così che, ancora una volta in coerenza con la visione di “sistema” della Provincia, si è previsto esplicitamente che l’ammontare delle risorse fosse “concordato” (con accordo annuale)³⁴.

La scelta del metodo negoziale – anziché di parametri di standardizzazione e premialità “semi-automatici” (che legano cioè le risorse trasferite a un costo standard del fabbisogno per le funzioni, in perequazione, e a una parte variabile che premia gli enti più virtuosi, in ottica invece competitiva)³⁵ – era peraltro coerente con l’ordinamento generale dell’epoca, in cui il profilo delle entrate non era ancora stato connesso (prima dell’affermarsi dei patti di stabilità e del c.d. federalismo fiscale), alla valutazione delle performance di spesa.

In questo senso anche la disciplina di attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 risentiva della parzialità dell’approccio allora diffuso, operando mediante un potenziamento del ruolo della Provincia (pur fatte salve le competenze regionali in materia)³⁶ che però passa per mo-

Comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Giunta provinciale ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi Comuni”.

³⁴ Sulle diverse declinazioni della negozialità in ambito finanziario, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014, pp. 121 ss.

³⁵ Prospettiva che è divenuta peraltro il modello dominante nell’ambito del c.d. federalismo fiscale, orientato proprio a meccanismi di sanzione/premialità e di standardizzazione. Cfr. in particolare il d.lgs. 06 settembre 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) e il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province).

³⁶ Per quanto riguarda gli spazi di sovrapposizione delle competenze provinciali sulla finanza locale con le competenze della Regione sull’ordinamento degli enti locali, va evidenziato come per l’art. 17, co. 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 restano ferme le competenze nelle materie relative agli ordinamenti attribuite alla Regione dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, mentre il co. 3 afferma che nel rispetto delle competenze regionali in materia di ordinamento dei Comuni, le Province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale. Esiste quindi un’esplicita clausola di salvaguardia delle competenze regionali sugli enti locali, che comporta il necessario rispetto di alcuni articoli del TU regionale (d.P.Reg. 1 feb-

dalità di coordinamento comunque svolte con metodo esclusivamente pattizio. In particolare, la norma di attuazione del 1992 all'art. 18 specifica le modalità di tutela quantitativa, esaurendole nel sistema della negoziazione (e nello stesso senso andava anche la prima formulazione della legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36)³⁷. La successiva disciplina ha però progressivamente tentato di accompagnare al principio negoziale una maggiore integrazione con la disciplina della spesa (standardizzando i costi sulla base dei quali definire il riparto delle risorse trasferite).

In particolare, con la riforma istituzionale del 2006 si erano prospettate alcune significative evoluzioni, anche in anticipo sulle scelte del c.d. federalismo fiscale nazionale; evoluzioni che sono però rimaste in ampia parte inattuate³⁸.

braio 2005, n. 3/leg.). A questo riguardo, le principali occasioni di interferenza attono alle regole di formazione del bilancio e del conto consuntivo (la cui disciplina si trova nella legge regionale, ma condizionata da regole applicative stabilite dalle Province per i dati del rendiconto e gli allegati al bilancio) e alla competenza sui tributi (affidata al Consiglio comunale, ex art. 26 lett. i), con una competenza sulle tariffe attribuita invece alla Giunta comunale). Inoltre la disciplina regionale sviluppa tre ordini di limiti che pongono specifiche questioni di interferenza con la disciplina provinciale della finanza locale: limiti all'assunzione del personale (nel d.P.Reg. 1 febbraio 2005, n. 2/L e nell'art. 65 dello Statuto speciale, per la potestà regolamentare dei Comuni, attuata poi dall'art. 1 co. 4 del TU Comuni); limiti alle modalità di ricorso all'indebitamento (art. 51 TU contabile – d.P.G.R. 28 maggio 1999, n. 4/L – che prevede una potestà regolamentare regionale sull'indebitamento, con disciplina attuativa approvata mediante il d.P.G.R. 27 ottobre 1999, n. 8/L); limiti alle procedure per l'attività contrattuale (per le quali l'art. 2 bis della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23 va rapportato all'art. 8, n. 17 dello Statuto speciale).

³⁷ Disciplina nella quale, anche dopo l'introduzione di elementi tecnico/oggettivi di riparto, rimane centrale il ruolo dell'approccio concertativo con numerosi richiami al Consiglio delle autonomie locali: artt. 2, co. 3 *septies*; 4, co. 6 *ter*; 11, co. 5.1; 13 *bis*, co. 2 e 3; 13 *ter*, co. 3 *bis*; 15, co. 3 *ter*; 16 co. 1, 3.1, 3 *bis* e 3 *ter*; 36 *bis*, co. 1.

³⁸ Cfr. ancora il capo VI (disciplina della finanza locale) – artt. 22 ss. – della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3. In tema va evidenziata anche la prossima riforma dell'intero sistema delle Comunità di valle, per razionalizzarne l'impiego anche a fronte degli obblighi di gestione associata delle funzioni di piccoli Comuni (già posti a livello nazionale, e su cui cfr. Corte cost. 22 e 44/2014) e per eliminare profili di possibile illegittimità costituzionali legati ai meccanismi di elezione diretta.

Anche con la riforma istituzionale si era ovviamente conservato l'approccio negoziale inserito in norma di attuazione, peraltro precisando sull'intesa con il Consiglio delle autonomie locali (art. 27)³⁹. Tuttavia, si prevedeva da un lato un'ampia delegificazione dei meccanismi negoziali, e si introduceva all'art. 24 un disegno più garantista per l'autonomia nel quale, mentre per le spese di investimento il sistema rimaneva ampiamente derivato (e dipendente dalle scelte allocative concordate con la Provincia, che ad esempio nel riparto poteva ancora tener conto della redditività sciale dei progetti, etc.), per la spesa corrente – invece – i Comuni e le Comunità avrebbero goduto di quote di gettito determinate automaticamente, in modo da garantire almeno la piena copertura del costo standardizzato delle funzioni.

Si voleva così tutelare l'autonomia locale con una vera auto-responsabilizzazione, legando – almeno in parte – la disponibilità di risorse da un lato alla performance dell'economia sul territorio (che genera il gettito) e, dall'altro, alla capacità di gestire i servizi entro i costi ottimali (standardizzando il costo delle funzioni).

Questo disegno è rimasto in gran parte inattuato, a beneficio di un diverso modello transitorio di tutela quantitativa introdotto con il co. 2 dell'art. 2 della legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36⁴⁰. In particolare, per la quota da trasferimento, la compartecipazione locale non è

³⁹ Sul ruolo e la natura del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni speciali (e nella Provincia autonoma di Trento in particolare) cfr. – oltre a Corte cost. 370/2006 – i commenti di: M. MICETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2006, pp. 3881 ss.; V. TAMBURRINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2006, pp. 3888 ss.; A. AMBROSI, *I Consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2007, pp. 363 ss.; D. GIOTTO, *Consiglio delle autonomie locali*, in *Studium iuris*, fasc. 12, 2008, pp. 1416 ss. Nello specifico, per la Provincia autonoma di Trento cfr. la legge provinciale istitutiva 15 giugno 2005, n. 7.

⁴⁰ “2. Fino all'attuazione della legge provinciale di riforma istituzionale l'ammontare complessivo dei trasferimenti provinciali in favore dei Comuni è determinato secondo l'accordo previsto dall'articolo 81 dello Statuto speciale, sulla base dei trasferimenti riconosciuti con l'accordo relativo all'esercizio 2006, incrementati annualmente del tasso d'inflazione programmato”.

più stata calcolata su una quota del bilancio provinciale, che poteva variare (anche in diminuzione, in un'epoca di risorse in calo), ma si è sostanzialmente optato per un meccanismo di spesa storica, incrementata seguendo l'inflazione programmata. L'ammontare dei fondi è così stato garantito nel suo volume totale, per l'intero complesso degli enti locali, ma il riparto continua ad essere esposto alla negoziazione, senza garanzie forti per i singoli Comuni (con il rischio che si neutralizzino le esigenze di premialità degli enti più virtuosi e il riferimento al costo obiettivo delle funzioni)⁴¹.

Peraltro, anche nel sistema dei fondi vigente dopo le parziali modifiche apportate alla legge provinciale del 1993 erano già presenti vari elementi di standardizzazione. Il meccanismo di riparto si presenta così, comunque, abbastanza moderno sia per i fondi relativi alla spesa di parte corrente (artt. 5, 6 e 6 bis), sia per la componente di budget dei fondi di investimento (con un sistema di individuazione della spesa standard delineato all'art. 11)⁴². D'altro lato, all'art. 16 si prevede invece un sistema di finanziamento degli investimenti più rilevanti ancora fondato su una negoziazione caso per caso, con contributi vincolati a domanda; come tali penalizzanti dell'autonomia locale, ma probabilmente essenziali in un sistema caratterizzato da Comuni di piccole dimensioni⁴³.

⁴¹ Tendenze all'efficientazione che nel panorama internazionale sono andate assumendo un peso sempre maggiore, nella gestione dello sviluppo locale e nella disciplina "aziendalista" dell'apparato pubblico territoriale come fattore di crescita, specie in ottica di c.d. *new public management*. Per una trattazione classica della tematica cfr. tra tutti C. HOOD, *A public management for all seasons?*, in *Public administration*, 1991, 3 ss., contributo nel quale è stato per la prima volta teorizzato compiutamente il fenomeno, impiegando questa definizione. Nella letteratura italiana, cfr. G. DE GUIDO, M. STELLA, *New public management: problematiche della accountability e del controllo*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione britannica*, Torino, 2005, 1117 ss.

⁴² "4. La Giunta provinciale, su proposta del comitato per la finanza locale, d'intesa con la rappresentanza unitaria dei Comuni, determina la quota di cui al comma 3 e provvede al riparto tra i Comuni del fondo di cui al comma 1 sulla base di un livello di spesa standard per investimenti, determinato tenendo conto degli indicatori economici, finanziari, sociodemografici e territoriali, nonché della necessità di riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali esistenti rispetto a standard minimi provinciali".

⁴³ Sull'assetto dell'autonomia comunale in Trentino, e le soluzioni istituzionali per contrastarne la frammentazione, cfr. in generale L. ZALLA, N. FORADORI, F. GALASSI,

In questo senso, l'attuazione dell'art. 24 della legge di riforma istituzionale spostava le decisioni su questi finanziamenti in gran parte in capo alle Comunità, prospettando l'istituzione di un "fondo unico territoriale". E questa è un'esigenza probabilmente presente nei fatti, anche guardando alle tendenze dell'ultima finanziaria dove la compressione quantitativa delle risorse segue vari filoni, tra i quali è senz'altro rilevante la riduzione delle risorse relative a vari fondi (ad es. co. 3 dell'art. 9 della legge di assestamento del bilancio provinciale 2014)⁴⁴.

5. Il rapporto tra enti locali e Provincia autonoma di Trento nell'ambito della finanza di origine tributaria

All'interno della recente legge di assestamento del bilancio assume però una specifica rilevanza soprattutto il secondo profilo del tema "entrate locali", individuato nei termini dell'autonomia tributaria locale⁴⁵.

Per quanto riguarda i tributi, infatti, è stato usato il potere attribuito alla Provincia dal nuovo art. 80 (modificato a fine 2013)⁴⁶, introducendo esenzioni e manovrando direttamente a livello provinciale la leva della fiscalità locale (neutralizzando la portata della TASI sui locatari e introducendo una serie di esenzioni puntuali)⁴⁷.

Il tema generale della manovrabilità regionale dei tributi locali è peraltro precedente alle più recenti modifiche statutarie. La questione della possibilità – per le Regioni – di legiferare sul sistema dei tributi locali era già attuale nel 2001, e ciò anche per la Provincia autonoma di Trento, che all'epoca non aveva una competenza specifica: la norma di

Comprensori e Comuni: l'evoluzione istituzionale, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Trent'anni di autonomia. Le politiche di settore*, Tomo II, Bologna, 2005.

⁴⁴ Cfr. la legge provinciale 22 aprile 2014, n. 1 (disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale di assestamento 2014).

⁴⁵ Sull'individuazione precisa dei due profili qui analizzati si rinvia *supra* al par. 3.

⁴⁶ Cfr. ancora la legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 518 e 519 della legge 27 dicembre 2013, n. 147).

⁴⁷ Per il quadro generale della disciplina statale su cui la Provincia ha inciso, cfr. L. LOVECCHIO, *L'improbabile unificazione nella IUC di IMU, TARI e TASI*, in *Corriere tributario*, fasc. 4, 2014, pp. 291 ss.

attuazione del 1992 disponeva infatti espressamente all'art. 17 che “la materia della finanza locale non comprende la materia dei tributi locali” (rimanendo comunque salve alcune eccezioni, come la competenza regionale per l'imposta sull'attività turistica)⁴⁸.

Si trattava però di verificare se questa esclusione fosse già venuta meno per effetto dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁴⁹, cioè se la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, assieme a spazi di materia residuale variamente individuati, coprisse o meno anche il sistema tributario locale, e – in caso positivo – se tale competenza ricadesse quindi sotto la copertura della clausola di maggior favore.

Alla prima questione, quella del se i tributi locali siano da ricondurre in parte a una competenza residuale, e in parte alla competenza concorrente sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale nella sentenza 37/2004 aveva dato una risposta provvisoria, affermando che non è esclusa la competenza ma che, nondimeno, il suo esercizio sarebbe stato da considerare come condizionato all'attuazione (con legge dello Stato) dell'art. 119, come modificato nel 2001. Per operare con legge regionale sui tributi locali si doveva cioè attendere la legge statale sul c.d. federalismo fiscale, in modo da legiferare in coerenza con i principi di armonizzazione del sistema tributario nazionale⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. la legge regionale 29 agosto 1976, n. 10 (disciplina dell'imposta di soggiorno), come modificata dall'articolo 17 della legge regionale 29 novembre 1978, n. 25; disciplina di cui il legislatore provinciale – assunta la funzione – ha poi disposto la soppressione mediante l'art. 33 della legge provinciale 22 marzo 2001, n. 3 (misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2001).

⁴⁹ “Sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Sull'impatto specifico di tale clausola per gli enti locali delle Regioni ad autonomia speciale, cfr. G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, fasc. 1, 2004, pp. 6 ss. e L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2007, pp. 577 ss.

⁵⁰ A commento della decisione della Corte, cfr. A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2004, pp. 451 ss.; C. SCALINCI, *Riserva di legge e primato della fonte statale nel “sistema” delle autonomie fiscali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 4, pt. 2, 2004, pp. 233 ss.; V. IOVINELLI, *L'art. 119 della Costi-*

La Corte costituzionale – prima della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 – aveva quindi affermato che si potevano concepire, in astratto, “situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)”, rimettendo ai vari legislatori la scelta e l’attuazione dei modelli prospettabili così in via ipotetica⁵¹.

Per le Regioni speciali il problema si presentava come ulteriormente complicato (dopo l’intervento della Corte costituzionale con la sentenza 102/2008 sulla c.d. tassa sul lusso della Regione Sardegna)⁵² a causa

tuzione ed il blocco dei nuovi poteri normativi, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 1, 2004, pp. 101 ss.; A. MORRONE, *Principi di coordinamento e “qualità” della potestà tributaria di Regioni e enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2004, pp. 541 ss.; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l’efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo “federalismo fiscale”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2004, pp. 550 ss. Sulla successiva giurisprudenza relativa al medesimo tema (ad es. Corte cost. 75/2006), cfr. E. BARONE RICCIARDELLI, *Ancora una sentenza della Corte sulla competenza delle Regioni a disciplinare i tributi locali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 3, 2006, pp. 339 ss., e sull’impatto dell’inquadramento della problematica effettuato dalla Corte costituzionale nel dibattito che ha portato alla legge 5 maggio 2009, n. 42, cfr. L.C. ANGIOLILLO, *L’autonomia tributaria degli Enti locali: dall’inquadramento dogmatico-normativo alle problematiche interpretative ed attuative alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Finanza Locale*, fasc. 1-2, 2008, pp. 123 ss.

⁵¹ Cfr. il punto 5. del considerato in diritto della sentenza 37/2004.

⁵² Tra i numerosi commenti, si rinvia a quelli maggiormente incentrati sui profili tributari e di autonomia finanziaria (accanto alla questione del rinvio pregiudiziale in sede di ricorso in via principale, quale ulteriore profilo rilevante della pronuncia). Cfr. ad es. A. GIOVANARDI, *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rassegna tributaria*, fasc. 5, 2008, pp. 1424 ss.; R. DI MARIA, *La “tassa sul lusso”: una lettura prima facie della autonomia impositiva delle Regioni a Statuto speciale*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 1-2, 2008, pp. 115 ss.; L. ANTONINI, *La sentenza n. 102 del 2008: una tappa importante per l’autonomia impositiva regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2008, pp. 2646 ss.; M. BARBERO, *Se il federalismo fiscale diventa questione di... principi*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2008, pp. 723 ss.; A. DEFFENU, *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2008, pp. 729 ss. Cfr. anche il volume di V. FICARI (a cura di), *L’autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra corte*

del particolare riferimento ai limiti al potere di prelievo: per le Regioni a Statuto speciale non ci si riferisce infatti ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, ma a un mero obbligo di “armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”, il che sostanzialmente significava che – per i propri interventi impositivi – le Regioni speciali non avrebbero dovuto attendere specifiche leggi statali di armonizzazione tributaria, ma avrebbero potuto desumere i principi di armonizzazione in via interpretativa anche dall’ordinamento vigente.

Nonostante questa minore pervasività dell’armonizzazione (che non richiede un’attesa della legge statale di sistema), i tributi locali venivano considerati tributi statali (erariali) in senso stretto dalla successiva giurisprudenza costituzionale, e i tentativi delle Regioni speciali di intervenire sui tributi locali esistenti (anziché eventualmente di istituirne di nuovi) venivano di conseguenza bloccati.

Così – ad esempio – nella sentenza della Corte costituzionale 75/2006, dove si erano dichiarati illegittimi alcuni interventi sull’ICI perché non coperti da specifica norma statutaria, dando quindi per scontato che per le Regioni speciali la maggiore libertà di manovra non copre anche l’ambito della finanza locale ma solo i tributi propri (strettamente intesi) di livello regionale⁵³. Allo stesso modo, la Corte operava nella sentenza 442/2008, dove si era qualificato un intervento sulla TARSU come lesivo della competenza esclusiva statale, e ciò in quanto i tributi locali sarebbero riconducibili alla lett. e) del 117 (identificando anch’essi il sistema tributario dello Stato)⁵⁴.

Le aperture ad interventi regionali, possibili sul piano teorico, si sono quindi scontrate con una prassi di statalizzazione del sistema tributario locale che è stata confermata anche dal federalismo municipale (che

costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega: un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale, Milano, 2009.

⁵³ Cfr. A. GIOVANARDI, *Limiti al potere di introdurre per via regolamentare esenzioni ed agevolazioni nella disciplina dei tributi locali*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 7-8, pt. 1, 2006, pp. 545 ss. e P.A.G. DI CESARE, *Considerazione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 2006, sulla potestà legislativa regionale in materia di tributi locali*, in *Tributi locali e regionali*, fasc. 4, 2006, pp. 535 ss.

⁵⁴ Cfr. S. DI GREGORIO, *La competenza della Regione siciliana nella disciplina dei tributi erariali*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 2-3, 2009, pp. 745 ss.

nel decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 praticamente non lascia residuare spazi di disciplina non occupati dalla normativa statale)⁵⁵. Per quanto riguarda l'autonomia differenziata, a fronte di questo approccio va segnalata comunque un'ampia fascia di esenzione per quanto è in diretto contrasto con l'ordinamento speciale; ciò grazie a clausole di salvaguardia (in primo luogo l'art. 14)⁵⁶ la cui portata – rispetto al sistema locale – è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale.

Così – ad esempio – nella sentenza 64/2012, dove la Corte ha ribadito che gli enti locali siciliani fanno parte di un sistema regionale statutariamente riconosciuto e che, quindi, anche la relativa finanza (sebbene in quel caso non si trattava di un tributo locale istituito dalla Regione, ma di una compartecipazione, qualificabile pertanto come di natura erariale) confluisce in un unico sistema affidato comunque all'ente regionale; sistema che il decreto legislativo sul federalismo municipale deve tenere indenne da incidenze disgregative⁵⁷.

In ogni caso rimaneva ferma la recessività degli spazi di intervento regionale sulla base del diritto comune, e proprio a fronte di questa espansione della disciplina statale le Province autonome hanno negoziato una nuova riforma dell'art. 80 dello Statuto, anche per fare fronte

⁵⁵ Per una ricostruzione della normativa di c.d. federalismo municipale, e relativo commento, cfr. i contributi in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2011, di R. PEREZ, *L'incerto percorso dell'autonomia finanziaria locale*, pp. 585 ss.; L. SALVINI, *I tributi comunali*, pp. 589 ss.; A. VILLA, *La fiscalità comunale*, pp. 591 ss.

⁵⁶ La clausola di salvaguardia (procedurale) è contenuta nel co. 3, il quale dispone che “nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali istituite con il presente decreto sono stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i rispettivi Statuti e le relative norme di attuazione; per gli enti locali ubicati nelle medesime Regioni e Province autonome non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 2, commi da 1 a 8; alle predette Regioni e Province autonome spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti”.

⁵⁷ Cfr. a commento della pronuncia G. D'AURIA, *In tema di attuazione del federalismo fiscale*, in *Il Foro italiano*, fasc. 6, pt. 1, 2012, pp. 1706 ss. e F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2012, pp. 635 ss.

all'ampia occupazione di presupposti imponibili operata dalla legislazione statale di attuazione della delega citata, e ottenere così una base statutaria solida per avviare una vera politica tributaria locale di impronta provinciale (sia propria, sia sull'esistente paniere di tributi).

L'evoluzione dell'art. 80 dello Statuto ha così segnato un ulteriore allargamento della sua disciplina, che si è collocata come ultimo passaggio di una lunga serie di novelle normative. Dall'impostazione originaria rivolta solo alle c.d. autorizzazioni in materia di finanza locale⁵⁸, si era infatti già passati nel 1989 a un allargamento dell'oggetto alla "finanza locale", non meglio precisata in quella sede⁵⁹. Poi – soprattutto – con l'accordo di Milano è stata aggiunta una disciplina organica⁶⁰ sulla riserva alle Province del gettito dei tributi addizionali e compartecipati attribuiti dallo Stato agli enti locali, e sulla potestà legislativa (che la riforma del 2013 ha qualificato primaria)⁶¹ di istituzione di tributi locali. Potere che si sostanzia non solo nella possibilità di istituire nuovi tributi locali (nelle materie provinciali), ma anche di intervenire su quelli istituiti dallo Stato (di natura immobiliare, come precisato nel 2013), anche per definire le modalità di riscossione o anche per consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni⁶².

Per quanto riguarda questi ultimi punti, un problema specifico è quello degli interventi di accentramento delle scelte normative incidenti sui profili quantitativi del prelievo (con modifica delle aliquote e introduzione di esenzioni, detrazioni e deduzioni); interventi che certamente costituiscono una politica tanto coerente con lo spirito unitario del "si-

⁵⁸ Il testo originario dell'art. 80 disponeva che "le Province hanno competenza legislativa, nei limiti stabiliti dall'art. 5 (e quindi con competenza concorrente), per le autorizzazioni in materia di finanza locale".

⁵⁹ Modifica operata mediante l'art. 7 della legge 30 novembre 1989, n. 386; legge statale preceduta da accordo e, quindi, idonea a modificare le disposizioni finanziarie dello Statuto speciale (come previsto ex art. 104 del medesimo Statuto).

⁶⁰ Cfr. il testo risultante dalla novella di cui all'art. 2, co. 107 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

⁶¹ Cfr. ancora la legge di stabilità 2014, in particolare l'art. 1, co. 518 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

⁶² In generale, sulla potestà della Provincia autonoma di Trento di manovra dei tributi, in particolare in materia di detrazioni IRAP, cfr. Corte cost. 323/2011.

stema-Provincia” (come sistema integrato che esclude – per le questioni finanziarie comunali – ampi spazi di rapporto diretto con lo Stato)⁶³, quanto in linea con le possibilità di normazione prospettate in astratto dalla Corte costituzionale nel 2004⁶⁴. Queste scelte, d’altra parte, impongono tuttavia anche un’interpretazione del secondo periodo del co. 2 dell’art. 80 che scinda la potestà legislativa generale della prima parte dalle precisazioni relative alla potestà di attribuire agli enti locali poteri di definizione quantitativa del prelievo, come formulate nell’ultimo periodo del comma citato⁶⁵.

Nella legge provinciale di consolidamento del bilancio 2014 si è avuta quindi, come ricordato in precedenza, una prima occasione di esercizio del nuovo potere legislativo provinciale, operando in concreto mediante una modifica alla legge sulla finanza locale, che vi ha introdotto il nuovo art. 21 *bis* (disposizioni in materia di imposta comunale unica per l’anno 2014)⁶⁶. Il legislatore provinciale ha così operato entro il limite dei tributi di natura immobiliare (incidendo solo sulla componente TASI⁶⁷, senza forzare i confini della nuova potestà primaria) e nel

⁶³ Cfr. *supra* i par. 1 e 2.

⁶⁴ Cfr. ancora Corte cost. 37/2004, e quanto riportato *supra* alla nota 51.

⁶⁵ Il co. 2 dispone infatti che “nelle materie di competenza, le Province possono istituire nuovi tributi locali. La legge provinciale disciplina i predetti tributi e i tributi comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni?”. Si pone pertanto la questione di interpretare il potere di manovra sul prelievo (con modifica delle aliquote e introduzione di esenzioni, detrazioni e deduzioni) come potere proprio della Provincia esercitabile anche in via diretta, con possibilità solo eventuale di affidare margini di manovra ulteriore agli enti locali, o come potere attribuito invece unicamente al fine di una regolamentazione astratta, che necessariamente deleghi al livello locale gli interventi concreti di manovra (da affidare quindi a Comuni e Comunità).

⁶⁶ L’art. 4, co. 3, della legge provinciale 22 aprile 2014, n. 1 ha infatti introdotto un nuovo Capo III *bis*, disposizioni in materia di tributi locali (contenente l’art. 21 *bis*), nella legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36 sulla finanza locale.

⁶⁷ Per quanto riguarda la disciplina nazionale TASI, essa è ricollegabile alla legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, commi 639 e seguenti) istitutiva dell’Imposta Unica Comunale (IUC). Analizzando specificamente il tributo per i servizi indivisibili comunali (TASI), va evidenziato che il suo gettito è destinato al finanziamento dei servizi comunali rivolti all’intera collettività, il soggetto passivo è il posses-

senso di un accentramento della leva fiscale, in coerenza con l'idea di sistema provinciale integrato e portando alla massima estensione (ma entro le opzioni prefigurate dalla Corte costituzionale nel 2004) l'interpretazione del dettato letterale del nuovo art. 80 dello Statuto.

6. La negoziabilità nel coordinamento finanziario come garanzia quantitativa per gli enti locali e la standardizzazione/valutazione della spesa come requisito qualitativo di efficienza del "sistema-Provincia"

Dall'analisi della disciplina statutaria e provinciale citata emerge così un sistema caratterizzato da chiari tratti di accentramento – verso il livello provinciale di governo – della finanza locale (sia derivata che tributaria); accentramento coerente con la specialità dell'autonomia, che si sostanzia anche – per i Comuni – nella mancanza di un rapporto diretto con lo Stato⁶⁸. Parallelamente a tale accentramento, tuttavia, a tutela dell'autonomia municipale appare necessario lo sviluppo di nuovi strumenti di tutela quantitativa della dimensione locale delle risorse,

sore o il detentore di immobili e la base imponibile è costituita dal valore dell'immobile rilevante a fini IMU. La TASI, inoltre, presenta un'aliquota base dell'1 per mille, che potrà essere azzerata o modificata dai Comuni; su questo impianto generale, il d.l. 6 marzo 2014, n. 16 attribuisce peraltro ai Comuni la possibilità di elevare l'aliquota massima TASI di un ulteriore 0,8 per mille rispetto al limite del 10,6 per mille fissato per la sola IMU. Il d.l. 24 aprile 2014, n. 66 è intervenuto sulla disciplina relativa al versamento della TASI per l'anno 2014, fissando diverse scadenze per il pagamento del tributo da parte dei contribuenti, a seconda della tempestività del Comune nell'adozione delle delibere e dei regolamenti attuativi. La legge di stabilità 2014, infatti, oltre ad individuare la disciplina generale dell'Imposta unica comunale (IUC), ne demanda l'applicazione al regolamento comunale: riguardo alla TASI il regolamento comunale disciplina, oltre alle riduzioni, l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta. Infine, sono introdotte una serie di sanzioni in caso di mancata collaborazione, omissione di versamento, infedele dichiarazione, e non è più prevista (art. 1, co.1 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16) la possibilità di affidare la gestione dell'accertamento e della riscossione della TASI ai soggetti ai quali, nel medesimo anno, risulta attribuito il servizio di accertamento e riscossione dell'IMU (al fine di consentire l'affidamento concorrenziale dello stesso, mediante svolgimento di una gara ad evidenza pubblica).

⁶⁸ Cfr. *supra* i par. 1 e 2.

agendo non solo con meccanismi negoziali di definizione delle entrate⁶⁹ ma anche – in modo ragionevole e proporzionato alle situazioni differenziate delle varie aree geografiche – per mezzo di procedimenti di standardizzazione premiali delle performance di spesa⁷⁰.

Si presenta quindi un'esigenza di integrazione dei profili di governo delle entrate locali con quelli di regolamentazione delle spese (sempre locali). In altri termini, accanto a elementi di negoziazione sui volumi di risorse sembrano necessari anche interventi che valorizzino l'allocazione presso quelle municipalità che impiegano al meglio le risorse⁷¹; intento premiale da perseguire, in particolare, operando una proficua connessione tra la disciplina dei tributi e dei trasferimenti erariali, da un lato, e la disciplina del patto di stabilità territorializzato, dall'altro⁷². Il patto, infatti, proprio perché anch'esso provincializzato, può essere usato per allocare una quota maggiore di mezzi finanziari presso quei Comuni la cui qualità di spesa si sia rivelata migliore (rispetto alle esigenze di convergenza finanziaria e rispetto alla tutela dei livelli essenziali nelle prestazioni)⁷³.

⁶⁹ La cui sede principale è costituita dal Consiglio delle autonomie; cfr. *supra* alle note 38 e 40.

⁷⁰ Secondo tendenze affermatesi a livello internazionale e riconducibili a indirizzi di *new public management* e a generali processi di aziendalizzazione delle modalità operative delle pubbliche amministrazioni; cfr. *supra* alla nota 42.

⁷¹ Al fine di ottenere un'allocazione che non sia vincolata a raggiungere un ottimo paretiano (e che cioè non escluda la possibilità di peggiorare la posizione di un soggetto al fine di migliorare quella di un altro), ma che mira invece a massimizzare l'utilità marginale nelle redistribuzioni delle risorse (così che riallocare da un soggetto ad un altro un certo complesso di mezzi finanziari è ritenuta decisione ammissibile e necessaria quando il soggetto recettore garantisce una produttività maggiore del soggetto cedente, ferma ovviamente la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni).

⁷² Sulla territorializzazione del patto di stabilità interno, oltre al contributo di Valeria Placidi nel presente volume, si rinvia a M. BARBERO, *La "territorializzazione" del Patto di Stabilità Interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 2010, pp. 356 ss.

⁷³ Su questi temi sia permesso rinviare anche, per i tratti di sussidiarietà sottesi al meccanismo premiale e di territorializzazione, a F. GUELLA, *La sussidiarietà nelle tendenze alla regionalizzazione del patto di stabilità e al rafforzamento del sistema di controllo e incentivazione*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 3/4, 2013, pp. 823 ss.

La negoziazione, quale strumento idoneo all'emersione delle ragioni della politica prima di quelle della tecnica contabile, garantisce infatti la sensibilità sociale dell'allocazione finanziaria, pure necessaria quale garanzia di volumi di risorse socialmente adeguati. Accanto ad essa – tuttavia – anche la valorizzazione della dimensione tecnica appare indispensabile, sebbene con le opportune cautele (per garantire l'equa distribuzione tra le comunità locali dei sacrifici sottesi ai meccanismi di regolazione di una spesa pubblica in contrazione, e per evitare tensioni e disagi agli amministratori nel governo dei relativi processi). Un elemento di positiva gestione di tali dinamiche, peraltro, potrebbe essere rappresentato dai meccanismi di valutazione delle politiche pubbliche, come “processo” a sua volta risolutore di una serie di farraginosità connesse a strumenti standardizzanti che – se applicati in modo avalutativo – sarebbero potenzialmente deleteri per le autonomie⁷⁴.

Una maggiore equità allocativa – operata anche in ottica di efficienza, oltre che di bisogno – garantirebbe così migliori performance locali, anche evitando situazioni di vincolo all'impiego di liquidità di cui l'ente locale comunque dovesse disporre, ma senza legittimazione alla spesa; i meccanismi premiali dovrebbero infatti tendere – oltre che alla garanzia dei territori più disagiati – anche all'obiettivo efficientistico di non bloccare le politiche locali di spesa se sostenibili e apprestate dalle amministrazioni più virtuose.

I profili di questa interrelazione tra “premi” sulle entrate e qualità delle spese sono peraltro plurali: da un lato si riscontra la questione strettamente premiale, per cui la contrazione della capacità di spesa dovrebbe colpire tendenzialmente le amministrazioni non virtuose e, quindi, i meccanismi di saldi-obiettivo e i tetti di spesa che riducono la

⁷⁴ Sul tema della valutazione, con specifico riguardo al settore della finanza pubblica, si rinvia a L. HINNA, M. MARCANTONI, *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Roma, 2012. L'apprezzamento qualitativo della spesa pubblica, a fine di contenimento selettivo della stessa (promosso per il livello nazionale in particolare dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95), è stato realizzato anche a livello di autonomie territoriali: per l'esperienza della Provincia autonoma di Trento, più nel dettaglio, cfr. pp. 156 ss. nel volume di Hinna e Marcantoni citato, e – inoltre – cfr. D. PASSIGLI, *La finanza locale dei Comuni del Trentino-Alto Adige: spending review, patto di stabilità, gestioni associate*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

capacità di impegno anche per enti stabili e in equilibrio da un punto di vista contabile andrebbero – nei limiti del possibile – evitate⁷⁵. D’altro lato, tuttavia, non va ignorata nemmeno l’esigenza di risanamento dei conti pubblici declinabile in termini di contrazione generale dei flussi in uscita, anche quando la liquidità è disponibile: nel sistema della finanza pubblica allargata i residui di liquidità hanno infatti una loro specifica *ratio*, essendo appunto convogliati e finalizzati al risanamento⁷⁶. Il problema reale non è quindi da identificare nella semplice situazione di saldo positivo (amministrazioni con avanzo di entrate sulle uscite, destinato al risanamento), perché necessario ad abbattere il debito; al contrario, su un piano di valutazione qualitativa più che esclusivamente quantitativa dei limiti, l’esigenza è quella di maggiore razionalità nella distribuzione degli obiettivi di avanzo, che dovrebbero colpire in modo sanzionatorio le amministrazioni non virtuose (anche per evitare che tali obiettivi si traducano in ritardi nei pagamenti delle commesse pub-

⁷⁵ Sull’esigenza di non penalizzare le amministrazioni che garantiscono una buona gestione delle risorse (incentivandole a spendere – bene – i mezzi finanziari disponibili), va notato che ai sensi dell’art. 20, co. 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, come modificato dall’art. 1, co. 429, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, agli enti locali che risultano collocati nella classe dei virtuosi è stato attribuito un saldo obiettivo, espresso in termini di competenza mista, pari a zero. Cfr. anche art. 1, co. 430, legge 24 dicembre 2012 n. 228, il quale ha abrogato il co. 5 dell’art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183. Per un esame delle recenti riforme dei criteri di virtuosità e del sistema sanzionatorio, A. VILLA, *La “Manovra di luglio” contenuta nel D.L. n. 98 del 2011. Il nuovo patto di stabilità (virtuoso) non fa i conti con il federalismo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2011, pp. 1163 ss.

⁷⁶ La destinazione all’abbattimento del debito degli sforzi di risparmio (anche) delle amministrazioni territoriali è evidente nella legge attuativa del nuovo art. 81 Cost. (dopo l’introduzione del concetto di equilibrio di bilancio mediante legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, in attuazione degli impegni assunti nel c.d. *Fiscal Compact*). La legge 24 dicembre 2012, n. 243, infatti, dedica il capo IV alle autonomie territoriali e – in particolare – l’art. 12 (concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico) alla loro partecipazione alla riduzione dell’indebitamento, mediante un apposito Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato in cui conferire risorse nelle fasi favorevoli del ciclo economico-finanziario.

bliche, situazione che l'Unione europea ha specificamente censurato e che integra una patologia del sistema di stabilità finanziaria)⁷⁷.

Il combinato disposto degli articoli 79, 80 e 81 dello Statuto speciale pone quindi il problema di quanto e come il profilo delle entrate possa essere coordinato con quello delle spese. All'accentramento della gestione delle entrate a livello provinciale, che riduce l'autonomia locale in ottica di sistema-Provincia, deve quindi accompagnarsi un sistema di indirizzo e controllo delle spese comunali (e delle Comunità) di tipo meno negoziale, che premi maggiormente le performance dei singoli enti più che il peso negoziale del complesso dell'apparato locale; ciò in modo che i Comuni, se efficienti nell'esercizio dell'autonomia rispetto alle proprie funzioni sostanziali, siano anche unilateralmente (e singolarmente) tutelati nella propria autonomia mediante maggiori spazi di spesa. Ciò in coerenza con l'idea di fondo che – a livello nazionale – costituisce la base del modello fondato su fabbisogni e costi standard e, peraltro, in continuità con i principi già enucleati nella riforma istituzionale, ma non pienamente attuati.

Questi elementi premiali, d'altra parte, non possono però presentarsi come sostitutivi del principio negoziale, fondamentale nel funzionamento delle relazioni finanziarie tra Provincia ed enti locali; ciò non solo perché il carattere pattizio delle relazioni finanziarie trova base normativa rinforzata nella normativa di attuazione, ma anche per una questione di coerenza con la garanzia che la specialità rivendica nel suo rapporto – verso l'alto – con lo Stato (che sarebbe iniquo non applicare, verso il basso, a garanzia del livello locale).

Si tratta quindi di integrare il meccanismo negoziale di allocazione locale delle risorse con alcuni elementi premiali e competitivi, necessari a correggere – con apporti tecnico/oggettivi – le inefficienze ingenerate da un approccio invece consensuale/politico; ciò, comunque, senza eliminare la garanzia sociale e democratica insita nei tratti pattizi del modello. Il modello trentino di gestione della finanza locale è infatti fisio-

⁷⁷ Sul tema dei ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, i decreti adottati per contrastarli e le sollecitazioni europee in questo senso (tra le quali va da ultimo segnalata una procedura di infrazione avviata dalla Commissione UE), cfr. F. SOLURI, *Il ritardo nei pagamenti della P.A. tra urgenza delle riforme e risposte del legislatore nei confronti dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, fasc. 7, 2014.

logicamente portato a relazioni di tipo politico (in un assetto verticale, e non trilaterale, di interazioni tra livelli di governo), nell'ambito delle quali lo strumento dell'intesa/accordo, e la sede di raccordo costituita dal Consiglio delle autonomie locali, rappresentano gli istituti fondamentali e caratterizzanti. Su tali basi, peraltro, il sistema opera coniugando un approccio garantista dell'autonomia e una visione comunque unitaria degli interessi, conciliati grazie al metodo concertativo; approccio che presenta comunque – accanto a tali vantaggi sul piano sociale e di condivisione di indirizzi unitari – alcune criticità in termini di efficienza ed efficacia, accentuate da un panorama comunale frammentato e caratterizzato da un numero eccessivo di piccole municipalità.

Il modello statutario di finanza locale affermatosi progressivamente, con attribuzione di forti poteri alla Provincia, è quindi coerente con l'idea di autonomia speciale, ma – sia per una piena sostenibilità, sia per un'effettiva tutela dell'autonomia (anche) locale – necessita di scelte attuative, a livello di disciplina ordinaria, che bilancino la gestione (ampiamente) accentrata delle entrate comunali con una maggiore autonomia – in termini di competitività – sulle spese.

Una garanzia piena dell'autonomia locale, che non sacrifichi né l'efficienza (con un approccio solo negoziato), né una visione unitaria (con un approccio non coordinato dall'alto), passa quindi per la valorizzazione degli istituti premiali, mediante maggiore connessione tra risorse disponibili e performance di spesa, sul lato delle uscite, e spazi di imposizione locale razionalizzati e perequazione standardizzata, sul lato delle entrate; tutto ciò – in termini tecnico/contabili – legando la possibilità di ottenere quantità maggiori risorse all'apprezzamento qualitativo dell'impiego delle stesse, con valutazioni quantitativo/qualitative del fabbisogno per le funzioni rapportate a elementi standardizzati delle gestioni pubbliche, come prefigurato già dalla legge di riforma istituzionale trentina (e dall'attuale c.d. federalismo fiscale).

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E LA SUA TERRITORIALIZZAZIONE NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Valeria Placidi

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. L'evoluzione della legislazione ordinaria statale e provinciale sul patto di stabilità interno e sulla sua territorializzazione e l'articolo 79 dello Statuto. 3. La territorializzazione del patto di stabilità nella Provincia autonoma di Trento.*

1. Introduzione

Con la locuzione territorializzazione del patto di stabilità si intende fare riferimento alla declinazione della struttura del patto di stabilità interno volta a rendere le regole del patto stesso maggiormente aderenti ad assetti territoriali multilivello.

A fronte della tradizionale aspecificità delle regole del patto e della definizione unilaterale delle stesse, la progressiva introduzione, nell'ordinamento statale e negli ordinamenti regionali e delle province autonome, di norme sulla territorializzazione del patto risponde quindi, in primo luogo, all'esigenza di assicurare la rispondenza del modello di patto al modello di Stato, in aderenza con i principi enunciati nel decreto legislativo n. 42 del 2009. Vi è quindi la necessità di garantire una ripartizione del carico delle manovre correttive migliore o comunque più adatta alle caratteristiche dei soggetti interessati dalla applicazione del patto, attraverso il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nella definizione della disciplina del patto stesso e attraverso l'introduzione di strumenti di differenziazione delle regole del patto.

Militano tuttavia a favore della territorializzazione anche una serie di ragioni pratiche quali, per esempio, l'esigenza di garantire – attraverso l'autonoma declinazione di alcuni aspetti della disciplina del patto – una maggiore stabilità della disciplina, a vantaggio della capacità di

programmazione degli enti tenuti ad applicarla. Negli anni, infatti, probabilmente con l'intento di valorizzare il ruolo di strumento di coordinamento del patto di stabilità interno, lo Stato ha declinato una disciplina del patto sempre più dettagliata, ma caratterizzata da una notevole frammentarietà e instabilità.

Accanto alle spinte per la declinazione della disciplina del patto in ragione delle peculiarità dei territori cui si applica, bisogna tuttavia ricordare che la funzione di coordinamento del patto di stabilità interno impone la conservazione di una tendenziale omogeneità delle regole applicative. Pur nella differenziazione, va quindi assicurata la coerenza tra la matrice statale del patto e le sue regole territorializzate.

Esistono diversi livelli di territorializzazione: una visione particolarmente ambiziosa, per lo meno se raffrontata alla tendenziale rigidità della disciplina sul patto applicabile alle regioni ordinarie, vede per lo Stato un ruolo limitato, che si arresta alla definizione di macro obiettivi su base regionale, ma sono di certo norme di territorializzazione anche quelle che consentono la variazione, sia pure limitata, di regole ed obiettivi a seconda delle diverse realtà territoriali.

Il primo modello di territorializzazione corrisponde, nei tratti essenziali, a quello delineato dalla legge n. 42 del 2009 (Legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione)¹ per le autonomie speciali e all'attuale definizione delle competenze dello Stato e di alcune autonomie speciali – tra cui senz'altro la Provincia autonoma di Trento – nella definizione delle regole del patto di stabilità. Le regioni ordinarie godono invece ancora oggi di limitate opzioni di territorializzazione, declinate di anno in anno dalle leggi di stabilità.

Nella legislazione italiana, in un arco temporale piuttosto limitato, la territorializzazione del patto di stabilità ha avuto tempi e contenuti sostanzialmente diversi per le autonomie speciali e per le regioni ordinarie. Tali differenze permangono, sebbene non più così accentuate. Il progressivo avvicinamento della disciplina del patto di stabilità per le autonomie speciali e per le regioni ordinarie non sembra tuttavia avere avuto una direzione unica: la legislazione statale degli ultimi anni evi-

¹ Si fa riferimento, in particolare, a quanto previsto dall'articolo 27.

denzia, infatti, un significativo incremento delle possibilità di variare regole e obiettivi del patto per le regioni ordinarie, ma, contemporaneamente – includendo talvolta le autonomie speciali nell’ambito applicativo di alcune regole di flessibilizzazione destinate alle regioni ordinarie – sembra ridurre il livello di autonomia già raggiunto dalle autonomie speciali nella definizione delle regole interne di applicazione del patto di stabilità².

Sembra inoltre esservi una divaricazione nella elaborazione del concetto di territorializzazione nella legislazione statale e regionale. La legislazione di alcune regioni ordinarie in materia di territorializzazione evidenzia, infatti, una interpretazione del ruolo della regione nella declinazione delle regole del patto per i comuni del proprio territorio e nei rapporti con lo Stato più ampia rispetto a quella consentita in base alle facoltà di territorializzazione riconosciute dalla Stato alle regioni medesime³.

² Per esempio, l’articolo 32, comma 17, della legge n. 183 del 2011 include le Province autonome nell’ambito di applicazione della disciplina del patto regionale integrato. La norma consente alle Regioni di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e degli obiettivi degli enti locali del territorio di riferimento. L’efficacia della disposizione è stata differita fino al 2015, ma le possibilità contemplate dalla norma, che presenta di certo un carattere fortemente innovativo per le Regioni ordinarie, dovrebbero essere già assicurate alle Province autonome sulla base dell’articolo 79 dello Statuto.

³ Almeno in parte, la presenza di normative regionali che declinano in modo incisivo il ruolo della regione nella definizione delle regole del patto di stabilità per gli enti locali del proprio territorio, intervenendo con ampi margini di autonomia sulla determinazione degli obiettivi degli enti e sulla disciplina delle sanzioni, discende dal fatto che le prime norme statali di territorializzazione, introdotte per le regioni ordinarie negli anni 2008, 2009, presentavano una formulazione piuttosto generica, ammettendo una interpretazione delle competenze regionali piuttosto ampia (si veda sul punto M. BARBERO, I. LOBASCIO, *Verso un patto di stabilità interno “territorializzato”: l’esperienza della regione Piemonte*, paper elaborato per l’associazione italiana di studi regionali, 2011). Tra le numerose esperienze delle regioni ordinarie, si segnala il regolamento n. 3 del 2010 della Regione Piemonte, prima regione ordinaria ad introdurre una disciplina autonoma sulla territorializzazione del patto, che attribuisce alla regione un ruolo significativo di intermediazione tra Stato e enti locali. In particolare, il regolamento, nella versione originaria, interveniva in materia di sanzioni, prevedendo che, in caso di rispetto dell’obiettivo aggregato del comparto regionale degli Enti locali, i singoli “sforamenti” non fossero sanzionabili dallo Stato, ma solo dalla Regione. Questo aspetto è

2. *L'evoluzione della legislazione ordinaria statale e provinciale sul patto di stabilità interno e sulla sua territorializzazione e l'articolo 79 dello Statuto*

Sin dal 2001 le autonomie speciali beneficiano di significative facoltà di territorializzazione in base alla normativa statale. Tali possibilità risultano generalmente garantite alle autonomie speciali che godono di una competenza propria in materia di finanza locale⁴.

L'evoluzione della disciplina statale relativa al patto di stabilità in riferimento alla Provincia autonoma di Trento è già stata ripercorsa nel contributo dell'avvocato Pace. Basti quindi qui ricordare che per le Province autonome di Trento e di Bolzano già l'articolo 24 della legge n. 448 del 2001 conteneva una specifica clausola di salvaguardia che consentiva loro di provvedere "alle finalità di cui al presente articolo [...] ai sensi delle competenze alle stesse attribuite dallo statuto specia-

stato tuttavia oggetto di modifica a seguito di rilievi formulati dalla Ragioneria generale (si veda M. BARBERO, I. LOBASCIO, cit. e, degli stessi autori, *La territorializzazione del patto di stabilità interno in Piemonte: un primo bilancio*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1, 2011, p. 2.). Anche la legge regionale Emilia Romagna n. 12 del 2010 assegna alla regione un ruolo di governo, qualificandola come principale interlocutore dello Stato rispetto all'applicazione del patto di stabilità e introducendo il concetto di obiettivo unico territoriale, come aggregato degli obiettivi della Regione e delle province e dei comuni del territorio. La disciplina dell'Emilia Romagna introduce inoltre una quantificazione dell'obiettivo in termini di competenza pura, discostandosi dal saldo di competenza mista previsto dallo Stato. L'esperienza dell'Emilia Romagna è analizzata da Y. GUERRA, *Patto di stabilità interno: profili di regionalizzazione in Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013, p. 958 ss. e da T. SIMONI, *Il patto di stabilità territoriale della Regione Emilia Romagna*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1, 2011, p. 3. La disciplina della territorializzazione della Regione Toscana, contenuta nella legge regionale n. 46 del 2010 e, successivamente nella legge regionale n. 68 del 2011, prevede, all'articolo 10, che la Regione ricalcoli un obiettivo aggregato unico derivante dalla somma dei singoli obiettivi di comuni e province. La Regione, in base alle norme citate, sembra godere di una significativa autonomia nella determinazione degli obiettivi degli enti locali del proprio territorio. Nello stesso tempo, l'ultimo comma dell'articolo 11 della legge citata dispone che: "Le disposizioni del presente articolo si applicano per quanto non diversamente stabilito dalle leggi dello Stato, cui la Regione sia tenuta a dare attuazione".

⁴ In particolare godono di competenze nella definizione delle regole del patto la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano.

le e dalle relative norme di attuazione”. L’articolo 29 della legge n. 289 del 2002, relativo al patto di stabilità interno per gli enti territoriali, al comma 18 prevedeva inoltre il ricorso all’accordo tra autonomie speciali e Ministero dell’economia e delle finanze per la definizione degli specifici obiettivi di patto da perseguire e conteneva una clausola di salvaguardia analoga a quella già prevista nel 2001, ma riferita a tutte le autonomie speciali.

Gli elementi cardine della territorializzazione del patto di stabilità interno per le autonomie speciali sono, quindi, il ricorso allo strumento dell’accordo per la definizione degli obiettivi e la possibilità di declinare autonome regole idonee a perseguire gli obiettivi posti.

Solo dal 2008, invece, le regioni ordinarie beneficiano di una disciplina sulla territorializzazione del patto, ma le facoltà ad esse riconosciute dalla legislazione statale, all’interno di una normativa che, dal 2008 ad oggi, diviene, anche sul punto della territorializzazione, sempre più dettagliata, si limitano all’adattamento, entro confini ben definiti, di alcune regole del patto di stabilità interno.

L’evoluzione della legislazione statale sul patto di stabilità interno appare lineare fino al 2009-2010. In questo periodo, nella legge delega n. 42 del 2009 sono fissati, in coerenza con l’assetto costituzionale, anche i principi cardine relativi alla fissazione delle regole del patto di stabilità. La legge delega prevede, in particolare, la territorializzazione delle regole del patto di stabilità interno con ricorso a meccanismi analoghi a quelli già applicati per le autonomie speciali.

A seguito dell’accordo di Milano del dicembre 2009 e della conseguente modifica del Titolo VI dello Statuto ad opera della legge n. 191 del 2009, inoltre, il ruolo delle province autonome nella declinazione interna delle regole del patto di stabilità è per la prima volta definito nella fonte statutaria.

La legge delega e la modifica dello Statuto del 2009 rappresentano certo snodi essenziali nella definizione delle competenze dei diversi livelli territoriali rispetto alla determinazione degli obiettivi e delle regole del patto di stabilità, senza tuttavia alterare significativamente il rapporto tra Stato, Provincia autonoma di Trento ed enti locali delineato dalla precedente produzione normativa statale e provinciale in tema di patto di stabilità interno.

Anche la legislazione provinciale si è infatti occupata già precedentemente al 2009 del patto di stabilità interno e, in particolare, del rapporto tra Provincia ed enti locali del territorio nella definizione delle modalità di declinazione di obiettivi e regole del patto stesso. Tali interventi legislativi, essenzialmente collegati alla competenza provinciale in materia di finanza locale, conservano attualità anche successivamente al riconoscimento esplicito, nella fonte statutaria, del ruolo della Provincia nella territorializzazione del patto.

In particolare, l'articolo 26 della legge provinciale n. 3 del 1999, ancora vigente e integrato di un comma dalla legge provinciale n. 1 del 2005, prevede la sottoscrizione tra la Provincia e la rappresentanza unitaria dei comuni (ora Consiglio delle Autonomie) di un patto di stabilità provinciale, per la durata della legislatura, diretto a impegnare le amministrazioni locali a conseguire un miglioramento dei saldi di bilancio e a ridurre il finanziamento in disavanzo delle spese e dispone che le modalità e i criteri per il raggiungimento degli obiettivi concordati siano definiti dalla Giunta, di intesa con la rappresentanza unitaria dei comuni. Già dal 2000, quindi, la Provincia autonoma di Trento coinvolge i comuni del proprio territorio nel perseguimento di obiettivi di patto dalla stessa definiti⁵. L'introduzione di tale autonoma disciplina ha escluso l'applicazione ai comuni della provincia delle disposizioni statali destinate ai comuni e alle unioni di comuni del territorio nazionale.

L'articolo 3 della legge provinciale n. 36 del 1993 (sostituito integralmente con legge provinciale n. 20 del 2005) individua nell'accordo sulla finanza locale previsto dall'articolo 81 dello Statuto la sede per la definizione delle "misure necessarie a garantire il coordinamento della finanza comunale e quella provinciale con particolare riferimento alle misure previste dalla legge finanziaria per il perseguimento degli obiettivi della finanza provinciale correlati al patto di stabilità interno". Anche l'articolo 23 della legge provinciale n. 3 del 2006 prevede che, nell'intesa definita con il Consiglio delle autonomie locali, che fissa l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie da trasferire ai comuni e alle comunità per l'esercizio delle funzioni di propria competenza, sia-

⁵ Per la disciplina del patto di stabilità provinciale si vedano, tra le altre, le deliberazioni della Giunta provinciale n. 7408 del 1999, n. 730 del 2003 e n. 581 del 2006.

no definiti i vincoli, gli obblighi e gli obiettivi da assegnare alle province e alle comunità per il raggiungimento e il rispetto dei vincoli, degli obblighi e degli obiettivi previsti dal patto di stabilità per il riequilibrio della finanza pubblica. Lo stesso articolo 27 chiarisce inoltre che anche le modalità di attuazione del patto di stabilità interno sono definite previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali.

Anche prima del 2009, quindi, la Provincia si riconosceva un ruolo di coordinamento finanziario rispetto agli enti locali del proprio territorio che già includeva la definizione delle modalità per il perseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. La definizione di tali modalità era ed è subordinata all'intesa con il Consiglio delle autonomie locali; si utilizzava (e si utilizza), quindi, per la declinazione di regole ed obiettivi del patto di stabilità interno, strumenti, quali l'intesa prevista dall'articolo 81 dello Statuto, predisposti per l'esercizio della competenza provinciale in materia di finanza locale.

Per quanto riguarda la disciplina del patto di stabilità interno e della sua territorializzazione, quindi, le modifiche statutarie del 2009 si innestano su un tessuto normativo statale e provinciale che ha già sviluppato il tema della territorializzazione del patto di stabilità e collocano principi in prevalenza già sviluppati nella legislazione ordinaria in una fonte di rango sovraordinato e in un contesto che delinea in modo ampio e apparentemente esaustivo il ruolo della regione e delle province nel conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, definendo diritti e doveri di tali enti.

Il comma 3 dell'articolo 79 dello Statuto precisa quindi la necessità che regione e province concordino con il Ministro dell'economie e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno ed introduce il riferimento ai saldi di bilancio, innovando, quindi, sul punto, il parametro di definizione degli obiettivi della Provincia.

Per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, le province autonome appaiono unici interlocutori dello Stato e unici responsabili della fissazione degli obiettivi che gli enti del proprio territorio devono perseguire. Le province autonome risultano quindi titolari delle funzioni di coordinamento rispetto agli enti locali dei propri territori e, più in generale, agli altri enti ad ordinamento regionale o provinciali, finanziati in via ordinaria dalle stesse.

Sembra che la Provincia schermi l'azione statale, impedendo alla disciplina nazionale di esplicare effetti su una dimensione territoriale inferiore a quella provinciale, ponendosi, per quanto riguarda gli enti alla stessa collegati, come unico soggetto responsabile della valutazione del raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità e come unico centro di esercizio del ruolo di coordinamento, vigilanza e controllo.

La non permeabilità dell'ordinamento provinciale rispetto all'intervento statale è ulteriormente ribadita, per lo meno nel tenore letterale della norma, dal comma 3 dell'articolo 79 ("Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale") e dal comma 4, che ribadisce l'inapplicabilità alla Regione e alle province delle disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, chiarendo che tali disposizioni "sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo". Nello stesso comma si prevede che la Regione e le province provvedano alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto di autonomia.

L'autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano nella definizione di proprie regole per la territorializzazione del patto di stabilità e di misure per il contenimento della spesa distinte da quelle previste dalla legislazione statale va letta quale elemento essenziale per consentire alle Province di orientare le proprie scelte di politica economica e quale postulato delle competenze previste dagli articoli 80 e 81 dello Statuto, in materia di finanza locale e di tributi locali. L'impossibilità di alterare sotto questi profili la disciplina statale potrebbe infatti vanificare le scelte operate dalla Provincia in materia di finanza locale o limitarne gli effetti.

L'assoluta terzietà dello Stato rispetto agli enti locali del territorio provinciale può giustificare, d'altra parte, l'assunzione in capo alla Provincia di alcune competenze che lo Stato continua invece ad esercitare nei confronti degli enti locali che rientrano nel territorio delle Regioni ordinarie o di autonomie speciali prive di competenza in materia di finanza locale.

Nello stesso tempo resta da considerare la necessità che gli scostamenti dalla disciplina del patto di stabilità interno non pregiudichino il ruolo di strumento di coordinamento assoluto dallo stesso. Ed è forse anche questa valutazione ad avere portato la Provincia autonoma di Trento ad esercitare le competenze assicurate dall'articolo 79 dello Statuto in riferimento al patto di stabilità interno in modo piuttosto prudente, senza discostarsi significativamente dalle regole poste a livello statale.

D'altra parte, il vigore letterale dell'articolo 79 dello Statuto risulta, negli anni, parzialmente ridotto nella propria concreta portata, in ragione di una serie di pronunce della Corte costituzionale che hanno indagato il rapporto intercorrente tra ordinamento provinciale (e di altre autonomie speciali) e principi in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dallo Stato (anche in riferimento alla disciplina vincolistica statale)⁶ e il rapporto tra Provincia e Corte dei conti nell'esercizio del controllo successivo⁷.

Pendono inoltre, davanti alla Corte costituzionale due ricorsi promossi dalla Provincia autonoma di Trento relativi al mancato ricorso all'accordo (come previsto dall'articolo 79 dello Statuto) per la definizione degli obiettivi di saldo da raggiungere⁸.

Prima di procedere all'esame della disciplina provinciale in materia di patti di stabilità, sembra utile sottolineare che la tendenziale continuità della legislazione statale e provinciale prima e dopo la riforma del Titolo VI dello Statuto è testimoniata anche dal limitato carattere innovativo degli interventi del legislatore provinciale in materia di patto di stabilità successivamente al 2009.

In particolare, la legge finanziaria provinciale n. 27 del 2010, all'articolo 8, sviluppa i contenuti della precedente legislazione ordina-

⁶ La prima sentenza della Corte costituzionale che affronta specificamente la questione del rapporto tra articolo 79 dello Statuto, come sostituito dalla legge n. 191 del 2009, e principi in materia di coordinamento della finanza pubblica è la n. 221 del 2013, ma si vedano anche le successive sentenze n. 99 del 2014 e n. 175 del 2014.

⁷ Corte costituzionale, sentenze n. 60 del 2013 e 39 del 2014.

⁸ Si vedano il ricorso n. 35 del 2013, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 15 del 10 aprile 2013 e il ricorso n. 14 del 2014, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 17 del 16 aprile 2014.

ria provinciale, precisando, tuttavia, in linea con quanto previsto dall'articolo 79 dello Statuto, l'ambito dei soggetti appartenenti al sistema provinciale e affermando esplicitamente la competenza provinciale nella definizione delle sanzioni e dei meccanismi di compensazione orizzontale e verticale. Più specificamente, l'articolo 8, comma 1, della legge provinciale n. 27 del 2010 prevede che:

“1. In relazione a quanto disposto dall'articolo 79, commi 3 e 4, dello Statuto speciale, la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, disciplina gli obblighi relativi al patto di stabilità con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali. Nell'intesa, in particolare, sono definiti gli obiettivi di miglioramento finanziario e le sanzioni applicate in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi; le sanzioni prevedono in ogni caso riduzioni dei trasferimenti a valere sull'esercizio finanziario successivo, se la Provincia deve rispondere nei confronti dello Stato per l'inadempimento della quota di obiettivo riferibile ai comuni. Nell'intesa può essere prevista anche la possibilità di applicare meccanismi di compensazione verticale e orizzontale degli obblighi, nel rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica provinciale. La Provincia, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali e previo parere della competente commissione permanente del Consiglio provinciale, definisce progressivamente criteri che facciano riferimento a parametri oggettivi ed effettivi dei costi delle funzioni, con particolare riferimento a quelle essenziali”.

Attraverso modifiche successive introdotte dalle leggi finanziarie provinciali, inoltre, la legge provinciale n. 27 del 2010 è divenuta la norma di riferimento anche per quanto concerne le misure di contenimento della spesa stabilite di intesa tra Provincia e Consiglio delle autonomie, orientate anche al raggiungimento degli obiettivi di patto definiti dalla Provincia per gli enti del proprio sistema.

3. La territorializzazione del patto di stabilità nella Provincia autonoma di Trento

L'esercizio delle competenze assegnate alla Provincia dall'articolo 79, in relazione al patto di stabilità, non ha portato a scostamenti significativi rispetto alla disciplina del patto di stabilità interno individuata

dallo Stato per gli enti locali. A fronte dell'ampiezza delle competenze assegnate alla Provincia, vi è quindi una sostanziale uniformità delle normative statale e provinciale sul patto.

La Provincia e gli enti del proprio territorio hanno inoltre sempre raggiunto, nel proprio complesso, gli obiettivi posti dallo Stato e anche gli obiettivi definiti dalla Provincia per i singoli comuni del proprio territorio sono stati perseguiti pressoché sempre⁹.

Se si esclude il contenzioso sorto sul rilevantisimo aspetto della definizione unilaterale, da parte dello Stato, del saldo obiettivo, le specifiche regole di disciplina del patto adottate dallo Stato, talvolta riferite anche alle autonomie speciali, non sono mai state contestate dalla Provincia. Allo stesso modo, l'applicazione della disciplina provinciale relativa al patto di stabilità non è mai stata oggetto di formale contestazione da parte dello Stato.

La Provincia, inoltre, non si è mai discostata rispetto a quanto previsto dallo Stato relativamente alla struttura del saldo obiettivo, utilizzando quindi per i comuni del territorio provinciale la disciplina individuata dallo Stato per gli enti locali¹⁰ e ha sempre ottemperato agli obblighi

⁹ Per una ricognizione della disciplina provinciale in materia di patto di stabilità e dei risultati ottenuti dagli enti locali del territorio provinciale rispetto agli obiettivi di patto assegnati si veda D. PASSIGLI, *La finanza locale dei Comuni del Trentino-Alto Adige*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

¹⁰ Per quanto ciò possa apparire scontato, il tenore letterale dell'articolo 79 dello Statuto e la qualificazione della Provincia quale unico soggetto responsabile del perseguimento degli obiettivi di patto dei comuni del territorio provinciale avrebbe probabilmente consentito anche la definizione di una modalità di calcolo dell'obiettivo di patto per i comuni differente rispetto a quella determinata dallo Stato, fermo restando, ovviamente, il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato per la Provincia e per gli enti locali. A tale proposito si ricorda che la regione Emilia Romagna, con competenze in materia di patto significativamente più limitate, nella legge regionale n. 12 del 2010 (Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia Romagna) ha previsto, all'articolo 5, la quantificazione degli obiettivi di patto in termini di competenza pura e non mista, come invece avviene in base alla disciplina statale. In un'analisi dell'esperienza di regionalizzazione del patto di stabilità della Regione Emilia Romagna (Y. GUERRA, *Patto di stabilità interno: profili di regionalizzazione in Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, p. 953 ss.), l'Autrice da tuttavia conto del fatto che "il criterio di competenza pura non ha mai trovato attualizzazione, e, anzi, si tende ad una riformulazione dell'obiettivo in termini di competenza mista".

di trasmissione previsti, anche ai fini del monitoraggio, dalla medesima disciplina statale.

L'assenza di contenziosi è stata sicuramente favorita anche dalle circostanze sopra ricordate (tendenziale uniformità delle discipline provinciale e statale e costante raggiungimento degli obiettivi posti), non mancano infatti punti di potenziale frizione tra la disciplina di territorializzazione adottata dalla Provincia e alcune norme ordinarie dello Stato relative, in particolare, alla definizione degli obiettivi e ai meccanismi di compensazione¹¹.

Venendo ora al concreto esplicitarsi delle competenze riconosciute alla Provincia in relazione alla definizione degli obiettivi di saldo per gli enti del proprio territorio successivamente alle modifiche al titolo VI dello Statuto introdotte con legge n. 191 del 2009, e, quindi, in particolare, negli anni 2011-2013, è significativo sottolineare come il metodo consensuale di definizione dell'obiettivo, previsto dall'articolo 79 dello Statuto, non sia stato applicato successivamente al 2011. Lo Stato ha infatti definito unilateralmente i saldi obiettivo per il territorio provinciale¹². La Provincia ha quindi impugnato le leggi di stabilità n. 228 del 2012 e n. 147 del 2013 anche sotto il profilo della violazione delle

¹¹ Traccia di alcune divergenze tra Stato e Provincia nella lettura delle competenze provinciali si ritrova, per esempio, in riferimento all'esercizio finanziario 2012, nella Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, nel paragrafo relativo al Patto di stabilità. Gli elementi di potenziale frizione riguardano, per esempio, l'applicabilità agli enti locali della Provincia autonoma di Trento dei criteri di virtuosità definiti dallo Stato per gli enti locali, anche per quanto riguarda l'individuazione della percentuale da applicare per la determinazione dell'obiettivo del singolo ente.

¹² La definizione dei saldi per il 2012 ha visto la Provincia coinvolta in una lunga interlocuzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'obiettivo finale non è tuttavia fonte di un accordo, ma del ripiegamento della posizione provinciale sulle posizioni statali, in particolare per quanto concerne la definizione dei criteri di virtuosità degli enti locali e la conseguente determinazione della percentuale da applicare agli stessi per la definizione dell'obiettivo di patto. Si veda sul punto la ricostruzione operata dalla Corte dei conti nella Relazione sul rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2012.

norme statutarie che prevedono il ricorso all'accordo. Il contenzioso pende davanti alla Corte costituzionale¹³.

Successivamente al 2011, tutte le competenze riconosciute alla Provincia in materia di patto di stabilità si sono quindi esplicitate a valle della definizione dell'obiettivo.

Lo Stato, inoltre, ha sempre determinato due distinti saldi obiettivo: uno per la Provincia autonoma di Trento e l'altro per gli enti locali del territorio provinciale, nonostante il ruolo assegnato alla Provincia dall'articolo 79 anche in riferimento alla definizione e al perseguimento degli obiettivi di patto da parte degli enti locali del relativo territorio.

Nell'esercizio delle proprie competenze, la Provincia autonoma di Trento non ha tuttavia mai ritenuto vincolante la ripartizione degli obiettivi tra Provincia e enti locali operata dallo Stato, ritenendosi libera di riallocare i saldi obiettivo definiti dallo Stato, anche a prescindere dal ricorso ai meccanismi di compensazione verticale¹⁴.

Rispetto ai saldi definiti dallo Stato, infatti, la Provincia si assegna, di norma, un obiettivo più impegnativo di quello definito a livello statale, migliorando il saldo obiettivo dei comuni¹⁵. Questa iniziale ridefini-

¹³ Si vedano il ricorso n. 35 del 2013, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 15 del 10 aprile 2013 e il ricorso n. 14 del 2014, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 17 del 16 aprile 2014.

¹⁴ Dalla disciplina provinciale sembra comunque emergere che non vi è una completa commistione tra obiettivo della Provincia e obiettivo complessivo del sistema delle autonomie locali, ancorché ridefinito rispetto a quello fissato dallo Stato, dal momento che la Provincia potrebbe essere chiamata a rispondere anche solo per la violazione dell'obiettivo di patto degli enti locali (l'articolo 8 della legge provinciale n. 27 del 2010 prevede, infatti, che "le sanzioni prevedono in ogni caso riduzioni dei trasferimenti a valere sull'esercizio finanziario successivo, se la Provincia deve rispondere nei confronti dello Stato per l'inadempimento della quota di obiettivo riferibile ai comuni").

¹⁵ La definizione degli obiettivi dei comuni da parte della Provincia precede, comunque, l'individuazione del saldo da parte dello Stato. La Provincia, quindi si accolla, di norma, anche l'eventuale differenza positiva tra saldo obiettivo determinato dallo Stato e saldo obiettivo ipotizzato dalla Provincia (si veda quanto previsto con deliberazione della Giunta provinciale n. 830 del 2011, relativa alla disciplina del patto di stabilità per il periodo 2011-2013 per i comuni trentini con popolazione superiore a 3000 abitanti). Nell'esercizio finanziario 2012, per esempio, la Provincia ha peggiorato il proprio obiettivo a seguito dell'aggravamento del patto per i comuni derivante dall'ap-

zione degli obiettivi segue la direzione, dal basso verso l'alto, che caratterizza le operazioni di compensazione verticale ammesse anche dallo Stato tra Regioni ordinarie e comuni del proprio territorio. Come si vedrà, tuttavia, in una fase successiva, la direzione della compensazione operata nella Provincia autonoma di Trento risulta opposta.

Nel calcolo degli obiettivi per il singolo ente locale la Provincia autonoma di Trento ha utilizzato i parametri individuati dallo Stato, adeguandoli, però, alle specificità del territorio provinciale e, in particolare, alla dimensione demografica dei comuni dello stesso: il territorio della provincia di Trento si caratterizza, infatti, per la presenza di numerosi comuni di ridotte dimensioni.

Rispetto a quanto previsto dallo Stato, quindi, la Provincia ha ritenuto opportuno estendere l'ambito dei comuni soggetti al patto di stabilità, includendo tutti i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti già nel 2011¹⁶, quando, in base alla normativa statale, risultavano soggetti al patto di stabilità interno solo i comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti¹⁷. Tale scelta ha portato ad un alleggerimento dell'obiettivo per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. La scelta di estensione degli obiettivi del patto ai comuni di dimensioni minori si è comunque accompagnata all'assegnazione ai comuni di ridotte dimensioni di una percentuale minore per il calcolo dell'obiettivo di patto.

plicazione, da parte dello Stato, delle percentuali di obiettivo definite per gli enti non virtuosi, ma già in una fase antecedente alla definizione del saldo obiettivo da parte dello Stato si era accollata una quota dell'obiettivo degli enti locali pari a 4,3 milioni di euro.

¹⁶ Fino al 2010 tutti i comuni del territorio, indipendentemente dalla dimensione demografica, erano tenuti a contenere il proprio saldo finanziario di parte entro il limite della media dei saldi finanziari 2003, 2004 e 2005 incrementata del 2% annuo. Si veda l'articolo 11 della legge provinciale n. 23 del 2007 (legge finanziaria 2008) e le previsioni contenute nei protocolli di finanza locale per gli anni 2008, 2009 e 2010.

¹⁷ Solo dal 2013 lo Stato ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina del patto di stabilità interno a tutti i comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti.

A seguito dell'estensione del patto di stabilità interno a tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti¹⁸, la Provincia ha poi provveduto ad aggravare la percentuale di calcolo dell'obiettivo per i comuni sopra i 5.000 abitanti, rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, riducendo, invece, la percentuale per il calcolo dell'obiettivo individuata dallo Stato per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti¹⁹.

La competenza della Provincia di Trento nella definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno per il sistema delle autonomie, potrebbe consentire l'introduzione, sempre previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, di ulteriori variabili nella definizione dell'obiettivo del singolo comune, in particolare al fine di orientare l'operato dell'ente locale verso scelte ritenute virtuose per la finanza locale. Sebbene questa potenzialità, insita nella competenza provinciale a definire l'obiettivo di patto per le autonomie locali, non risulti sfruttata con frequenza, si segnala che, nel 2011, la Provincia e il Consiglio delle autonomie locali hanno convenuto di introdurre, per il 2012, "forme di premialità" per i comuni che avessero optato per l'affidamento della gestione di taluni servizi alla comunità di valle, prevedendo che tali incentivi potessero consistere anche nell'accogliere a carico del bilancio provinciale di una quota del saldo obiettivo²⁰.

Per il 2014, inoltre, la disciplina del patto di stabilità per gli enti locali del territorio provinciale ha introdotto un ulteriore fattore di personalizzazione dell'obiettivo di patto, collegando la definizione dell'obiettivo del singolo comune ai risultati ottenuti in termini di patto nel corso dell'esercizio precedente. Non si tratta, in questo caso, di misure – analoghe a quelle introdotte dalla disciplina statale – a carattere sanzionatorio, né di misure collegate all'avvenuta acquisizione o cessione

¹⁸ Dal 2013, la Provincia, come pure lo Stato ha esteso le disposizioni in materia di patto di stabilità anche ai comuni con più di 1000 abitanti. Ciò ha evidentemente comportato un notevole aggravamento dell'obiettivo assegnato ai comuni trentini.

¹⁹ Tale riduzione è stata incisiva per l'esercizio 2013 avvicinandosi poi alla percentuale definita dallo Stato nell'esercizio 2014. Ai comuni fino a 3000 abitanti sono state comunque applicate percentuali maggiori rispetto ai comuni con popolazione compresa tra 3000 e 5000 abitanti.

²⁰ Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2012, Intesa n. 7 del 2011.

di spazi finanziari nel corso dell'esercizio precedente a quello di riferimento, bensì di una rimodulazione dell'obiettivo per singolo ente, volta a ridurre gli spazi finanziari destinati ai comuni che abbiano dimostrato di non potere utilizzare quelli disponibili nell'esercizio precedente.

I comuni della Provincia autonoma di Trento – come molti comuni di altre realtà territoriali italiane – tendono, infatti, a non sfruttare compiutamente gli spazi finanziari a disposizione, superando quindi l'obiettivo di saldo loro assegnato²¹. Questa condotta “eccessivamente virtuosa” non pone evidentemente alcun problema sotto il profilo del rispetto del patto di stabilità, ma non è auspicabile nell'ottica dello sviluppo territoriale. Come noto, infatti, le spese più facilmente comprimibili e quindi più penalizzate dal ricorso allo strumento del patto di stabilità sono quelle di investimento. Queste spese risultano ulteriormente compresse nei casi di “sforamento virtuoso” degli obiettivi di patto.

Tanto lo Stato quanto la Provincia mirano a favorire l'impiego di tutti gli spazi finanziari utilizzabili in base al patto di stabilità, attraverso l'introduzione di disposizioni volte a consentire l'alterazione, nel corso dell'esercizio finanziario, dell'obiettivo del singolo ente attraverso l'applicazione di misure di compensazione tra gli obiettivi assegnati. Queste misure consentono, quindi, l'aumento o la riduzione, in base alle reali necessità dell'ente soggetto al patto di stabilità, degli spazi finanziari disponibili, assicurando comunque il rispetto dell'obiettivo complessivamente assegnato. Assolvono a questa funzione le disposizioni introdotte in materia di compensazione orizzontale (tra comuni) e verticale (tra comuni e regione o, nel caso specifico, Provincia)²².

²¹ Questo fenomeno è denominato *overshooting*. Per un esame del fenomeno si veda: S. SCOZZESE, S. PARLATO, S. CROELLA, *Il Patto di Stabilità Interno: un'analisi dell'overshooting dell'obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il Patto di Stabilità regionalizzato?*, in www.bancaditalia.it. Per quanto riguarda il territorio della provincia autonoma di Trento, nel 2009 i comuni del territorio hanno generato un surplus rispetto all'obiettivo complessivo di patto pari a 24,3 milioni di euro e nel 2010 di 28,3 milioni di euro. Nel 2012 l'obiettivo è stato superato per 8 milioni di euro e nel 2013 per una somma pari a 21,3 milioni di euro. Questi dati sono contenuti nelle relazioni della Corte dei conti sul rendiconto della Provincia autonoma di Trento.

²² La compensazione orizzontale è disciplinata dal Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2013 e, più nel dettaglio, dalla deliberazione della Giunta provinciale n.1876 del 2013. La compensazione verticale tra comuni e Provincia è stata intro-

Lo Stato, in particolare, ha progressivamente sviluppato un sistema di solidarietà tra enti che contempla la cessione e la correlata acquisizione di spazi finanziari tra i comuni, tra i comuni e le regioni di riferimento e anche, a livello nazionale, tra i comuni di diversi ambiti regionali (patto orizzontale nazionale)²³.

A livello provinciale, la disciplina della compensazione, introdotta con riferimento all'esercizio 2013²⁴, ha consentito il riequilibrio in corso di esercizio degli spazi finanziari disponibili tra i comuni e tra i comuni e la Provincia. Nell'applicazione delle misure di compensazione, gli spazi offerti in compensazione risultano in larga prevalenza ceduti dai comuni alla Provincia, con ricorso, quindi, a un meccanismo di compensazione verticale caratterizzato da una direzione, dal basso verso l'alto, inedita per la disciplina statale. La normativa statale che introduce lo strumento della compensazione verticale prevede infatti solo un peggioramento del saldo obiettivo da parte dei comuni a fronte di un aggravamento dell'obiettivo posto in capo alla Regione²⁵, contemplan-

dotta con una successiva modifica di tale deliberazione, adottata previo positivo parere del Consiglio delle autonomie (deliberazione n. 2568 del 2014). L'attivazione della compensazione verticale è successiva al termine del 30 settembre, individuato per la richiesta, da parte dei comuni, di acquisizione o cessione di spazi finanziari. Solo gli spazi eventualmente resisi disponibili successivamente a tale termine possono essere ceduti anche alla Provincia entro il 15 dicembre.

²³ Per una ricognizione delle misure di compensazione (ora patti di solidarietà) contemplate dalla disciplina statale si veda la Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 6 del 18 febbraio 2014, concernente il patto di stabilità interno per il triennio 2014-2016 per le province e i comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti. In generale, si osserva come la disciplina delle compensazioni risulti progressivamente incrementata nelle diverse leggi di stabilità statali.

²⁴ La legge provinciale n. 25 del 2012 (legge finanziaria provinciale 2013), attraverso una modifica della legge finanziaria provinciale 2011 (legge provinciale n. 27 del 2010) ha espressamente previsto la possibilità di introdurre nell'intesa tra la Provincia e il Consiglio delle autonomie meccanismi di compensazione verticale e orizzontale degli obblighi, nel rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica provinciale.

²⁵ Si tratta della disciplina introdotta, a decorrere dal 2011, dall'articolo 1, commi da 138 a 140 della legge n. 220 del 2010. Il comma 139 detta una specifica disciplina per la regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome e prevede che le stesse possano autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo pro-

do quindi la cessione di spazi dalla Regione agli enti locali e non viceversa. Proprio questo sembra l'elemento di maggiore divergenza tra disciplina provinciale e disciplina statale in materia di compensazioni, per lo meno fino al 2014.

Dal 2014 la Provincia introduce invece una disciplina delle compensazioni piuttosto innovativa, muovendo dai risultati registrati nell'esercizio 2013. In questo esercizio, infatti, anche a seguito dell'applicazione dei meccanismi di compensazione²⁶, l'obiettivo complessivo degli enti locali è stato superato di oltre 21 milioni di euro²⁷.

L'esame dell'*overshooting* degli enti locali del Trentino ha evidenziato che lo "sforamento virtuoso" dell'obiettivo è in gran parte imputabile ai comuni di dimensione demografica inferiore a 3.000 abitanti. In tali comuni si registra un'eccedenza delle riscossioni in conto capitale sui rispettivi pagamenti. Nei comuni con più di 3.000 abitanti, che comunque concorrono allo sfioramento dell'obiettivo complessivo solo per il 26,5 per cento, invece, l'allontanamento dall'obiettivo richiesto sembra imputabile all'accertamento di entrate di parte corrente superiori agli impegni, mentre il saldo delle spese in conto capitale è spesso negativo²⁸.

Questa riflessione ha portato, come sopra accennato, a rimodulare l'assegnazione degli obiettivi agli enti locali, attraverso un innalzamento dell'obiettivo dei comuni che, nel corso del 2013, hanno registrato un saldo effettivo superiore al saldo obiettivo, proporzionale allo scostamento dal saldo obiettivo registrato nel 2013.

Gli spazi finanziari che si generano da questa rimodulazione confluiscono in un fondo cui i comuni possono attingere per pagamenti in conto capitale, legati a interventi urgenti o a carattere strategico²⁹. In

grammatico, migliorando contestualmente il proprio saldo programmatico per lo stesso importo.

²⁶ Nel 2013 sono stati ceduti spazi finanziari pari a 9,4 milioni di euro, di cui 9 milioni di euro ceduti dai comuni alla Provincia (dati contenuti nel Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2014, Intesa n. 1 del 2014).

²⁷ Dati contenuti nel Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2014.

²⁸ Dati contenuti nel Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2014.

²⁹ La ripartizione del fondo è deliberata dalla Giunta provinciale sulla base delle esigenze manifestate dai comuni (Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il

tale fondo confluiscono, per il 50 per cento, anche gli spazi finanziari ceduti dai comuni alla Provincia nel 2013, che, quindi, non vengono interamente riassegnati, attraverso un alleggerimento degli obiettivi, ai comuni che li hanno ceduti³⁰. Tali comuni hanno tuttavia una priorità nell'accesso al fondo³¹.

La costituzione del fondo flessibilizza ulteriormente i meccanismi di acquisizione di spazi finanziari, ma spinge anche verso il superamento della atomizzazione dell'obiettivo complessivo degli enti locali in microobiettivi dei singoli comuni, favorendo la logica di comparto, in linea pure con gli obiettivi perseguiti dalla Provincia con i propri interventi in materia di finanza locale³².

La propensione a considerare in modo unitario l'obiettivo di comparto emerge anche dalla disciplina provinciale delle sanzioni per violazione del patto di stabilità che sarà a seguito oggetto di un breve esame.

Lo Stato ha introdotto una disciplina sanzionatoria – più volte modificata negli anni e ora contenuta nella legge di stabilità 2012 – di cui sono destinatarie le Regioni e i singoli enti locali che non hanno raggiunto l'obiettivo di patto assegnato e che si compone di diverse misure, essenzialmente destinate ad incidere sulla disciplina dei trasferimenti, sulla determinazione dell'obiettivo per l'esercizio successivo a quello in cui l'ente non ha raggiunto l'obiettivo assegnato, sui limiti all'indebitamento, sulle assunzioni di personale, sulle indennità di funzione e sui gettoni di presenza degli amministratori³³.

2014, Intesa n. 1 del 2014). L'istituzione del fondo è disciplinata dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 966 del 2014.

³⁰ La dimensione del fondo, per il 2014, è di circa 14 milioni di euro, di cui una decina di milioni recuperati attraverso l'aggravamento dell'obiettivo per i comuni che nell'esercizio 2013 non hanno sfruttato tutti gli spazi finanziari a loro disposizione (deliberazione della Giunta provinciale n. 966 del 2014).

³¹ La parte del fondo generata dalla "restituzione" degli spazi finanziari può essere utilizzata solo dai comuni che hanno ceduto tali spazi nell'esercizio 2013.

³² Si veda lo stesso protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2014.

³³ Articolo 31, commi 26, 28 e 29 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012).

In precedenza, la disciplina statale sanzionatoria, contenuta nel decreto legislativo 149 del 2011³⁴, includeva nel proprio ambito di applicazione anche le Regioni speciali e le Province autonome. L'articolo 7 della legge era perciò stato oggetto di impugnativa anche da parte della Provincia autonoma di Trento e della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. La Regione e la Provincia avevano lamentato la modifica unilaterale, da parte del legislatore statale, del regime finanziario disegnato dallo Statuto di autonomia – ritenendo quindi violato l'articolo 79 dello Statuto, che sancisce il principio dell'accordo per la regolazione dei rapporti finanziari tra Regione e Provincia autonoma – e, in via subordinata, la violazione dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 che, in materie di competenza regionale o provinciale, esclude l'applicazione diretta di norme statali, imponendo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale o provinciale.

La Corte costituzionale ha censurato, con sentenza n. 219 del 2013, la norma statale per la parte in cui risultava applicabile alle Regioni speciali e alle Province autonome, sotto il profilo dell'eccesso di delega, ritenendo quindi assorbite tutte le altre questioni proposte dagli enti ad autonomia speciale nei confronti della medesima disposizione.

Tanto lo Statuto di autonomia, all'articolo 79, quanto, ancora più esplicitamente, la legislazione ordinaria provinciale riconoscono, in capo alla Provincia, una autonoma competenza alla definizione delle sanzioni legate alla violazione del patto di stabilità da parte degli enti locali del proprio territorio. La specifica disciplina sanzionatoria è sempre definita nell'ambito di intese con il Consiglio delle autonomie locali, ma l'articolo 8 della legge provinciale n. 27 del 2010 impone comunque che le sanzioni prevedano una riduzione dei trasferimenti per l'esercizio successivo a quello di sforamento.

Ciò che tuttavia caratterizza la disciplina sanzionatoria provinciale è che, come evidenzia lo stesso articolo 8 della legge provinciale n. 27 del 2010, il presupposto per l'applicazione di alcune misure sanzionatorie non è lo sforamento dell'obiettivo da parte del singolo comune, bensì una violazione del patto tale da compromettere il perseguimento del-

³⁴ Articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 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).

l'obiettivo complessivo per gli enti locali. Tale regime riguarda l'applicazione della sanzione della riduzione dei trasferimenti, come previsto dal citato articolo 8, mentre altre sanzioni, quali l'introduzione di maggiori limiti all'indebitamento e la limitazione delle assunzioni sono comminate anche in caso di sfioramento dell'obiettivo da parte del comune che non abbia comunque compromesso il perseguimento dell'obiettivo complessivo da parte degli enti locali³⁵. Anche in questo caso emerge, quindi, la volontà di considerare gli enti locali del territorio provinciale come sistema e l'obiettivo ad essi assegnato come obiettivo complessivo e come unico obiettivo del cui perseguimento la Provincia è tenuta a rispondere.

³⁵ Si veda l'Allegato alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1876 del 2013.

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)