

Corso di dottorato di ricerca in

Doctorat en

## **Scienze Giuridiche**

## **Dret i Ciència Política**

*in convenzione con  
l'Università degli Studi di Trieste*

*Línia de recerca*

Ciclo XXXI

101167 – Dret administratiu

Tesi di dottorato

### ***Forma di stato regionale e vincoli finanziari europei. Analisi comparata dell'autonomia finanziaria regionale in Italia e in Spagna***

#### **Dottorando**

Francesco Emanuele Grisostolo

#### **Supervisore**

Chiar.ma Prof.ssa  
Laura Montanari

#### **Co-supervisore**

Chiar.ma Prof.ssa  
Elena D'Orlando

#### ***Tutor - Director de tesis (cotutela)***

Prof. Dr. Vicenç Aguado i Cudolà



## INDICE

<b>Introduzione</b>	pag. 3
<b>Capitolo 1 – I modelli</b>	
1.1. Premessa metodologica .....	15
1.2. La classificazione delle forme di ripartizione del potere a livello territoriale, con particolare riferimento allo Stato regionale .....	23
1.3. Il ruolo specifico dell'autonomia finanziaria nella classificazione delle forme di stato. Il federalismo fiscale .....	36
<b>Capitolo 2 – La storia</b>	
2.1. Il <i>proceso autonómico</i> spagnolo .....	45
2.2. Il regionalismo italiano .....	60
2.3. L'autonomia finanziaria regionale all'interno della finanza pubblica multivello. L'evoluzione della <i>governance</i> europea sotto la spinta della crisi .....	77

### Capitolo 3 – Le fonti

3.1	<i>L'ordinamento dell'Unione Europea</i>	
3.1.1	Il consolidato quadro dei principi UE in materia economica .....	91
3.1.2	L'eterogeneo assetto delle fonti riportabili alla c.d. <i>governance</i> finanziaria europea .....	98
3.2	<i>L'ordinamento spagnolo</i>	
3.2.1	La Costituzione .....	112
3.2.2	L'attuazione dell'autonomia finanziaria delle Comunità Autonome .....	125
3.2.3	L'attuazione dell'art. 135 Cost. ....	143
3.2.4	Uno sguardo d'insieme .....	154
3.3	<i>L'ordinamento italiano</i>	
3.3.1	La Costituzione .....	158
3.3.2	L'attuazione dell'art. 119 Cost. ....	169
3.3.3	L'attuazione della l.cost. n. 1 del 2012 .....	182
3.3.4	Uno sguardo d'insieme .....	194

### Capitolo 4 – I principi

4.1	Premessa .....	199
4.2	Il principio di autonomia finanziaria .....	203
4.3	Il principio di sufficienza finanziaria .....	211
4.4	Il principio di solidarietà e i suoi limiti ( <i>principio de ordinalidad</i> ) .....	216
4.5	Il principio del coordinamento finanziario .....	225
4.6	Il principio dell'equilibrio di bilancio .....	232
4.7	Il principio di leale collaborazione .....	240

## **Capitolo 5 – La specialità finanziaria**

5.1	La storia .....	251
5.2	Le fonti .....	261
5.3	Il principio pattizio .....	266
5.4	<i>Aspetti della disciplina materiale</i> .....	274
5.4.1	<i>País Vasco</i> .....	274
5.4.2	<i>Navarra</i> .....	278
5.4.3	<i>Friuli-Venezia Giulia</i> .....	279
5.4.4	<i>Trentino-Alto Adige/Südtirol</i> .....	284
5.4.5	<i>Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste</i> .....	287
5.4.6	<i>Sicilia</i> .....	289
5.4.7	<i>Sardegna</i> .....	293
5.5	Linee di sintesi .....	296
 <b>Conclusioni</b> .....		 301
 <b>Bibliografia</b> .....		 335









## INTRODUZIONE

La presente tesi si concentra sui processi di decentramento in Italia e Spagna, analizzando l'impatto dei mutamenti del quadro giuridico europeo sull'autonomia finanziaria regionale. L'ordinamento finanziario sovranazionale è stato infatti ampiamente modificato negli ultimi anni (specialmente con riferimento alla c.d. "Eurozona") per affrontare le pressanti sfide di natura macroeconomica derivanti dalla crisi del debito sovrano, che ha coinvolto svariati Stati Membri<sup>1</sup>.

L'analisi del tema proposto verrà effettuata con il metodo della comparazione, prendendo in considerazione gli ordinamenti italiano e spagnolo. Tale scelta metodologica riposa essenzialmente su due elementi, che integrano il requisito della comparabilità tra i due ordinamenti<sup>2</sup>:

a) la vicinanza strutturale e l'influenza reciproca che storicamente si è verificata tra i due modelli di decentramento (che vengono usualmente riportati alla forma – o tipo – di Stato regionale)<sup>3</sup>;

b) la comune soggezione ai vincoli finanziari derivanti dall'ordinamento europeo, unita a una condizione di grave difficoltà finanziaria che coinvolge il sistema regionale in generale, e – in maniera più acuta – le Regioni e *Comunidades Autónomas* (d'ora in poi, CCAA) che sono state (o sono) colpite da fenomeni di *mala gestio*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> V. *infra*, cap. 2.3.

<sup>2</sup> La comparabilità e l'omogeneità non costituiscono un requisito della comparazione fra sistemi o ordinamenti (macro-comparazione), in quanto essa, specialmente se svolta a fini scientifici, «non può prescindere dal raffronto fra ordinamenti ispirati a valori diversi». Nella comparazione fra istituti (micro-comparazione), alla quale può in linea di massima ascrivere questo lavoro, è importante verificare che il fine o la funzione alla quale gli istituti rispondono siano i medesimi, senza fermarsi al dato puramente formale della loro analoga struttura a livello normativo (G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 83 e 88 ss.).

<sup>3</sup> V. *infra*, cap. 1.1.

<sup>4</sup> Ad esempio, L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, 4, 2017, 6, parla della “politica dell’uniformità” come «persistente vizio di fondo che ha negativamente condizionato tutte le grandi stagioni del principio autonomistico in Italia» a fronte delle profonde differenze economiche e sociali, nonché di cultura amministrativa, che corrono tra le varie

A livello generale, si può rilevare come le relazioni tra i livelli di governo centrale ed autonomo sono, senza dubbio, una caratteristica costitutiva del costituzionalismo contemporaneo: il potere dello Stato è limitato da quelli delle Autonomie e, al tempo stesso, la qualità democratica del sistema è maggiore, perché le comunità territoriali possono esprimere un proprio indirizzo politico<sup>5</sup>.

Nel quadro di Costituzioni democratico-sociali come quella italiana e spagnola, l'autonomia finanziaria è senza dubbio un aspetto essenziale dell'autonomia politica regionale, in quanto le politiche pubbliche regionali necessitano di essere sostenute da risorse finanziarie sufficienti, certe e programmabili nel tempo. Sotto questo aspetto la qualità dell'autonomia finanziaria è strettamente interconnessa con il livello di tutela dei diritti sociali a livello regionale<sup>6</sup>.

---

parti del Paese. Per accennare a un fenomeno strettamente correlato alla qualità e alla responsabilità degli amministratori nell'utilizzo delle risorse pubbliche, stando a *Il termometro della corruzione in Italia* curato da *Ripartefuturo.it* (p. 32), in Italia vi sono solo quattro realtà territoriali che sono al di sopra della media UE (ossia le speciali alpine: Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, P.A. di Bolzano e Valle d'Aosta) mentre per altre Regioni, anche settentrionali (Lombardia, Piemonte, Liguria) ma soprattutto meridionali, la situazione è radicalmente diversa (<https://www.ripartefuturo.it/assets/files/il-termometro-della-corruzione-2017.pdf>). Per quanto riguarda i dati finanziari, si può fare riferimento all'analisi della gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome contenuta in CORTE DEI CONTI-SEZIONE DELLE AUTONOMIE, Delibera n. 17/SEZAUT/2017/FRG, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2015*, 12 luglio 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>5</sup> Si tratta di una questione ampia che verrà sviluppata nel corso del lavoro. A prescindere dal livello concreto delle classi politiche regionali – tema certamente delicato e assai variabile nei vari casi – l'affermazione in testo rimane valida se si riflette sul fatto che l'alternativa alla gestione da parte della Regione è quella da parte di un'articolazione territoriale del competente Ministero (come avviene nel caso dell'istruzione o della tutela dei beni culturali in Italia). Ne conseguirebbe l'impossibilità per il cittadino di sindacare a livello politico l'azione dell'amministrazione anche relativamente a scelte importanti compiute a livello regionale (si pensi a questioni delicate come l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio) in maniera separata dall'indirizzo governativo generale seguito a livello nazionale, così come l'impossibilità dell'affermazione negli stessi ambiti di scelte politiche e organizzative diverse nel contesto di Stati unitari ma connotati da profonde differenze a livello territoriale come l'Italia e la Spagna. Va infine ricordato come – da punto di vista dei costituenti – la garanzia della compresenza di più indirizzi politici all'interno dell'ordinamento aveva anche un'esplicita funzione anti-autoritaria, come ricorda A. RUGGERI, *Il diritto costituzionale: una disciplina "in declino"?*, in *Consulta Online*, 2, 2015, 611 ss.

<sup>6</sup> Sulla tutela dei diritti sociali nei due ordinamenti, v. P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa, 2014. Questa connessione tra i due aspetti (autonomia finanziaria e diritti sociali) è dato acquisito nella nostra giurisprudenza costituzionale e affermata in maniera particolarmente cristallina nella sentenza n. 10 del 2016, la quale – in un caso di lesione dell'autonomia finanziaria (provinciale) sotto il profilo della quantità di risorse garantite – afferma: «L'art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di

I fenomeni in discorso non possono essere studiati solo in base ai profili statici, ma si presentano di fatto come *processi* che vedono come fattori determinanti le decisioni politiche dello Stato centrale come delle Autonomie territoriali e la "maturità" delle istituzioni regionali, intesa come concreta capacità amministrativa rispetto alle competenze assegnate. Lo studio di questi processi presuppone quindi l'analisi delle pressioni a cui sono effettivamente sottoposti i vari modelli di Stato regionale (in particolare, Italia e Spagna). Può trattarsi di forze centripete o centrifughe, endogene o esogene: in questo senso il caso dei vincoli finanziari europei è particolarmente interessante. Si può argomentare – anticipando un'ipotesi di conclusioni del lavoro – che in entrambi i sistemi considerati il nuovo quadro normativo europeo ha generato una spinta centripeta con riferimento all'autonomia finanziaria. Tuttavia, non si tratta di un fenomeno puramente esogeno: la spinta centripeta è data piuttosto dalla combinazione di un formante sovranazionale (esogeno) con un formante normativo interno, derivato dalla volontà politica del legislatore nazionale (endogena), che determina l'applicazione degli obblighi europei in senso centralizzatore. A questo si aggiunge un formante giurisdizionale (costituzionale) che tende a giustificare le politiche accentratrici dello Stato centrale.

La comparazione diventa infine anche l'occasione per ridiscutere, dall'angolo prospettico dell'autonomia finanziaria, l'attualità di una categoria – quella di *Stato regionale* – che è stata già più volte posta in dubbio in quanto tale a livello dottrinale

In questo senso, bisogna registrare che molte delle analisi in tema di autonomia finanziaria regionale e federalismo fiscale tendono a concentrarsi alternativamente o sulla potestà impositiva e il suo concreto utilizzo (in particolare da parte degli studiosi con più

---

transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali». Questa e altre importanti pronunce, che verranno considerate nel prosieguo, hanno come relatore il Giudice Aldo Carosi, già Consigliere della Corte dei Conti, il quale ha approfondito queste questioni anche a livello scientifico (v. ad esempio A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017; ID., *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Atti dell'incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

spiccata sensibilità tributaristica)<sup>7</sup> o sull'autonomia di spesa (con un'ottica maggiormente costituzionalistica o amministrativistica)<sup>8</sup>.

Questa pregiudiziale metodologica può condurre a una sorta di *strabismo* nella valutazione sul concreto essere del modello di decentramento territoriale sul piano finanziario. Da un lato, infatti, va escluso che la potestà di istituire tributi propri possa essere intesa come “fattore chiave” del federalismo fiscale nell'attuale situazione socio-economica: al contrario, lo svolgimento di attività economiche su scala sempre più ampia spinge all'armonizzazione tributaria non solo a livello nazionale, ma anche sovranazionale<sup>9</sup>. Ne consegue che il cuore dell'autonomia finanziaria starà non nell'esercizio della potestà impositiva per la creazione di tributi gravanti su nuove basi imponibili, quanto nei criteri il più possibile trasparenti di allocazione del gettito dei tributi riferibili al territorio regionale, tali da favorire l'*accountability* della classe politica regionale nella gestione delle risorse pubbliche.

D'altro canto, un'analisi che si centri unicamente sui *limiti* all'autonomia di spesa, ovvero attenta unicamente al *quomodo* dell'uso delle risorse, risulta altrettanto inidonea a cogliere il quadro complessivo. Si tratta certamente di un profilo di grande interesse, oggetto dell'attenzione quasi unanime della dottrina – e del resto complessivamente preponderante anche in questo lavoro – alla luce dei profondi mutamenti indotti nei

---

<sup>7</sup> Per fare degli esempi: G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012; L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune. Ricostruzione, evoluzione, prospettive*, Torino, 2012 e, con riferimento alle autonomie speciali, G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino, 2017.

<sup>8</sup> V. ad esempio M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.

<sup>9</sup> In area UE, l'armonizzazione è già ad uno stadio avanzato con riferimento alle imposte indirette. L'art. 113 TFUE stabilisce infatti che «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza». La più importante imposta indiretta, l'IVA, risulta attualmente disciplinata dalla Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 (c.d. Direttiva “rifusione”), seguita da altre Direttive di dettaglio (2008/8/CE, 2008/9/CE), che costituisce l'ultimo passaggio di un articolato percorso normativo. Anche alcune delle accise, quelle sui prodotti energetici e sull'elettricità, sono armonizzate (Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003). Per il momento, sulla disciplina delle dirette ha inciso invece per lo più la c.d. integrazione negativa, ovvero quella derivante dalle sentenze della CGUE che accertano l'incompatibilità delle norme nazionali con il diritto UE, in particolare con i principi in materia di mercato comune (F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, 2, *Parte speciale*, Torino, 2014, 347 ss.).

sistemi nazionali dall'evoluzione della *governance* finanziaria europea<sup>10</sup>. Ciò non toglie, però, che la sola autonomia di spesa non sia in sé indicativa di una compiuta autonomia finanziaria, se non si accompagna alla capacità degli enti territoriali di disporre di un quadro di risorse che permetta un reale margine di gestione, che dipende dalla possibilità di agire sulla *quantità* delle risorse, dalla loro *qualità* (ovvero dalla loro natura vincolata o meno) e dalla loro *programmabilità* nel tempo.

Entrambe queste impostazioni scontano in ultima istanza il peccato d'origine di scindere due momenti che invece caratterizzano ontologicamente in pari misura l'autonomia finanziaria, ovvero quello del reperimento delle risorse e quello del loro utilizzo. Soltanto tramite la felice coniugazione di questo binomio si giunge ad una reale "autonomia" a livello territoriale<sup>11</sup>.

Sulla scorta di queste riflessioni, la scelta alla base di questo lavoro è quella di cercare di affrontare sia l'autonomia di entrata che quella di spesa, pur nella consapevolezza dell'inevitabile approssimazione che ne deriverà rispetto all'analisi puntuale di ciascuno dei due aspetti.

Si presenterà ora brevemente la struttura del lavoro. I primi due capitoli parlano dello Stato regionale in Italia e in Spagna, ossia il contesto, lo "sfondo", nel quale si inserisce il tema dell'autonomia finanziaria, seguendo la contrapposizione astratto/concreto, statico/dinamico: da un lato i modelli elaborati dalla dottrina, dall'altro

---

<sup>10</sup> V. *infra*, cap. 2.3.

<sup>11</sup> Il concetto di "autonomia" ha numerose valenze, di natura non solo giuridica ma anche filosofica e politica. La sua recezione all'interno di testi normativi, in particolare fra i principi costituzionali fondamentali (art. 5 Cost. italiana; art. 2 Cost. spagnola), impone tuttavia di ricercarne anche la specifica valenza in ambito giuridico. Seguendo autorevole dottrina bisogna riconoscere che lo stesso assume «tante diverse significazioni, spesso anche tra loro contrastanti» (M.S. GIANNINI, *Autonomia. b) Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356). La nozione di autonomia si distingue da quella di "autarchia", intesa come auto-amministrazione ossia «capacità di stabilire...i rapporti con soggetti estranei onde soddisfare il comune interesse» (così F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 113-114) in quanto si sostanzia essenzialmente in una potestà normativa e organizzativa. Si distingue anche, all'estremo opposto, dalla nozione di "sovranità" in quanto, diversamente da quest'ultima, non si legittima da sé, ma è riconosciuta da una potestà superiore; differenza che si riflette, sul piano normativo, nella differenza fra ordinamenti giuridici originari e derivati (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 7). L'ulteriore peculiarità dell'autonomia propria degli enti territoriali è costituita dal fatto che essi «derivano l'indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro propria comunità, ossia dalla maggioranza della propria comunità; con la conseguenza che tale indirizzo può divergere da quello dello Stato, e perfino con esso contrastare», ovvero in altri termini dal «peculiare radicamento dell'ente nella comunità locale» (così, rispettivamente, M.S. GIANNINI, *Autonomia*, cit., 364 e L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015, 23).

l'evoluzione storica delle esperienze regionali, in entrambi i casi con particolare riferimento ai profili finanziari.

Il primo capitolo descrive dunque la modellistica che viene generalmente utilizzata rispetto alle forme di distribuzione territoriale del potere politico (unione di stati, confederazione, stato federale, stato regionale, stato unitario), con un particolare approfondimento per la problematica categoria dello Stato regionale e, rispetto ad esso, registrando sia le posizioni critiche sull'utilità della categoria sia la particolare rilevanza che il livello di autonomia finanziaria regionale può avere a fini classificatori.

Il secondo capitolo tratta invece partitamente le due linee storiche che si incrociano nella tematica in esame. Da un lato, lo sviluppo del regionalismo in Spagna e in Italia e le varie fasi dell'autonomia finanziaria nei due ordinamenti: non sfugge infatti a chi scrive che l'attuale stato delle finanze pubbliche territoriali sia in entrambi i casi il frutto di un complesso processo di evoluzione; tuttavia – ai fini della comparazione – pare opportuno privilegiare l'aspetto sincronico rispetto a quello diacronico, concentrandosi sull'ultimo stadio di questo percorso, nel suo intreccio con un sistema normativo e decisionale sempre più complesso, nazionale e sovranazionale. Dall'altro lato, si farà appunto un quadro dell'evoluzione della *governance* finanziaria europea sotto l'impatto della crisi economico-finanziaria che si è originata a livello globale a partire dal 2008. Tale evoluzione costituisce infatti il presupposto dei mutamenti costituzionali e normativi che si vogliono analizzare nel presente lavoro.

Il terzo capitolo, che è il più ampio del lavoro, descrive l'ordinamento finanziario di Regioni e CCAA nel quadro di un sistema normativo che ormai affonda le sue radici nel livello sovranazionale. Obiettivo di questa parte del lavoro è tanto dare conto del sistema delle fonti dell'autonomia finanziaria da un punto di vista formale, quanto esporre ed analizzare le scelte normative compiute in concreto. Al suo interno, il capitolo è tripartito: ordinamento UE, ordinamento italiano e ordinamento spagnolo. La ragione di una trattazione separata dei due Paesi sul piano delle fonti è evidente: si tratta di sistemi peculiari e non sovrapponibili. In Spagna il metodo di finanziamento delle CCAA è determinato da due importanti leggi organiche, la LOFCA (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*) e la LOEPSF (*Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*): diventa dunque essenziale approfondire natura e ambito di competenza di ciascuna di esse, assieme al discusso

problema del rapporto tra leggi organiche e Statuti delle CCAA nel sistema delle fonti del diritto. In Italia il quadro delle fonti si è fatto nel tempo sempre più articolato: basti ricordare la previsione di una specifica legge rinforzata da parte della nuova formulazione dell'art. 81, c.6, Cost.<sup>12</sup> e il ruolo della legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009) nel condizionare il contenuto dei relativi decreti legislativi di attuazione.

All'interno dei paragrafi relativi all'uno e all'altro Paese si cercheranno di porre in luce i due versanti dell'autonomia finanziaria già esplicitati in precedenza, entrata e spesa. Rispetto all'autonomia di entrata, si cercherà di mettere in luce tanto lo spazio concesso alla potestà impositiva di Regioni e CCAA – e quindi il potere di istituire tributi propri regionali e nonché, nel caso spagnolo, la cessione di potere normativo relativamente ai cc.dd. *tributos cedidos* – quanto il problema centrale del finanziamento delle autonomie territoriali mediante risorse derivanti dai tributi statali, nelle forme della compartecipazione al gettito degli stessi e dei trasferimenti statali.

Il profilo dell'autonomia di spesa riceverà poi una considerazione altrettanto approfondita. In sistemi regionali in cui la decisione sulle entrate è ancora sostanzialmente in mano al livello di governo centrale, è chiaramente l'autonomia di spesa a concretare più direttamente l'autonomia finanziaria regionale, fino a spingere taluno a coniare la categoria del federalismo fiscale “di spesa”<sup>13</sup>. Proprio sull'autonomia

---

<sup>12</sup> Si tratta della l. n. 243 del 2012, modificata limitatamente al Capo IV (Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico) con l. 164 del 2016.

<sup>13</sup> G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013, analizza undici esempi di federalismo fiscale, raggruppandoli in tre modelli: federalismo fiscale concorrente (USA, Canada e Svizzera), federalismo fiscale solidale (Germania, Austria, Belgio e Australia) e federalismo fiscale di spesa (Italia, Spagna e Regno Unito). La caratteristica comune di quest'ultimo gruppo è che esso «scaturisce dalle esperienze regionali, nelle quali le relazioni finanziarie tra governo centrale e governi periferici sono basate sul riconoscimento di un ampio potere di spesa agli enti territoriali e sull'esclusione di meccanismi di competizione fiscale» (p. 18). Le ragioni che hanno spinto a limitare il presente lavoro a Italia e Spagna, escludendo il Regno Unito sono due: la prima, di ordine strutturale, è che l'appartenenza del Regno Unito alla famiglia di *common law*, nonostante si siano nel tempo affievolite le differenze derivanti da questa distinzione, si riflette tuttora sul sistema delle fonti e sulle garanzie costituzionali, e cioè sull'assenza di due elementi centrali in quest'analisi: un riparto delle competenze stabilito da norme costituzionali, ivi comprese norme che garantiscano l'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte al legislatore statale, e un giudice costituzionale che possa annullare le leggi statali illegittime (v. G.F. FERRARI, «*Civil law*» e «*common law*»: *aspetti pubblicistici*, P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 645 ss.). La seconda è che il Regno Unito non adotta come moneta l'Euro essendo conseguentemente escluso dai controlli finanziari UE e non ha aderito ai Trattati adottati nel contesto della crisi economico-finanziaria: non viene conseguentemente sottoposto, a differenza di Italia e Spagna, ai vincoli finanziari che ne derivano, e – nella prospettiva della *Brexit* – si allontanerà

di spesa hanno però impattato in maniera più diretta la crisi economico-finanziaria, i vincoli finanziari europei e la loro attuazione a livello interno: quest'ultima è avvenuta non soltanto tramite provvedimenti del legislatore statale volti a porre un limite globale alla spesa delle autonomie, al fine di garantire il rispetto dei vincoli sovranazionali da parte del complesso dei soggetti che compongono la c.d. finanza pubblica allargata (limiti *diretti* all'autonomia di spesa), ma anche tramite norme di legge che incidono su ambiti rientranti nella competenza delle Regioni, fra i quali gli aspetti ordinamentali, giustificati dallo scopo di contenimento della spesa pubblica (limiti *indiretti*)<sup>14</sup>.

Il quarto capitolo approfondisce il tema delle relazioni finanziarie fra Stato e Regioni/CCAA sul piano dei principi costituzionali: a differenza del capitolo precedente, la trattazione viene svolta trasversalmente fra i due ordinamenti, nella convinzione che vi siano alcune linee fondamentali in comune fra di essi. Si delinea quindi un vero e proprio statuto costituzionale dell'autonomia finanziaria nello Stato regionale che si sostanzia nei seguenti principi: autonomia finanziaria e corresponsabilità fiscale; solidarietà; sufficienza finanziaria (connessione risorse-funzioni); coordinamento finanziario; equilibrio di bilancio e sostenibilità finanziaria; leale collaborazione. Per ciascun principio non si dà conto soltanto dei riferimenti normativi ma soprattutto dell'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza costituzionale, istanza deputata a far "vivere" i principi nei mutamenti istituzionali e sociali tramite l'interpretazione costituzionale.

Il quinto capitolo approfondisce infine un profilo spesso trascurato a livello dottrinale, ossia quello dei sistemi finanziari delle autonomie differenziate, nell'uno e nell'altro ordinamento. Nel caso italiano, il tema è quello della c.d. specialità finanziaria, che configura un percorso originale e peculiare nel quadro del regionalismo italiano. Il tema parrebbe porsi in maniera più complessa nel caso spagnolo, in virtù della potenziale asimmetria che caratterizza il sistema<sup>15</sup>: come si vedrà, tuttavia, in virtù della portata omogeneizzatrice della LOFCA, la maggior parte delle comunità autonome presenta un

---

sempre più dal contesto della finanza pubblica multilivello in cui sono inseriti i Paesi membri dell'Eurozona.

<sup>14</sup> Sull'ammissibilità di questi ultimi, in entrambi gli ordinamenti, importanza cruciale riveste la giurisprudenza costituzionale in materia di potere di coordinamento finanziario dello stato, sulla quale v. *infra*, par. 4.5.

<sup>15</sup> V. *infra*, cap. 2.1.



sistema di finanziamento sostanzialmente unitario. La reale differenziazione si coglie piuttosto rispetto al sistema del *convenio e concierto autonómico* seguito da *País Vasco* e *Navarra*, sistema che costituisce il portato di un lungo percorso storico e concreta una delle peculiarità del *regimen foral* di questi territori. Specialità finanziaria e regime forale presentano tratti di somiglianza e costituiscono esperienze meritevoli di approfondimento: essi sono da un lato oggetto di critica in entrambi i Paesi in quanto considerati “privilegi fiscali”, allo stesso tempo non di rado la estensibilità dei sistemi ad alcune (o a tutte le) Regioni viene fatto oggetto di studio.

L’esposizione dei vari argomenti trattati all’interno del lavoro deve però essere completata con la formulazione degli obiettivi che la ricerca si pone: i dati dottrinali, storico-costituzionali, normativi, giurisprudenziali raccolti ed esposti rischiano di rimanere materiali “inerti” se non sono ordinati a rispondere a una o più domande per accrescere la conoscenza dell’argomento di studio, che rimane il primo fine della comparazione<sup>16</sup>. In altri termini, devono essere formulate una o più *research questions* alle quali si cercherà di dare una risposta in sede di conclusioni<sup>17</sup>. Ci si propone qui di affrontare le seguenti:

(1) Quale apporto può dare lo studio dell’autonomia finanziaria alla riflessione sul modello dello Stato regionale? In particolare, sotto questo aspetto, quali sono i punti di contatto e di differenza fra le due più significative esperienze di Stato regionale, Italia e Spagna? Quale valenza descrittiva può essere riconosciuta a questo “tormentato” modello dal punto di vista dell’autonomia finanziaria, alla luce dell’evoluzione concreta che hanno avuto i sistemi di finanziamento di entrambi i Paesi?

(2) Esiste uno statuto costituzionale dello Stato regionale sul piano finanziario? Studiando il “formante giurisprudenziale”, possono essere individuati dei principi comuni elaborati e applicati dalle Corti per dare valenza precettiva al modello di relazioni finanziarie individuato dalle Carte costituzionali? Ci sono degli schemi comuni, che emergono dalla comparazione, nel modo in cui la giurisprudenza ha affrontato le sollecitazioni tanto di fatto (crisi della finanza pubblica) quanto di diritto (mutamento del quadro normativo sovranazionale) alle quali i sistemi sono sottoposti?

---

<sup>16</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 17.

<sup>17</sup> R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, 2018, 121ss.

(3) Quali sono le conseguenze sull'autonomia finanziaria di Regioni e CCAA dell'inserimento di entrambi i Paesi all'interno dell'UE? La complessità del quadro multilivello che caratterizza l'attuale modo di essere dello *ius publicum europaeum* permette di applicare in questo contesto il bagaglio di strumenti propri della teoria del “federalismo fiscale” e, nel qual caso, con quali cautele? In particolare, come può essere valutato l'impatto della nuova *governance* finanziaria europea sull'autonomia finanziaria in Italia e in Spagna?

(4) Ha senso elaborare la categoria della “specialità finanziaria” come trasversale alle esperienze italiana e spagnola? Quali sono gli elementi comuni che la caratterizzano e quali, invece, le peculiarità delle diverse esperienze? Come si inserisce la specialità finanziaria all'interno dell'ordinamento costituzionale dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle CCAA nell'uno e nell'altro ordinamento?

*Ciò detto su premesse, metodo e obiettivi del presente lavoro, mi sia consentita una notazione personale. Giunto al termine del mio dottorato di ricerca ci tengo particolarmente a esprimere la mia gratitudine nei confronti di alcune persone che hanno fatto in modo che quest'esperienza si rivelasse senza dubbio la più intensa e qualificante del mio percorso formativo.*

*Prima di tutto, il pensiero va alle professoresse Laura Montanari ed Elena D'Orlando, tutor e co-tutor di questa tesi: il ringraziamento non è formale come formale non è stato il modo nel quale hanno interpretato il loro ruolo, dandomi la possibilità di approfondire in maniera originale numerosi aspetti della disciplina (anche al di là dell'argomento di questo lavoro), di vivere tante esperienze, sempre interessanti e stimolanti, e – quel che è forse più importante – di crescere umanamente e intellettualmente. Allo stesso modo sono grato al professor Vicenç Aguado i Cudolà, mio tutor presso l'Universitat de Barcelona, per la grande disponibilità che ha dimostrato nell'accettare di seguirmi quale dottorando in cotutela, nel suggerirmi come impostare l'analisi dell'esperienza spagnola e nell'aiutarmi a completare questo percorso anche dal punto di vista burocratico.*

*Ci tengo pure a ringraziare il professor Mario Nussi, che mi ha accolto nel suo studio legale per il periodo della pratica forense e guidato a una migliore comprensione della complessa materia tributaria, e il professor Giuseppe Mazzanti, che fin dai primi anni di Università mi ha “contagiato” con la passione per la ricerca.*

*Mai come in questo momento, nel completare l’ultimo ciclo dei miei studi accademici, è forte in me la consapevolezza che quanto fatto è stato possibile soprattutto grazie al sostegno costante, fattivo e paziente che ho ricevuto dai miei genitori, in misura tale da potermi considerare senza dubbio fortunato. A loro questa tesi è dedicata.*

Udine-Barcellona, ottobre 2018



## CAPITOLO 1

### I MODELLI

Sommario: 1.1 Premessa metodologica – 1.2 La classificazione delle forme di ripartizione del potere a livello territoriale, con particolare riferimento allo Stato regionale – 1.3 Il ruolo specifico dell'autonomia finanziaria nella classificazione delle forme di stato. Il federalismo fiscale

#### 1.1 Premessa metodologica

In un'ottica comparatistica, che intenda superare la mera descrizione di diritto straniero<sup>18</sup>, i *modelli* che vengono in considerazione costituiscono allo stesso tempo il punto di partenza dell'analisi e il suo obiettivo critico: da un lato, i dati concreti oggetto della comparazione sono – quantomeno nella prima approssimazione – letti attraverso le lenti di una tradizione scientifica “ereditata”, dall'altro, l'esito della ricerca dovrebbe fornire elementi utili a riaffermare o a porre discussione le categorie di partenza<sup>19</sup>.

Non si può però tacere il fatto che nell'attuale panorama della scienza comparatistica sia in discussione l'utilità e, più radicalmente, lo stesso fondamento epistemologico delle classificazioni<sup>20</sup>, nel quadro del più ampio dibattito sul metodo<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Si tende a distinguere gli studi di diritto straniero – cioè quelli che offrono una mera descrizione di un ordinamento diverso da quello di appartenenza dello studioso – da quelli di vero e proprio diritto comparato, nei quali vi è un'effettiva attività di raffronto fra almeno due ordinamenti (sul piano sincronico o diacronico) presi in considerazione: v. ad esempio G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 26 ss.; G. GORLA, *Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 930-932.

<sup>19</sup> R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, 2016, 30 ss. e 101 ss.

<sup>20</sup> V. da ultimo la sezione monografica a cura di E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Classificazioni e ricerca comparatistica*, in DPCE, 4, 2017, 1061 ss. Va notato tuttavia che il dibattito, anche in dipendenza del suo carattere interdisciplinare fra privato e pubblico-comparatisti, si concentra sulle questioni relative alla macro-comparazione: le riflessioni che ne scaturiscono sono solo parzialmente rilevanti per il presente studio, che raffronta piuttosto specifici istituti.

<sup>21</sup> Per ulteriori riferimenti v., ad esempio, M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in DPCE, 1, 2015, 131 ss. e R. SCARCIGLIA, *Diritto globale e metodologia comparativa: verso un approccio verticale?*, in DPCE, 4, 2015, 1011 ss.

Si vuole tuttavia qui accedere all'impostazione secondo la quale le stesse sono non soltanto utili ma indispensabili per affrontare la comparazione<sup>22</sup>.

La prima ragione è che la stessa struttura del linguaggio sottintende un universo concettuale che si ricollega a un pensiero classificatorio, legato a una tradizione scientifica. Questo emerge in maniera palese quando sia la stessa Carta fondamentale a farsi portatrice di parole che presuppongono un chiaro universo tassonomico: ad esempio, questo avviene quando la stessa denominazione dello Stato reca un riferimento al concetto di federazione o confederazione (è il caso di Germania e Svizzera), ma anche quando l'ordinamento si autodefinisce "laico"<sup>23</sup> – in contrapposizione a confessionale – o "democratico" – in contrapposizione ad autocratico<sup>24</sup>. Anche quando la definizione non è espressa, è al livello dell'interpretazione costituzionale che emerge la sistematica concettuale di coloro che assurgono di volta in volta al rango di interpreti, in specie i giudici, costituendo essenzialmente la *precomprensione* alla luce della quale viene letto il testo<sup>25</sup>. La polemica sorta attorno alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale ha dato occasione a un significativo saggio di quanto ora affermato, quando uno studioso ha sollevato la seguente questione: «la Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?»<sup>26</sup>. La critica insita in questa domanda è

---

<sup>22</sup> Concordando con A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2010, 97-98, secondo la quale «Il comprensibile rifiuto rispetto ad un approccio del tutto formale e statico della teoria dei tipi di Stato, infatti, non può perdersi nel buio di una notte in cui tutte le vacche sembrano grigie». Sulle ragioni delle classificazioni, v. anche G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989, 9 ss.

<sup>23</sup> L'art. 1, Cost. francese del 1958, definisce la Repubblica come *indivisible, laïque, démocratique et sociale*. Sulle implicazioni di tale definizione vi è ovviamente un ampio dibattito: M. D'ARIENZO, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2011.

<sup>24</sup> M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 17 ss.

<sup>25</sup> Secondo la prospettiva dell'ermeneutica giuridica è il concreto caso della vita che dà origine al fenomeno dell'interpretazione, instaurando un *circolo ermeneutico* tra interpretazione delle circostanze di fatto e comprensione delle norme giuridiche. Il punto di partenza del processo interpretativo è la *precomprensione*, intesa come visione che l'interprete ha di sé stesso (auto-comprensione) e dell'applicazione della norma, all'interno di un dato sistema sociale e giuridico, visione che deriva principalmente dalla formazione giuridica del soggetto: F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 2011, 186 ss.

<sup>26</sup> J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2016, 705 ss.; il contributo consiste poi essenzialmente in una critica puntuale della pronuncia senza però approfondire l'affermazione fatta nel titolo.

evidentemente la seguente: nell'applicare le norme costituzionali sul riparto di competenze la Corte avrebbe dimenticato che l'Italia *non è* uno Stato federale, allontanandosi dalle categorie consolidate (tarate, in realtà, su un modello di Stato unitario)<sup>27</sup>.

In secondo luogo, come accennato, lungi da qualsiasi pretesa di purezza metodologica, va preso atto che «gli schemi di classificazione già prodotti dalla tradizione di ricerca si pongono quali premesse, di carattere ora implicito ora esplicito, del lavoro»<sup>28</sup>. Per ragioni analoghe a quelle sopra enunciate, dunque, approfondirle e problematizzarle finisce paradossalmente per evitare, invece che incentivare, il rischio di rimanerne prigionieri.

Ciò detto riguardo alla questione del “se” classificare, qualche parola in più merita il “come” farlo: la dottrina sembra indicare infatti alcune tendenze che meritano di essere accolte anche in questa sede. In primo luogo, va tramontando la pretesa di tracciare categorie nette, rigorosamente escludenti, basate sul duplice requisito dell'esaustività (tutti gli elementi devono essere inseriti in una categoria) e della esclusività (ogni elemento può essere riportato al massimo in una categoria). Si tratta di un'impostazione che sconta in ultimo una netta dipendenza dalla logica aristotelica, basata sul principio di non contraddizione e sull'applicazione uniforme della logica bivalente vero/falso<sup>29</sup>.

Al contrario, si evoca la possibilità di utilizzare essenzialmente classificazioni basate su polarità atte a dispiegare un *continuum* tra le diverse esperienze oggetto di

---

<sup>27</sup> Si noti come le categorie nascono per una finalità essenzialmente *descrittiva*, ovvero per sistematizzare i dati di esperienza e veicolarli in maniera più rapida ed efficace (anche da un punto di vista didattico). Nel momento in cui dalle stesse si desumono delle conseguenze normative o direttamente (in virtù della ritenuta esperienza dell'ordinamento a un dato modello) o per via d'interpretazione, allora esse assumono anche una valenza *prescrittiva* (A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, cit., 83).

<sup>28</sup> E. MOSTACCI, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in DPCE, 4, 2017, 1171.

<sup>29</sup> S. BAGNI, *Oltre i modelli e i sistemi di giustizia costituzionale e convenzionale: alcune riflessioni di metodo*, in DPCE, 4, 2017, 1070. Ci si limita a richiamare in maniera estremamente sintetica il fatto che è negli *Analitici secondi* che Aristotele espone quelli che ritiene essere i principi primi di ogni dimostrazione, che non possono essere dimostrati ma solo intuiti: il principio di identità (A è uguale A), il principio di non contraddizione (secondo il quale non può essere vero allo stesso tempo che “A è uguale a B” e che “A è diverso da B”), il principio del *tertium non datur* (per il quale non si dà una terza possibilità rispetto a identità e differenza). V. ad esempio C. SINI, M. MOCCHI, *Leggere i filosofi*, 1A, *Dalle origini ad Aristotele*, Milano, 2003, 386-387

studio, che generano non una griglia ma un campo<sup>30</sup>. Chi ha approfondito i fondamenti epistemologici di queste classificazioni ha sostenuto che esse si rifanno alla c.d. logica *fuzzy* e alla teoria degli insiemi sfumati, la quale rigetta l'utilità di alternative secche a favore di strumenti più flessibili che sappiano cogliere la "verità del chiaroscuro", ovvero la pluralità dei fenomeni che si danno nella realtà naturale e sociale<sup>31</sup>. Si passa quindi dalle categorie monotetiche proprie della logica aristotelica a tassonomie politetiche, le quali – abbandonando la pretesa dell'esclusività – accomunano oggetti che hanno (non *tutti* ma) il più elevato numero di elementi in comune: ai fini dell'inserimento nella categoria non si deve compiere dunque più semplicemente un giudizio di identità/differenza ma un giudizio di prevalenza per ricondurre l'oggetto di studio a uno dei "poli" concettuali che si sono disegnati<sup>32</sup>. Questa metodologia, che a primo acchito sembra più debole di quella tradizionale, si rivela invece più utile, se non necessaria, quando si tratti di fenomeni complessi e dinamici come quelli relativi al decentramento territoriale.

Una seconda tendenza che si può rilevare a livello generale è senza dubbio il tramonto della pretesa di universalità di qualsiasi logica classificatoria in favore di un deciso *pluralismo* metodologico. In questa prospettiva, la classificazione pretende di raggiungere una validità scientifica soltanto nell'ambito delle coordinate logico-conoscitive assunte dal ricercatore e ha essenzialmente la funzione di «enucleare gli strumenti concettuali per operare una verifica circa la necessaria congruenza tra le impostazioni fondamentali della ricerca, le finalità che vuole perseguire, le metodiche operazioni impiegate»<sup>33</sup>. Anche nel caso del presente lavoro, l'autonomia finanziaria non si può cogliere in sé e per sé – separata dal *corpus* concettuale più ampio dell'autonomia politica e istituzionale – allo stesso modo in cui la dottrina ha messo in guardia dallo

---

<sup>30</sup> E. MOSTACCI, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, cit., 1174-1175.

<sup>31</sup> L. PEGORARO, *Approccio classificatorio "fuzzy" ed elementi determinanti nel diritto costituzionale comparato*, in P. BORSELLINO, S. SALARDI, M. SAPORITI (cur.), *L'eredità di Uberto Scarpelli*, Torino, 2014, 85 ss.; S. BALDIN, *Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni fra epistemologia del diritto comparato e interdisciplinarietà*, in *Revista general de Derecho Público Comparado*, 10, 2012; C. PIGNATO, *Classificazioni politetiche*, in U. FABIETTI, F. REMOTTI (cur.), *Dizionario di antropologia*, Bologna, 1997, 172.

<sup>32</sup> S. BALDIN, *ibidem*, 13.

<sup>33</sup> E. MOSTACCI, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, cit., 1176



scorporare la costituzione economica dalla Costituzione *tout court*<sup>34</sup>. Al contrario, lo studio della tematica di ricerca “autonomia finanziaria” si contestualizza all’interno delle categorie consolidate in materia di distribuzione del potere politico a livello territoriale: in particolare, visti gli ordinamenti oggetto della comparazione, viene in considerazione la categoria dello “Stato regionale”. Da subito, tuttavia, non si può sottacere la problematicità delle stesse *categorie* consolidate che verranno esposte nel prossimo paragrafo.

Può darsi ormai per assodato che i fenomeni di decentramento del potere politico non sono mai statici, bensì fisiologicamente dinamici, si presentano quindi come processi, a un tempo strutturali e storici, che coinvolgono le decisioni politiche delle comunità territoriali e la contestuale maturità delle istituzioni del regionalismo (intesa anche come concreta capacità di gestione di competenze sempre più ampie)<sup>35</sup>. Sono quindi superate, almeno rispetto alla loro utilità pratica, le risalenti discussioni teoriche incentrate sul

---

<sup>34</sup> V. ad esempio M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana (atti del XXVI Convegno annuale dell’A.I.C., Torino, 27-29 ottobre 2011)*, Napoli, 2014, 9 (part. n. 17). Queste osservazioni hanno un rilievo particolarmente intenso anche nei confronti della c.d. “Costituzione finanziaria” (che in ogni caso si rapporta direttamente con la Costituzione economica, nella misura in cui nello Stato democratico-sociale la finanza pubblica non è più neutrale, come nello Stato liberale, ma funzionalizzata a sostenere l’intervento dei pubblici poteri, prima di tutto mediante il sostentamento dei servizi pubblici) dopo la riforma del 2012 dell’art. 81 Cost. con l’introduzione del principio dell’equilibrio di bilancio: la dottrina ha infatti sottolineato come tale nuovo principio non possa atteggiarsi a super-principio destinato a prevalere nei confronti in particolare dei diritti sociali, ma debba essere sottoposto a costante bilanciamento con gli altri valori costituzionali (V. *ex multis*, I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012).

<sup>35</sup> L’opera capostipite di questa ormai consolidata impostazione è C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and in Practice*, London-New York, 1968 sul quale v. in particolare A. LA PERGOLA, *L’«empirismo» nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in ID., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite». Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padova, 1987, 123 ss. L’osservazione fondamentale alla base della teoria è che i poteri dei diversi livelli di governo si modificano nel tempo sulla base della prevalenza in un dato momento delle forze centripete o delle forze centrifughe. Nonostante alcuni studiosi ritengano si tratti di riflessioni di natura politologica – tenendo probabilmente presente soprattutto la prospettiva originaria di Friedrich – a parere di chi scrive si tratta di fattori che entrano a pieno titolo nell’analisi giuridica su due diversi piani: su quello dell’*interpretazione* in quanto l’evolvere della realtà socio-economica e della cultura dell’autonomia sollecita in maniera diversa i medesimi testi normativi, permettendo all’interprete di trarne soluzioni diverse (sull’ermeneutica giuridica, v. *supra*, n. 25), su quello delle *fonti* questo avviene quando le esigenze alla base delle spinte centrifughe/centripete trovano risposta in atti normativi; è quest’ultimo senza dubbio il caso della nuova *governance* finanziaria adottata a livello UE a seguito della crisi del debito sovrano.

profilo statico, ossia su quale ente fra Stato centrale e Stato membro debba ritenersi titolare della sovranità statale<sup>36</sup>.

Le categorie ereditate si scontrano anche con la molteplicità delle esperienze di decentramento territoriale – anche al di fuori dell’ambito storico-politico e culturale nel quale tradizionalmente si era realizzato il federalismo – tanto che le stesse «qualificazioni che gli Stati danno a se medesimi accrescono la babele semantica, rendendo viepiù precaria la determinazione delle varie tipologie, identificate con espressioni linguistiche che sovente non corrispondono alle rispettive forme istituzionali»<sup>37</sup>.

Una difficoltà ulteriore rispetto a quella di applicare le classificazioni consolidate alla realtà attuale è quella di trovare *criteri classificatori* efficaci per descrivere i fenomeni in questione. A questo proposito il rischio è quello di fermarsi a elementi formalistici che in realtà nulla dicono del reale grado di distribuzione del potere politico a livello territoriale, ovvero di limitarsi a individuare modelli normativi ricorsivi fallendo del tutto l’obiettivo di descrivere il reale funzionamento del sistema<sup>38</sup>. Si può al proposito richiamare il monito di Rodolfo Sacco, secondo il quale: «Da questo punto di vista la comparazione ha natura opposta alla dogmatica: questa propone definizioni; quella si misura con i dati reali»<sup>39</sup>. Si può affermare fin d’ora che proprio l’autonomia finanziaria regionale si candida ad essere uno di quei *dati reali* che meritano di essere tenuti in considerazione a fini classificatori, senza voler per questo chiaramente avanzare pretese di esclusività: ci si muove sempre all’interno di categorie tendenziali, secondo il quadro teorico già richiamato, andando alla ricerca di polarità che descrivano efficacemente il funzionamento dei sistemi.

---

<sup>36</sup> V., ad esempio, G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, Padova, 1939.

<sup>37</sup> Così A. REPOSO, *Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 131, 2001, 21 ss.; v. anche L. PEGORARO, *Autoqualificazioni ed eteroqualificazioni del federalismo: il linguaggio della Costituzione e le proposte di riforma*, in S. BALDIN, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Tre lezioni sul federalismo*, Trieste, 1999, 19 ss.

<sup>38</sup> G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. (Il metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994, 18 ss., propone in questo senso di seguire una prospettiva «radicalmente realista», ovvero storica, contrapposta alla «reificazione» della norma giuridica (e dei modelli).

<sup>39</sup> R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, 51; in altri termini, si propone una visione ampia del diritto, culturalmente connotata e basata sull’effettività della norma: A. SOMMA, *Introduzione al diritto comparato*, Roma-Bari, 2014, 146.

Prima di richiamare le puntuali proposte classificatorie, è necessaria un'ulteriore precisazione: vi sono varie posizioni sulla loro riconducibilità alle forme di Stato, alle forme di governo, oppure – coniando una diversa terminologia – ai “tipi di Stato”.

La forma di Stato si definisce come il rapporto che in un dato ordinamento corre fra autorità e libertà, fra Stato-apparato e Stato-comunità<sup>40</sup>, ovvero come le finalità che sono poste obiettivi all'azione degli organi costituzionali<sup>41</sup>. La forma di governo è invece costituita dai rapporti che corrono fra gli organi supremi dello Stato, cioè quelli che concorrono a determinare l'indirizzo politico<sup>42</sup>.

Chi riconduce le forme di decentramento territoriale alle forme di governo ritiene essenzialmente che esso costituisca una questione di distribuzione del potere all'interno degli apparati, presupponendo già una determinazione in ordine ai principi fondamentali dell'ordinamento<sup>43</sup>. Secondo altra opinione, il principio “federale” non è solo principio organizzativo ma principio materiale della Costituzione<sup>44</sup>, dato che ha a che fare con il diritto di autodeterminazione della comunità territoriale, con la garanzia della compresenza di più indirizzi politici nel contesto dello Stato (in funzione anti-autoritaria)<sup>45</sup> e, soprattutto, con i diritti dei cittadini. Ancora, si arriva all'esito di ricondurre la distribuzione territoriale del potere alla forma di Stato ove si riconduca quest'ultima – ragionando sui classici elementi costitutivi dello Stato: sovranità, popolo, territorio – ai rapporti che si instaurano fra questi elementi costitutivi (sovranità-popolo; sovranità-territorio) e quindi, ragionando a partire dalla sovranità, si definisce la forma di Stato come «ripartizione del potere [e quindi degli apparati] su base territoriale»<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 27-28.

<sup>41</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2012, 96.

<sup>42</sup> G. DE VERGOTTINI, *ibid.*

<sup>43</sup> G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 168 (n. 24).

<sup>44</sup> P. HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2001, 41 ss. Secondo l'A., il regionalismo necessita di un “ambiente culturale” di reale pluralismo per radicarsi, essendo altrimenti destinato a rimanere soltanto “sulla carta” del testo costituzionale. Il principio autonomista si presta fra l'altro a essere letto in maniera dialettica rispetto al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, come fa M. BELLETTI, *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in L. MEZZETTI, *Principi costituzionali*, Torino, 2011, 366 ss., il quale individua proprio nel federalismo fiscale l'ultimo passaggio essenziale per trovare un punto di equilibrio fra uniformità e differenziazione all'interno del regionalismo italiano.

<sup>45</sup> A. RUGGERI, *Il diritto costituzionale: una disciplina “in declino”?*, cit., 614.

<sup>46</sup> In questi termini ad esempio S. BARTOLE, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, II-2, Milano, 2008. In termini simili R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, 97 ss., ricollega l'articolazione territoriale al principio di separazione dei poteri inteso in senso verticale.

A fronte di questa divergenza, una terza posizione preferisce ricondurre il dibattito classificatorio sulla distribuzione territoriale del potere politico nell'alveo di una terza, peculiare, tassonomia: quella dei "tipi di Stato"<sup>47</sup>. L'articolazione su più livelli degli apparati pubblici potrebbe assurgere valenze, di volta in volta, tanto meramente organizzatorie quanto pienamente politiche e strutturali<sup>48</sup>.

A parere di chi scrive, la ripartizione territoriale del territorio è questione inerente la forma di Stato nella prima accezione che si è richiamata, come rapporto fra apparato e comunità, avendo a che fare con il diritto (collettivo) della comunità di esprimersi politicamente all'interno di un ordinamento costituzionale pluralistico e democratico<sup>49</sup>. Anche dallo studio che segue sull'autonomia finanziaria emerge infatti come, da un lato, essa sia strumentale alla programmazione di politiche pubbliche autonome, e quindi realmente espressive di un indirizzo politico-amministrativo dialettico rispetto a quello dello Stato centrale, e dall'altro come gli spazi finanziari a disposizione degli enti territoriali si riflettano direttamente sui diritti (specialmente sui diritti sociali) dei cittadini<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> V., ad esempio, M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2012, 359 ss.; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, LXIII, Milano, 1990, 799 ss.

<sup>48</sup> Così L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 285: «Lo studio dei fenomeni di decentramento può riguardare sia il rapporto tra l'autorità e la società, nella misura in cui le entità periferiche rappresentino politicamente quest'ultima, sia la mera distribuzione del potere all'interno dell'apparato; quindi la forma di Stato in senso largo, oppure la forma di governo».

<sup>49</sup> Per un'interessante visione d'insieme v. M. BERTOLISSI, *Libertà e «ordine delle autonomie»*. *La lezione di Silvio Trentin*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 53 ss.

<sup>50</sup> V. *infra*, cap. 1.3.

## 1.2 La classificazione delle forme di ripartizione del potere a livello territoriale, con particolare riferimento allo Stato regionale

Secondo le classificazioni più consolidate le forme di distribuzione territoriale del potere politico possono ricondursi alla seguente elencazione: Unione di Stati, Confederazione, Stato federale, Stato regionale, Stato unitario. In realtà, tale nomenclatura si è venuta formando nel tempo a partire da alcune esperienze concrete.

A partire dall'esperienza federale americana si è cominciato a discutere su quali fossero gli elementi che distinguevano lo Stato federale da altre modalità organizzative<sup>51</sup>, come l'Unione di Stati e la Confederazione<sup>52</sup> e, in seguito alla nascita di alcuni Stati federali anche in Europa, il dibattito trovò terreno fertile anche nella dottrina europea, in un primo tempo specialmente tedesca.

Ulteriormente, con la nascita di Stati che si definiscono regionali (si pensi alla breve esperienza spagnola del 1931 e poi, ovviamente, all'esperienza italiana), si iniziò a discutere (e in parte si discute ancora) del rapporto e delle distinzioni esistenti tra il modello regionale e il modello federale.

Si è a lungo dibattuto in dottrina se lo Stato regionale fosse una categoria autonoma nell'ambito delle diverse forme di Stato tradizionalmente individuate oppure se esso dovesse essere semplicemente considerato come una specie del *genus* Stato unitario, caratterizzato da una maggior ampiezza di poteri concessi alle Regioni. Si tende peraltro oggi a preferire non tanto la contrapposizione tra Stato federale e Stato regionale, quanto quella tra Stato accentrato e Stato a pluralismo territoriale, collocando in quest'ultimo gruppo tanto l'esperienza federale quanto quella regionale, che si distinguerebbero tra

---

<sup>51</sup> Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2016, 2-4. Distingue tra "Stato federale" e "federalismo" G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLIII, p. 831 il quale sostiene che, se lo Stato federale è «una forma di organizzazione politica che comporta la garanzia costituzionale della autonomia di enti territoriali posti anche in grado di concorrere alle funzioni statali», il federalismo, diversamente, è soltanto «una ideologia», che può sì connotare una certa costituzione statale ma che potrebbe anche prescindere «da una caratterizzazione tecnicamente federale di quest'ultima».

<sup>52</sup> Sul concetto di Confederazione si richiama la definizione per cui essa sarebbe una «organizzazione di diritto internazionale, formata da più Stati, che assume le proprie decisioni all'unanimità e che contempla di conseguenza il potere di secedere in qualsiasi momento», (L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 287). Si veda anche F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017, 35, dove si legge che «a confederation is a union of independent states that transfer only limited parts of their sovereignty [...] to a government with an enumerated and rather limited scope of responsibilities».

loro solo per una differenza “quantitativa” piuttosto che per una differenza “qualitativa”<sup>53</sup>.

In ogni caso, per contestualizzare questo dibattito è opportuno riprendere i tratti essenziali delle più significative esperienze di Stato federale. Il “prototipo” di questa forma di Stato viene riconosciuto negli Stati Uniti d’America che, come sappiamo, sono nati a seguito della scelta di alcuni Stati di riunirsi tra loro e di rinunciare a parte della loro sovranità a favore di un’unione centrale<sup>54</sup>; tradizionalmente, difatti, si afferma che la maggior parte degli Stati federali sia nata proprio da una “spinta all’aggregazione” da parte di territori precedentemente sovrani ed indipendenti, aventi tutti la medesima volontà di unirsi per l’appunto sotto il potere sovrano di un’unica entità centrale (sebbene comunque questa non sia l’unica via possibile, visto che in alcuni casi si sono avuti degli esempi di Stati di tipo unitario che si sono poi organizzati in modo federale, c.d. federalismo disaggregativo)<sup>55</sup>.

Successivamente al modello nordamericano, si sono poi sviluppati anche in Europa diversi esempi di Stati federali, come la Germania, la Svizzera e l’Austria, il che ha portato all’individuazione di alcune caratteristiche comuni che, in misura più o meno analoga, contraddistinguono tutte le esperienze di stampo federale<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> H. Kelsen, *Lineamenti di teoria generale dello Stato* (trad.it.), Torino, 2004, 64 ss. Secondo A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, cit., 104 «la *querelle* volta a definire la natura della forma regionale e di quella federale, condotta su un piano prevalentemente pragmatico, sembra aver trovato un punto d’arrivo nella definizione della categoria dello Stato composto (o decentrato)».

<sup>54</sup> Si noti che la nascita degli Stati Uniti d’America risale al 1776, quando il 4 luglio venne emanata la Dichiarazione di indipendenza da parte delle colonie britanniche nei confronti della Madrepatria; seguirono alcuni anni di incertezza e dei primi tentativi di organizzazione, fino a quando si giunse, nel 1787 alla nascita della Costituzione degli Stati Uniti d’America, dei quali vengono delineate la struttura e l’organizzazione secondo il modello di forma di Stato federale (A. REPOSO, *Stato federale*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988; nonché, più ampiamente sulla storia costituzionale degli Stati Uniti, G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti*, I, *La costituzione liberale*, Torino, 1998 e ID., *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti*, II, *La costituzione democratica*, Torino, 2000).

<sup>55</sup> Si fa l’esempio dell’Australia, che prima era un territorio appartenente al *Commonwealth* e che poi è diventato uno Stato indipendente, organizzato in modo federale (A. REPOSO, *Stato federale*, cit., 2) e quello del Belgio, dove negli anni ’70 vi è stato un primo intervento istituzionale in senso regionale, cui ha fatto seguito poi nel 1993 la revisione della Costituzione e la nascita di uno Stato federale (sul caso belga: A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, cit., 157 ss.; F. DELPÉRÉE, *L’ordinamento federale belga*, Torino, 1996, 147 ss.).

<sup>56</sup> Secondo Tocqueville l’esperienza federale nordamericana, per quanto paradigmatica e potenzialmente molto utile per unire «i vantaggi risultanti dalla grandezza e dalla piccolezza delle nazioni», sarebbe stata allo stesso tempo difficilmente attuabile in Europa. Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (trad.it.), Milano, 1982, p. 161.

In primis gli Stati federali si caratterizzano per la presenza di una seconda Camera territoriale, ovvero di una seconda Camera che rappresenti specificamente i singoli Stati che compongono lo Stato genericamente ed unitamente considerato. Così avviene ad esempio in paesi come gli USA e la Germania. Proprio considerando quest'ultima, possiamo notare come il *Bundesrat* venga definito dalla stessa *Grundgesetz* come l'organo attraverso cui «i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione europea»<sup>57</sup>, riconoscendo così potenzialmente ampio spazio ai *Länder* di far valere la loro opinione a livello centrale e di incidere dunque sull'andamento delle politiche nazionali. Allo stesso tempo, inoltre, la previsione di questo “spazio d'azione” a favore delle realtà locali permette alle stesse conformazioni, che hanno in origine rinunciato alla loro sovranità, di proteggere ugualmente i loro interessi e tutelarli anche a livello centrale. Dunque, l'esistenza di una Camera territoriale assume anche la funzione di limitare quelle spinte inevitabilmente centripete che deriverebbero dall'ipotesi che vi fosse invece una sola Camera, rappresentante in modo globale l'intero territorio nazionale e i suoi cittadini<sup>58</sup>.

In seconda battuta viene in considerazione un altro elemento tipico dei sistemi federali, che consiste nell'individuazione ad opera della Carta costituzionale delle competenze che spettano allo Stato centrale e di quelle che spettano invece ai singoli Stati membri; il Testo fondamentale opera quindi una ripartizione, una divisione, degli ambiti di intervento di ciascun ente, al fine di evitare (almeno in linea teorica) le sovrapposizioni tra l'uno e l'altro. In origine la suddivisione delle competenze tra Federazione e Stati membri avveniva solitamente mediante l'individuazione di una serie di ambiti rispetto ai quali la prima era chiamata ad intervenire, in modo esclusivo<sup>59</sup>, lasciando invece tutte le materie non specificate alla competenza dei secondi<sup>60</sup>. La generale validità di questo

---

<sup>57</sup> Così recita l'art. 50 della Legge Fondamentale tedesca.

<sup>58</sup> A tal proposito si veda anche D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1998, 142, laddove evidenzia che «la non centralizzazione viene rafforzata concedendo alle comunità costitutive una rappresentanza garantita nell'assemblea legislativa federale e, spesso, riconoscendo loro un ruolo garantito nel processo politico federale».

<sup>59</sup> Si veda, come esempio a tal proposito, l'art. I sez. 8 della Costituzione degli Stati Uniti d'America, il quale individua come specifici poteri del Congresso, tra i vari, quello di fissare e riscuotere i tributi, di regolare il commercio con i paesi stranieri, di costituire tribunali inferiori alla Corte suprema.

<sup>60</sup> Sempre rispetto agli Stati Uniti, si veda a tal proposito quanto stabilito dal X Emendamento, che stabilisce: «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people».

criterio viene però smentita da alcuni ordinamenti nei quali il riparto delle competenze assume una diversa conformazione, magari duale, come in Canada<sup>61</sup>. La volontà di individuare in modo netto le competenze dello Stato centrale assolveva essenzialmente una funzione di garanzia per gli Stati membri: si evitava, cioè, che la Federazione potesse prevaricare gli ambiti di decisione dei singoli Stati membri che la compongono. Tuttavia, deve essere messo in luce come la pur esistente specifica enunciazione dei poteri legislativi dello Stato centrale non abbia in concreto escluso qualsiasi possibilità di “predominio” della legislazione federale rispetto a quella statale, dato che spesso vi sono stati degli interventi federali che hanno invaso le competenze dei singoli Stati<sup>62</sup>. Col tempo e con l’affermarsi di una concezione diversa del federalismo, di stampo cooperativo, anche il riparto delle competenze ha assunto una diversa conformazione, essendosi diffusa l’idea della necessità di una «interrelazione fra livello della sfera di competenza federale e livello di quella degli Stati membri, superando la originaria impostazione della separazione in chiave garantista dei medesimi e condannando al declino l’iniziale scelta diretta ad affermare sfere di competenza esclusiva»<sup>63</sup>.

Strettamente connesso con quanto detto finora in materia di riparto delle competenze ed ulteriore elemento tipico dello Stato federale è la presenza di un organo che dirime le controversie venutesi a creare tra la Federazione e gli Stati membri; si tratta ad esempio della *Supreme Court* negli Stati Uniti o del *Bundesverfassungsgericht* in Germania. Il compito di tali organi è appunto quello di vigilare l’attività legislativa e verificare che questa non contrasti con la Costituzione o non limiti illegittimamente le

---

<sup>61</sup> In Canada, ad esempio, si è scelto di non individuare specificamente le competenze della Federazione, lasciando poi in via residuale tutte le altre alle Province; si è scelto invece di creare una doppia lista di competenze: la sez. 91 individua le materie su cui è chiamata ad intervenire la Federazione, mentre la sez. 92 fissa le competenze del legislatore provinciale (*British North America Act*, 1867, sez. 91-92).

<sup>62</sup> Si consenta un ulteriore richiamo all’esperienza statunitense a testimonianza della possibile pervasività dell’intervento federale; negli Stati Uniti infatti, grazie ad un’interpretazione estensiva dell’art. I, sez. 8, par. 3, la cosiddetta *commerce clause*, («*To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes*»), operata dalla Corte Suprema si è assistito ad un’ingerenza del Congresso nelle materie di competenza legislativa degli Stati membri, grazie al fatto che al suddetto venisse riconosciuta la possibilità di legiferare in qualsiasi materia che potesse influenzare in qualsiasi modo, anche indirettamente, il commercio tra gli Stati membri. L’interpretazione estensiva di questa clausola fece sì che per molti anni nessuna legge federale fosse dichiarata incostituzionale per aver violato il riparto delle competenze con gli Stati membri. Per un’ampia analisi comparatistica sul punto v. E. MOSTACCI, *Commerce power e federalizing process. Il governo dell’economia nell’evoluzione dei federalismi di common law*, Milano, 2018.

<sup>63</sup> G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., 842.



prerogative delle entità che compongono la Federazione<sup>64</sup>. Inoltre, in vari Stati federali gli stessi Stati membri nominano parte dei membri dell'organo di giustizia costituzionale: ad esempio, in Germania l'art. 94 GG prevede che i giudici costituzionali siano nominati per metà dal *Bundestag* e per la restante metà dal *Bundesrat*<sup>65</sup>, che li sceglie basandosi sulle indicazioni emerse da una Commissione formata a sua volta dai rappresentanti dei governi del *Länder*<sup>66</sup>.

Accanto a questi primi tre elementi ne possiamo poi porre anche altri, come la possibilità per gli Stati di partecipare alla procedura di revisione della Costituzione federale<sup>67</sup>, nonché la possibilità per i singoli Stati membri di uno Stato federale di dotarsi di una Costituzione mediante la quale regolamentare la loro forma di governo; si tratta però di un dato che in taluni casi ha perso la propria carica distintiva, ove le Costituzioni statali hanno finito per avere più un contenuto di autoorganizzazione, che quello di una vera e propria Carta costituzionale<sup>68</sup>.

Nel tempo poi si è affermata anche l'importanza dell'elemento finanziario quale fattore distintivo tra Stato federale e Stato regionale: sulla peculiare importanza di tale aspetto ci si soffermerà però ampiamente nel paragrafo successivo.

Sulla base dell'analisi degli elementi tipici dello Stato federale si può quindi notare come molti di essi trovino riscontro anche negli Stati regionali. Quest'ultima categoria viene proposta per ricomprendere essenzialmente due esperienze – quella italiana e quella spagnola<sup>69</sup> – e nasce quindi come una “categoria di “risulta” o comunque individuata “per

---

<sup>64</sup> E. D'ORLANDO, *La funzione arbitraria della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, Bologna, 2006.

<sup>65</sup> Art. 94 GG: «[...] Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes werden je zur Hälfte vom Bundestage und vom Bundesrate gewählt. [...]».

<sup>66</sup> Cfr. C. PADULA, *Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme*, in *Le Regioni*, 3, 1999, 426 ss.

<sup>67</sup> Si tratta del criterio da preferire secondo L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 319.

<sup>68</sup> A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, I, Padova, 2003, 182 ss. Fermo restando, in ogni caso, che la Costituzione dei singoli Stati deve ovviamente rispettare le condizioni ed i limiti fissati dalla Costituzione federale.

<sup>69</sup> Di regionalizzazione si parla talvolta anche in riferimento ad altre esperienze, come quelle del Regno Unito e del Portogallo (v. per il primo, A. TORRE, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in S. GAMBINO, *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003, 236 ss.; per il secondo, M. SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *Il regionalismo portoghese*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 26.06.2007). Si tratta tuttavia di esperienze non del tutto riconducibili al modello originario, per il fatto che la regionalizzazione non coinvolge tutto il territorio nazionale e per l'assenza di un organo di giustizia costituzionale deputato a

differenze” rispetto ad altre più consolidate<sup>70</sup>, il cui statuto scientifico rimane dunque instabile e viene posto spesso in dubbio.

In entrambi i Paesi, ad ogni modo, è stato creato un organo chiamato ad intervenire nel momento in cui nascono dei contrasti tra lo Stato e gli enti periferici: si tratta della Corte costituzionale in Italia e del *Tribunal constitucional* in Spagna.

Allo stesso modo anche in questi due Stati regionali vi è un riparto delle competenze tra lo Stato centrale e le Regioni (o CCAA) stabilito già a livello costituzionale (art. 117 Cost. italiana<sup>71</sup>; artt. 148 ss., Cost. spagnola).

Tuttavia, vi sono alcuni elementi peculiari dello Stato federale che mancano in questi due casi di regionalismo: una seconda Camera del Parlamento che rappresenti i territori che compongono lo Stato e la possibilità per le Regioni di partecipare al procedimento di revisione della Carta fondamentale.

Negli anni trascorsi dall’adozione della Costituzione italiana fino a tempi più recenti si è assistito a un intenso dibattito circa la possibilità di avvicinare lo Stato italiano al modello federale, ad esempio modificando la composizione della seconda Camera, ovvero il Senato, in modo tale da renderla rappresentativa degli enti regionali<sup>72</sup>. Ad oggi, com’è noto, il Senato, come la Camera dei Deputati, rappresenta tutti i cittadini, che ne eleggono i membri<sup>73</sup>, e l’unica differenziazione del Senato stesso è stabilita dall’art. 57 Cost., secondo il quale esso è eletto «a base regionale», una precisazione questa che ha avuto effetti per lo più in sede di elaborazione delle varie leggi elettorali che si sono

---

risolvere i conflitti fra enti nonché, nel caso del Regno Unito, per l’assenza di una Carta costituzionale che stabilisca il riparto di competenze (S. BAGNI, *Stato regionale*, in L. PEGORARO, S. BAGNI, G. PAVANI, *Glossario di amministrazione locale comparata*, Milano, 2002, 150).

<sup>70</sup> E. D’ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016, 2.

<sup>71</sup> In tal senso il riparto delle competenze previsto dall’art. 117 Cost. così come modificato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Cost. avutasi con l. cost. n. 3 del 2001 rappresenta un’eccezione alla regola citata in precedenza per cui sarebbe tipico dei soli Stati federali (e non di quelli regionali) elencare le materie rimesse al potere legislativo nazionale, lasciando agli Stati membri la competenza residuale negli ambiti non specificamente individuati. V. *infra*, cap. 2.2.

<sup>72</sup> F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 2 ss.; S. MANGIAMELLI, *Il senato federale nella prospettiva italiana*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), gennaio 2010, 2 ss.

<sup>73</sup> Ad eccezione dei Senatori a vita (art. 59, c. 2, Cost. italiana).

succedute nel tempo (ad es., necessità di attribuire il premio di maggioranza a livello regionale)<sup>74</sup>.

Inoltre, come già anticipato, non è prevista la partecipazione diretta o indiretta degli enti sub-statali al procedimento di revisione costituzionale, se non per quanto riguarda la possibilità per cinque Consigli regionali di promuovere il *referendum* c.d. oppositivo (art. 138, c. 2, Cost. italiana).

Queste osservazioni possono essere estese anche al sistema spagnolo. La composizione del *Senado* spagnolo – pur formalmente definito «camera di rappresentanza territoriale» (art. 69 Cost. spagnola) – non garantisce piena rappresentanza alle CCAA, in quanto la componente senatoriale designata dalle loro Assemblee legislative (art. 65.5) non è sufficientemente numerosa per incidere sugli equilibri della Camera alta, la quale comunque non ha i medesimi poteri del *Congreso de los Diputados* nel procedimento legislativo (si tratta di un bicameralismo non partitativo, art. 90).

Al pari della Costituzione italiana, quella spagnola non contempla un intervento determinante delle Autonomie all'interno del procedimento di revisione costituzionale (artt. 166 ss., Cost. spagnola). In nessuno dei due ordinamenti è infatti prevista una qualche forma di partecipazione diretta da parte degli enti territoriali alla modifica della Costituzione, ad esempio mediante l'elaborazione di un «diritto di ratifica» del progetto di revisione in capo ai Parlamenti locali (in Italia i Consigli regionali e in Spagna le Assemblee delle CCAA)<sup>75</sup>.

Infine, permane una distinzione tra regionalismo e federalismo anche relativamente al potere giudiziario posto che negli Stati federali si riscontra spesso una «struttura binaria degli organi che amministrano la giustizia» che non viene «riprodotta nei sistemi giudiziari degli Stati regionali, dove è regola generale che gli organi giurisdizionali siano creati e possano operare soltanto in base al diritto statale nazionale e nella cornice istituzionale del medesimo»<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Per un'analisi delle recenti modificazioni in materia di sistema elettorale del Parlamento e, nello specifico, del Senato, v. ad esempio A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, 282 ss.

<sup>75</sup> A. REPOSO, *Lineamenti dello Stato federale*, in M. GOBBO, *Costituzioni federali anglosassoni*, Torino, 1994, 11.

<sup>76</sup> G. F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 4, 2006, 596.

Questi criteri strutturali di distinzione fra Stato federale e Stato regionale sono ad oggi senz'altro da preferire rispetto al criterio storico, pur avanzato da autorevole dottrina: si sostiene infatti che federalismo e regionalismo potrebbero distinguersi soprattutto avendo riguardo alla loro origine storica. L'autonomia della Regione sarebbe dunque essenzialmente «ottriata» mentre quella dello Stato-membro «originaria e residuale» e alla natura aggregativa dell'esperienza federale si contrapporrebbe quella disaggregativa del regionalismo<sup>77</sup>. Questa prospettiva è infatti smentita da almeno due note esperienze europee nelle quali si è addivenuti a una struttura federale partendo da un assetto originariamente unitario: il Belgio e l'Austria<sup>78</sup>.

In ogni caso, il modello regionale non dev'essere distinto soltanto da quello federale ma anche da quello unitario. A questi fini la dottrina ha elaborato alcuni indici che possono essere così sinteticamente richiamati<sup>79</sup>:

- La struttura regionale viene disciplinata in Costituzione e costituisce parte della Costituzione in senso materiale;
- Il riparto delle competenze è stabilito a livello costituzionale<sup>80</sup>;
- Vi sono alcune prime, rudimentali, forme di statualità (ad es. simboli regionali);
- Le funzioni regionali sono disciplinate in Costituzione, almeno a livello di principio;

---

<sup>77</sup> A. LA PERGOLA, *Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparato*, in ID., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite». Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, cit., 97.

<sup>78</sup> S. BAGNI, *Stato regionale*, cit., 148. Sul caso austriaco, v. anche E. D'ORLANDO, *La parabola del federalismo «senza qualità»: il modello federale austriaco dall'originaria concezione kelseniana alle recenti tendenze riformatrici*, in DPCE, 2, 2007, 583 ss.

<sup>79</sup> Così sintetizzati da S. BAGNI, *Stato regionale*, cit., *passim*.

<sup>80</sup> Non vi sono queste due condizioni ad esempio per le Regioni francesi le quali hanno soltanto potere regolamentare (art. 72, al. 3: «Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences»). Per quanto riguarda la Spagna è necessario fare una precisazione: come si vedrà meglio oltre (par. 2.1), la Costituzione spagnola individua soltanto le competenze che *possono* essere assunte dalle CCAA mentre il concreto trasferimento di competenze avviene tramite l'adozione degli Statuti di autonomia, con legge organica, da parte del Parlamento. Ciononostante, da un punto di vista funzionale, una volta adottati gli Statuti stessi entrano a far parte del *bloque de constitucionalidad*, ovvero nell'insieme delle norme che costituiscono parametro di giudizio delle leggi ordinarie, statali e autonome, di fronte al *Tribunal constitucional*, con la conseguenza che anche nel caso spagnolo può essere ritenuto pienamente sussistente la costituzionalizzazione del riparto di competenze. Sul punto, v. F. RUBIO LLORENTE, *El bloque de la constitucionalidad*, in *Revista española de Derecho constitucional*, 27, 1989, 9 ss.

- Vi sono clausole di omogeneità (che garantiscono la fedeltà delle Regioni all'unità nazionale);
- Vi sono forme di partecipazione delle Regioni a livello statale (ad es. seconda camera);
- Vi è un'istanza indipendente, deputata a risolvere i conflitti fra livelli di governo<sup>81</sup>;
- Sono garantite l'autonomia di bilancio e l'autonomia finanziaria.

In realtà, facendo tesoro dell'ampia premessa metodologica contenuta nel paragrafo precedente, si deve ora riconoscere come le varie categorie richiamate non si presentino come nette e assolute, reciprocamente esclusive, ma costituiscano modelli *tendenziali* di distribuzione del potere su base territoriale: esse si possono coordinare in una serie continua di forme che trapassano gradualmente l'una nell'altra<sup>82</sup> e può ben darsi che la singola esperienza presenti tratti "spuri" rispetto al modello (che sono quindi dati assolutamente fisiologici).

Quest'ultima affermazione risulta tanto più aderente alla realtà politico-istituzionale, alla luce delle profonde trasformazioni che, anche in tempi recenti, hanno vissuto alcuni Paesi tradizionalmente rappresentativi di una data categoria<sup>83</sup>.

Ad esempio, gli Stati federali hanno mostrato nel tempo una tendenza all'accentramento del potere, a vantaggio del potere federale; basti pensare al cosiddetto "*federalizing process*" teorizzato da Friedrich<sup>84</sup> basandosi sull'evoluzione centripeta degli Stati Uniti, che, nati come Confederazione, sono poi diventati una Federazione e che ancora oggi dimostrano una certa inclinazione all'accentramento<sup>85</sup>. Con la nozione

---

<sup>81</sup> Si tratta senza dubbio di un tratto essenziale: significativo che, secondo la dottrina anglosassone, questo elemento *caratterizzi* le esperienze federali, riconfermando quindi implicitamente la natura di stato unitario del Regno Unito (J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 2013, 15-16). Si può anche ricordare che la *Royal Commission on the Constitution* (1967-1973) si è opposta a una svolta in senso federale, fra le altre cose, proprio perché avrebbe elevato le Corti al di sopra della macchina politica, contro la tradizione costituzionale del Paese (Cmnd 5640, 1973).

<sup>82</sup> H. KELSEN, *Lineamenti di teoria generale dello Stato*, cit., 78.

<sup>83</sup> Si rileva ad esempio che: «il federalismo non è riconducibile ad un modello unitario» (B. KNAPP, *Federalisme et unité du droit*, in *Ann. Dr. Louv.*, 1986, 313).

<sup>84</sup> V. *supra*, par. 1.1.

<sup>85</sup> Si pensi, solamente in tempi recenti alla portata innovativa della riforma sanitaria adottata durante la Presidenza Obama e passata alla storia con il nome di *Obamacare* (2010); tale riforma sancisce un intervento in ambito sanitario, volto, in linea di massima, ad estendere tale copertura ad un numero maggiore di cittadini, rispetto a quello coperto prima della sua introduzione. Anche rispetto a questa questione non è mancata una controversia finanziaria fra livelli di governo. In particolare, la Federazione

ideata da Friedrich si rimanda dunque a tutti i casi in cui vi è una propensione ad «unificare ciò che in passato era diviso, senza tuttavia riuscire ad unificare totalmente l'ordinamento trasformandolo in uno Stato centralizzato o unitario»<sup>86</sup>.

Allo stesso modo però, si assiste in contemporanea anche ad una dinamica “centrifuga” in Stati che storicamente presentavano invece un certo grado di centralismo, nei quali, negli ultimi tempi, si è assistito al contrario ad una spinta verso il decentramento (l'esempio più noto è senza dubbio quello belga). Anche per questa ipotesi sono diversi gli esempi che possono essere proposti; si pensi alla stessa Italia, dove si discute da tempo della possibilità di rafforzare il ruolo delle Regioni<sup>87</sup> oppure alla Spagna, dove la conflittualità che da tempo attraversa il sistema è di recente esplosa nella crisi catalana<sup>88</sup>.

L'attenuazione delle polarità tra modelli di decentramento è un dato pacifico in dottrina, vanno però approfondite le ragioni di questo fenomeno. Anche se non si può escludere che esse siano in parte di natura ideologica – visto il prestigio di cui il modello federale gode sul piano comparato – si ritiene più suggestiva la prospettiva secondo la quale esse vanno ricercate nei valori di fondo perseguiti dall'ordinamento, ossia dai suoi

---

garantiva nuovi finanziamenti agli Stati per sostenere l'estensione del c.d. *Medicaid* a determinate categorie di soggetti vulnerabili (donne incinte, bambini, disabili, etc.) ma prevedeva che il mancato adeguamento da parte di uno Stato alle nuove previsioni avrebbe comportato la perdita di tutti i fondi federali per il *Medicaid*. Questa misura – volta a condizionare l'esercizio dell'autonomia degli Stati per mezzo di una misura di sostegno finanziario (*grant in aid*) – è stata censurata dalla Corte Suprema: «*[a]s for the Medicaid expansion, that portion of the Affordable Care Act violates the Constitution by threatening existing Medicaid funding. Congress has no authority to order the States to regulate according to its instructions. Congress may offer the States grants and require the States to comply with accompanying conditions, but the States must have a genuine choice whether to accept the offer. The States are given no such choice in this case: they must either accept a basic change in the nature of Medicaid, or risk losing all Medicaid funding. The remedy for that constitutional violation is to preclude the Federal Government from imposing such a sanction. That remedy does not require striking down other portions of the Affordable Care Act*». (USA Supreme Court, *National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius, Secretary of Health and Human Services, et al.*).

<sup>86</sup> P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 765.

<sup>87</sup> In realtà nella storia italiana, anche recente, si alternano tendenze centralistiche a tendenze federalistiche, che, se in alcuni casi affondano in una solida tradizione di pensiero, in altri sono espressione di una “moda” intellettuale o anche di *slogan* populistici. Questo atteggiamento ondivago si ripercuote ovviamente anche sulle riforme (realizzate o tentate) del regionalismo e dell'autonomia locale: A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il federalismo all'italiana e le riforme*, Torino, 2015; R. CALVANO, *L'art. 5 tra promozione e compressione del principio autonomista: un'altalena collegata all'involuzione del sistema politico italiano. Recensione a “Costituzione italiana: Art. 5” di Sandro Staiano, (Carocci, 2017, Roma)*, in *federalismi.it*, 09.05.2018.

<sup>88</sup> Per una lettura d'insieme, v. G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, 2018.

obiettivi strutturali. In particolare, Giovanni Bognetti ripercorre l'evoluzione storica dei più classici esempi di Stato federale (specialmente gli Stati Uniti), mostrando come l'organizzazione territoriale dei poteri abbia sempre rivestito carattere strumentale rispetto ai valori sostantivi perseguiti dall'ordinamento. Così, nello Stato liberale, la ripartizione verticale del potere garantiva proprietà privata e libertà economiche: da un lato, infatti, era costituzionalmente precluso alla Federazione un uso estensivo dei poteri d'imposizione fiscale, dall'altro la garanzia della libertà di circolazione impediva in via di fatto agli Stati membri di innalzare eccessivamente la pressione fiscale, dal momento che si innescava naturalmente una forma di competizione fiscale fra gli stessi<sup>89</sup>.

L'arricchirsi del catalogo dei diritti con quelli sociali – in via legislativa o costituzionale – e la conseguente espansione degli ambiti d'azione dei poteri pubblici hanno determinato una mutazione strutturale nell'organizzazione e nei principi che reggono l'attività amministrativa: così, da un lato vi è un'imponente crescita dimensionale degli apparati burocratici, che impone quantomeno una forma di deconcentrazione anche negli Stati tradizionalmente accentrati; dall'altro, l'affermarsi di principi "dinamici", quali economicità, efficienza, efficacia dell'azione amministrativa, richiede un forte coordinamento delle politiche economiche, con conseguente espansione degli ambiti d'intervento legislativo del potere centrale (che innesci una dinamica centripeta negli Stati tradizionalmente federali).

Ne consegue che «v'è più sostanziale e complessiva affinità – al di là dei tratti differenzianti – tra lo stato federale "sociale" e lo "stato regionale" dei nostri tempi, che non tra lo stato federale "sociale" e lo stato federale "liberale" a dispetto di certe forme restate identiche tra questi due»<sup>90</sup>.

Seguendo una logica simile, Paolo Carrozza<sup>91</sup> tende a contrapporre il modello "duale" – proprio dello Stato federale del periodo liberale<sup>92</sup> – con la forma "cooperativa", propria dell'attuale modello di Stato composto, inframezzate da una terza forma

---

<sup>89</sup> G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2009, 12.

<sup>90</sup> G. BOGNETTI, *ibidem*, 40.

<sup>91</sup> P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia*, cit., 763 ss.

<sup>92</sup> Secondo P. CARROZZA, *ibidem*, 789: «la sua caratteristica fondamentale consiste nel fatto che, grazie alla rigidità della Costituzione, l'enumerazione materiale delle competenze (in genere di quelle federali) definisce un decentramento di tipo binario, fondato sulla separazione assoluta delle sfere di azione di Stato centrale ed enti decentrati».

storicamente transizionale tra l'uno e l'altro, definita "intermedia"<sup>93</sup>. La forma cooperativa, propria della fase più matura dello Stato democratico-sociale, sarebbe caratterizzata dalla prevalenza delle esigenze di coordinamento rispetto a quelle di garanzia delle sfere di competenza, dal che deriverebbe la flessibilizzazione dei criteri di riparto delle competenze, compensata dal maggior peso attribuito ai profili procedurali nell'esercizio dei poteri (con l'affermarsi del principio di leale collaborazione) e dallo sviluppo di strumenti (procedurali e istituzionali) di raccordo fra livelli di governo<sup>94</sup>.

In sintesi, l'avvicinamento tra i modelli sarebbe dovuto al fatto che l'evoluzione della politica economica impone, da un lato, scelte generali non parcellizzate (dal che l'esigenza di un coordinamento a livello centrale, e ora anche sovranazionale), ma anche un forte ancoraggio ai territori e alle loro peculiarità, quanto alla loro dimensione gestionale ed esecutiva (che si realizza mediante istituzioni territoriali realmente rappresentative della comunità locale)<sup>95</sup>.

Accanto a queste discussioni, in area europea si va facendo strada un dibattito sempre più intenso e interessante sulla natura dell'Unione europea e sulla possibilità di inserirla all'interno delle classificazioni sopra richiamate. Non è possibile in questa sede approfondire un tema così ampio: ci si limita a notare che la scelta di seguire un'impostazione dinamica nello studio del rapporto fra potere e territorio rende particolarmente interessante l'applicazione delle categorie proprie di un *federalizing process* al processo di integrazione europea<sup>96</sup>, anche se – a parere della dottrina

---

<sup>93</sup> Che coinciderebbe sostanzialmente con il "federalismo di esecuzione" proprio di Austria e Germania, a partire dal secondo dopoguerra, e con la concreta declinazione del regionalismo italiano e spagnolo (mediante la delegazione di competenze amministrative alle Regioni). In questo modello, pur permanendo la separatezza delle sfere di competenza, lo Stato assume un ruolo di preminenza nella determinazione dell'indirizzo politico generale che coinvolge anche gli enti decentrati.

<sup>94</sup> P. CARROZZA, *ibidem*, 796.

<sup>95</sup> P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2016, 4-5. Seguendo ancora G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., 32 ss., gli scopi a cui tende in questo contesto il livello di governo intermedio sono tre: a) potenziare la democraticità complessiva del sistema, aumentando le istituzioni rappresentative; b) garantire la compresenza nel sistema di una pluralità di governi, spezzando la compattezza della classe politica (tutela del pluralismo politico-istituzionale); c) decentrare le decisioni, al fine di renderle più prossime ai bisogni dei cittadini. Non si può poi non concordare con la considerazione di contesto secondo la quale, con l'aumento di dimensione e potere degli apparati burocratici, «l'esigenza che non si crei un distacco lacerante tra classe politica, la quale su quasi tutto mette le mani, e cittadini diviene bruciante».

<sup>96</sup> V. ad esempio G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 449 ss., che lo considera un fenomeno di natura confederale, e R. SCARCIGLIA, *La «Costituzione» europea: dal patrimonio comune al quasi-federalismo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 406 ss.



maggioritaria – ci troviamo in realtà ancora di fronte a un fenomeno di natura ibrida, che combina alcuni elementi proprio di un soggetto internazionale con quelli di una realtà statale (cd. *betweness* dell'UE), con la prevalenza dell'elemento intergovernativo e di quello comunitario anche a seconda del procedimento che si prenda in considerazione<sup>97</sup>.

I fenomeni in discorso spingono senza dubbio a una rimediazione dei modelli a disposizione per descrivere il decentramento del potere politico a livello territoriale. In particolare, nel prossimo paragrafo ci si soffermerà sull'utilità che il criterio della ripartizione del potere finanziario fra Stato centrale ed enti territoriali può avere per vagliare la perdurante valenza delle categorie tradizionali, con particolare riferimento a quella dello Stato regionale.

---

<sup>97</sup> Si tratta di un'impostazione con autorevole seguito tanto nella dottrina italiana quanto in quella spagnola: S. BATTINI, *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., part. 15 ss.; L.M. DIEZ-PICAZO, *La naturaleza de la Unión Europea*, in *InDret. Revista para el análisis del derecho*, 4, 2008.

### 1.3 Il ruolo specifico dell'autonomia finanziaria nella classificazione delle forme di stato. Il federalismo fiscale

Le classificazioni esposte nel paragrafo precedente si basano su una visione d'insieme delle forme attraverso le quali il potere politico si articola sul territorio. Nella maggior parte dei casi si tratta di prospettive che pongono al centro gli aspetti istituzionali e la titolarità della potestà legislativa: non ci si può dunque stupire del fatto che il peso assunto dall'autonomia finanziaria nelle classificazioni sia relativo<sup>98</sup>.

Tuttavia, pur nella consapevolezza che «ogni criterio utilizzato singolarmente o congiuntamente ad altri fa emergere sempre la presenza di eccezioni»<sup>99</sup>, si può avanzare in questa sede la convinzione che al contrario l'autonomia finanziaria sia un criterio di assoluto rilievo, se non preponderante, per definire il grado di autonomia reale di un ente territoriale. Non è un caso che lo stesso Mortati definisca l'autonomia finanziaria «vera pietra angolare del sistema regionale»<sup>100</sup>. Anche questa affermazione va però precisata.

---

<sup>98</sup> Si può fare in questa sede riferimento ad alcune opere di carattere generale e comparato: P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995; V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983; M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale"*, Padova, 1982; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e "federalismo fiscale in sei ordinamenti liberal-democratici"*, in *Quad. cost.*, 1999; F. TUNDO, *Entrate degli enti territoriali*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2476 ss.; B. CARAVITA, *Federalismo, Federalismo europeo, Federalismo fiscale*, in *federalismi.it*; G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit.; G.F. FERRARI (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, 2010; S. GAMBINO (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (cur.), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009; F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012.

<sup>99</sup> L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 325.

<sup>100</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 842, il quale giustifica la sua affermazione sulla base di due assunti: in primo luogo, soltanto una reale autonomia finanziaria avrebbe ingenerato percorsi di responsabilità, permettendo agli amministratori di cogliere la corrispondenza tra le risorse e la gestione e suscitando quindi una maggiore attenzione sulla cosa pubblica, realizzando quindi un'«educazione politica dei cittadini»; in secondo luogo la strutturazione della finanza regionale avrebbe dovuto rispondere alla finalità di «realizz[are] l'incremento e lo sviluppo delle zone economicamente e politicamente più arretrate, specie del mezzogiorno e delle isole». La lungimiranza di queste affermazioni è tanto più rilevante in quanto fatte in un'epoca antecedente all'attuazione del regionalismo ordinario; non a caso l'interpretazione dell'art. 119 Cost. è svolta in buona misura con l'ausilio degli Statuti speciali. Tuttavia, va detto che proprio nella misura in cui rimarrà sostanzialmente inattuata l'autonomia finanziaria, così verranno disattese anche le considerazioni dell'illustre Autore, dal momento che si può dire che la concreta attuazione del regionalismo in Italia ha mancato sia l'obiettivo di responsabilizzare le classi dirigenti regionali (almeno sul piano finanziario), sia quello di rendere più omogenee le condizioni economiche e sociali del Paese.

Spostando l'attenzione dall'aspetto strutturale ai *fini* che giustificano l'articolazione territoriale del potere, vi è chi divide i processi federalistici in plurinazionali e mononazionali<sup>101</sup>: in un senso più ampio, si può affermare che diverso può essere il peso nelle dinamiche dell'autonomia (a) dell'elemento etnico-identitario e (b) dell'elemento "amministrativo-funzionale", a seconda dell'esperienza concreta che si prenda in considerazione.

(a) L'elemento etnico-identitario assume assoluto rilievo in un contesto plurinazionale: il riconoscimento dell'autonomia dell'ente territoriale risponde così all'esigenza di dare "voce" a livello istituzionale a una comunità che si riconosce solo parzialmente nei tratti caratterizzanti dell'identità dello Stato nazionale all'interno del quale è inserita mentre la potestà legislativa garantita allo stesso permette di proteggere la minoranza rappresentata dettando regole differenti rispetto a quelle previste dalla normativa statale, vuoi sul piano dei rapporti tra privati e amministrazione<sup>102</sup>, sia su quello dei rapporti interpretati<sup>103</sup>.

(b) L'elemento funzionale è costituito invece dall'attribuzione di funzioni amministrative enti territoriali: si può trattare della gestione di apparati complessi (come il sistema sanitario o l'istruzione) o di più ampi compiti regolatori o promozionali (come nel caso del governo dell'economia). Le ragioni per collocare a un determinato livello le funzioni amministrative sono

---

<sup>101</sup> L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 327.

<sup>102</sup> L'argomento è molto ampio. Per un quadro generale, v. V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001 e F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011. In Italia, la tutela di minoranze linguistiche, protette anche dal diritto internazionale, ha avuto un'importanza centrale nella genesi delle Autonomie speciali alpine. In Spagna, la questione linguistica è disciplinata dall'art. 3 Cost., il quale da un lato proclama il castigliano lingua ufficiale dello Stato (c. 1), dall'altro stabilisce che le ulteriori lingue saranno ufficiali nell'ambito delle rispettive CCAA, conformemente a quanto stabilito dagli Statuti (c. 2).

<sup>103</sup> Nel caso della Spagna si può ricordare in particolare il *derecho foral*, come espressione di regole peculiari in materia civilistica proprie dei Territori forali (sui quali, v. *infra*, cap. 7.1). Tali regole di natura consuetudinaria coesistono con il diritto castigliano – ora diritto comune operante in maniera suppletiva – fin dal Medioevo, ma sono state confinate dalla dinastia borbonica (a partire dal XVIII secolo) prima alla Cotona d'Aragona e poi ai soli Paesi Baschi e Navarra: J. A. SARDINA PÁRAMO, *El concepto de fuero. Un análisis filosófico de la experiencia jurídica*, Santiago de Compostela, 1979; J. VALLET DE GOYTISOLO, *Estudios sobre fuentes del derecho y método jurídico*, Madrid, 1982, 556-557. In Italia, si possono ricordare ad esempio in ambito successorio le peculiarità dell'istituto del "maso chiuso", disciplinato ora dalla l.p. Bolzano, n. 17 del 2001 (sul maso chiuso si è pronunciata più volte anche la Corte costituzionale, v. sentt. nn. 505 del 1988; 340 del 1996; 173 del 2010; 193 del 2017; e ordd. nn. 5 del 2010 e 176 del 2013).

sia di natura economica – la ricerca dell’ambito ottimale di gestione di un servizio pubblico è argomento da sempre approfondito nella scienza delle finanze – sia di natura più ampiamente politico-costituzionale: il principio di sussidiarietà, recepito nell’ordinamento italiano a partire dall’ordinamento UE<sup>104</sup>, indica che la funzione deve essere svolta dal livello di governo più vicino ai cittadini, salvo che ragioni oggettive legate al buon andamento dell’amministrazione (esigenze di esercizio unitario o di efficacia, etc.) impongano il loro esercizio a un livello superiore<sup>105</sup>. Si ricordi che, nella medesima logica, importanti competenze sono ormai collocate anche a livello sovranazionale, fra cui quelle di regolazione della finanza pubblica, relevantissime per l’autonomia finanziaria degli enti territoriali<sup>106</sup>. Ebbene, l’attribuzione di una funzione amministrativa a un ente territoriale impone la correlativa attribuzione delle risorse necessarie a finanziarla: altrimenti, tale decisione si risolve in una “formula vuota” dato che l’ente non sarebbe dotato dei mezzi necessari per raggiungere i fini assegnatigli.

Non si vuole certo sostenere qui che i due aspetti, identitario e funzionale, siano separati l’uno dall’altro. Al contrario, essi sono compresenti in misura maggiore o minore in tutte le esperienze, tanto che si può dare al limite con riferimento a ciascuna un giudizio di *prevalenza*: difficile negare, ad esempio, la preponderanza dell’elemento identitario nel regionalismo speciale italiano rispetto al regionalismo ordinario, quantomeno rispetto al loro momento genetico<sup>107</sup>. Ancora, i due aspetti possono operare congiuntamente e in

---

<sup>104</sup> Art. 5, par. 3, TUE; Art. 118, c. 1, Cost. italiana (nella formulazione successiva alla riforma costituzionale del 2001).

<sup>105</sup> In maniera più ampia il concetto è ora espresso dall’art. 7, c. 1, l. 131 del 2003 (legge “La Loggia”): «attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l’unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell’azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell’assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

<sup>106</sup> A norma dell’art. 5, par. 3, TUE, il principio è applicato conformemente al *Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* (n. 30, annesso al TUE), sotto la vigilanza dei Parlamenti nazionali.

<sup>107</sup> V. *infra*, cap. 7.1.

maniera sinergica quando il senso di appartenenza a una comunità fa da leva che sostiene le istituzioni dell'autogoverno e le spinge nella direzione dell'efficienza, della responsabilizzazione, dell'assunzione di compiti sempre più ampi e rilevanti<sup>108</sup>.

In ogni caso, è difficile negare che l'autonomia finanziaria sia questione che inerisce soprattutto l'aspetto *funzionale* dell'autonomia, ossia i compiti amministrativi assunti dall'ente territoriale. L'ipotesi avanzata all'inizio di questo paragrafo – l'assoluta rilevanza dell'autonomia finanziaria nel classificare le esperienze di articolazione territoriale del potere politico – assume quindi pienamente significato proprio con riferimento all'aspetto funzionale del fenomeno, aspetto che peraltro risulta preponderante in entrambe le esperienze considerate.

Si sarà notato che in questa sede si privilegia l'espressione “autonomia finanziaria” rispetto a un'altra, pur estremamente diffusa, quella di “federalismo fiscale”: si tratta in effetti di una nozione coniata originariamente nell'ambito della teoria economica d'Oltreoceano – si ricordano in genere i nomi di Musgrave and Oates<sup>109</sup> – e solo più di recente acquisita alla terminologia giuridica<sup>110</sup>.

Nella sua primitiva concezione economica, il federalismo fiscale era inteso come ambito di studio della migliore (nel senso di più *efficiente*) attribuzione dei poteri finanziari all'interno di un contesto decentrato, con particolare riferimento a tre funzioni: l'allocazione di beni e servizi pubblici, la distribuzione del reddito e la stabilizzazione dell'economia. La questione si poneva infatti in maniera particolarmente intensa di fronte alla possente espansione degli apparati pubblici, generata dall'assunzione di nuovi

---

<sup>108</sup> Può, in altri termini, favorire forme di “responsabilità fiscale” intesa come principio per il quale «in un ordinamento con più livelli di governo ogni livello fa pagare le tasse ai suoi cittadini, per offrire loro servizi adeguati alle loro preferenze e/o al territorio» (G.G. CARBONI, *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in DPCE, 4, 2009, 1438).

<sup>109</sup> R. MUSGRAVE, P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, MacGraw-Hill, 1989; W.E OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972.

<sup>110</sup> Insiste in particolare sul fatto che il federalismo fiscale non va disgiunto dal federalismo *tout court*, dal momento che rappresenta il risvolto finanziario del federalismo stesso, M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 10 ss.. Sulla concezione economica del federalismo fiscale, v. G.G. CARBONI, *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, cit.; L. GRECO, *Federalismo fiscale: una nozione economica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 39 ss.; D. FAUSTO, *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale*, in D. FAUSTO, F. PICA (cur.), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000, 103 ss.

compiti da parte delle amministrazioni (specie centrali) a seguito della Seconda guerra mondiale<sup>111</sup>.

Per completare questa brevissima carrellata sulle teorie economiche, va anche ricordato l'ulteriore importante passaggio costituito dalla c.d. teoria della *Public Choice*, la quale mira a spiegare le scelte politico-amministrative come il risultato di scelte razionali degli attori politici. Rispetto al federalismo fiscale, gli attori rilevanti sarebbero, da un lato, le classi politiche appartenenti ai diversi livelli di governo, (le cui decisioni di spesa sarebbero influenzate dalla volontà di preservare e ampliare il proprio consenso elettorale per preservare il potere acquisito), dall'altro, i cittadini che attraverso il voto mirerebbero a incidere sull'indirizzo politico e a controllare le istituzioni<sup>112</sup>.

Senza entrare nel merito delle varie interpretazioni della nozione di “federalismo fiscale”, si deve prendere atto che né la Costituzione italiana né quella spagnola la utilizzano, ed essa è recepita a livello legislativo soltanto in Italia, da parte della l. n. 42 del 2009 recante la “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”: per dire il vero, questa espressione – applicata a contesti originariamente unitari quali quelli qui studiati – sembra assumere una connotazione più ideologica che tecnica, indicando la volontà politica di trattenere più risorse sui territori, garantendone la gestione agli enti rappresentativi della comunità territoriale, e, spesso, anche di ridurre la misura della perequazione fra territori, che sia in Italia che in Spagna ha seguito storicamente una direzione territoriale unilaterale (nord-sud), esacerbando le tensioni centripete presenti nei sistemi politici.

Che si voglia parlare di autonomia finanziaria o di federalismo fiscale, la problematica che questi termini indicano ha assunto nel tempo sempre maggiore rilevanza, parallelamente all'evolvere della stessa forma di Stato. Già nel paragrafo precedente si è visto come i concetti di “federalismo” e “regionalismo” si atteggiino in maniera molto diversa nello Stato liberale e nello Stato democratico-sociale<sup>113</sup>: seguendo un'opinione consolidata, si può infatti affermare che quest'ultimo, in quanto Stato “pluriclasse” che accogliendo il principio pluralistico mira a tutelare le istanze di tutte le

---

<sup>111</sup> G.G. CARBONI, *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, cit., 1419.

<sup>112</sup> Alcune opere di riferimento sono, ad esempio, T.S. ULEN, *Economic and Public Choice Forces in Federalism*, in *Mason Law Review*, 1997-1998, 921 ss.; J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, 1950, 583 ss.

<sup>113</sup> V. in particolare le riflessioni di G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., *passim*.

classi sociali, comprese quelle più deboli, si fa carico di sempre maggiori finalità, istituendo all'uopo strutture amministrative complesse volte a erogare servizi pubblici, tanto che l'attività materiale diventa preponderante rispetto all'attività giuridica delle amministrazioni pubbliche<sup>114</sup>. In questo contesto è evidente che il “peso” dell'ente-Regione nel complesso degli apparati pubblici non vada valutato non tanto e non solo sulla base delle competenze legislative riconosciutele, quanto sulla base delle *politiche pubbliche* che la stessa è in grado di predisporre e porre in essere<sup>115</sup>. La potestà normativa, a questo fine, serve ben poco se non vi sono le risorse per sostenere la spesa pubblica che da tali politiche deriva. Non si tratta soltanto di questione quantitativa (aspetto evidente a livello intuitivo), ma anche di *qualità* delle risorse, intesa come reale *disponibilità* delle stesse da parte della Regione – in opposizione alle risorse vincolate a uno specifico fine – e come loro *programmabilità*, senza la quale diventa difficoltoso progettare politiche strutturate nel tempo.

---

<sup>114</sup> Per l'utilizzo dei termini di Stato “monoclasse” e “pluriclasse” e la relativa ricostruzione storico-giuridica, v. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995.

<sup>115</sup> Negli studi politologici e di scienze dell'amministrazione è ormai acquisito che il *focus* dell'analisi si sta spostando dagli aspetti istituzionali e normativi a quelli legati ai risultati dell'azione amministrativa e al processo di formulazione ed esecuzione delle decisioni che toccano le questioni pubbliche, nella consapevolezza che il vecchio strumentario degli studi amministrativi, creato per descrivere lo Stato liberale, diviene obsoleto di fronte alle trasformazioni del sistema politico dei paesi occidentali, che vede lo sviluppo del *welfare State*, l'assunzione di un peso centrale dei servizi pubblici all'interno delle attività svolte dai pubblici poteri, il valore dei risultati ottenuti come fonte di legittimazione degli stessi (A. FERNÁNDEZ, *Políticas públicas*, in M. CARMINAL BADIA, X. TORRENS, *Manual de ciencia política*, Madrid, 2015, 705 ss.). Il nuovo centro dell'analisi scientifica diventa quindi la “politica pubblica”, che può essere definita come «un insieme di decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni» (W. JENKINS, *Policy Analysis: a Political and Organizational Perspective*, London, 1978). L'esperienza dimostra come, nella logica della realizzazione di politiche pubbliche concrete (come ad esempio un piano abitativo, o la predisposizione di un sistema sanitario efficiente), il potere normativo di per sé non sia sufficiente: al contrario, esse presuppongono l'agire sinergico e collaborativo del potere legislativo (nella predisposizione delle regole generali), del potere regolamentare (per gli aspetti di dettaglio e organizzatori), del potere amministrativo (per “mettere in moto” gli apparati con provvedimenti amministrativi individuali) e, soprattutto, del potere finanziario, per reperire le risorse necessarie per erogare le effettive prestazioni ai cittadini. Potere, quest'ultimo, che in questa prospettiva riveste un peso centrale. Sulle politiche pubbliche v. anche T.R. DYE, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, 1992; C. HAM, M. HILL, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, 1984; M. MORAN, M. REIN, *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, 2006; G. FREDDI, *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, Roma, 1989; G. MORO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma, 2005; M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

Secondo un'autorevole opinione, il tema dell'autonomia finanziaria trascende così i confini tematici del riparto territoriale del potere, per toccare gli stessi fondamenti della forma di Stato. L'obiettivo del federalismo fiscale sarebbe infatti quello di coniugare i principi di autonomia e responsabilità, che si ripropongono alla pari nella riflessione sullo stato sociale: *autonomia* intesa come (autentica) discrezionalità politica nel determinare le priorità nell'allocazione delle risorse, cercando di rispondere alle istanze provenienti dalla società; specularmente, *responsabilità* come assunzione delle conseguenze giuridiche e politiche delle proprie decisioni, ma anche attenzione alla sostenibilità del sistema<sup>116</sup>.

Il rilievo così attribuito all'autonomia finanziaria non dovrebbe stupire. In fondo, la questione fiscale è da sempre una delle "questioni costituzionali" (se non addirittura, intesa in senso ampio, *la* questione) per eccellenza. Essa rappresenta sicuramente un momento rilevante del rapporto autorità/libertà e tocca punti nevralgici del vivere assieme; non a caso essa costituisce il sostrato materiale delle tre grandi rivoluzioni liberali. Questa affermazione appartiene alla cultura comune con riferimento alla rivoluzione americana: è noto che la protesta dei coloni americani – esplosa nel *Boston Tea Party* del 1773 – aveva come suo *slogan* "*No taxation without representation*", rivendicando poteri decisionali in merito all'imposizione fiscale e all'indirizzo politico generale, a fronte della partecipazione alla spesa pubblica<sup>117</sup>. Più raramente si ricorda il peso dei tributi nelle altre due grandi rivoluzioni liberali: una delle questioni centrali del conflitto fra Parlamento e Corona agli albori della Rivoluzione inglese era infatti il potere del Re di imporre tributi unilateralmente, senza il *consent* del Parlamento<sup>118</sup>, così come all'ordine del giorno della convocazione degli Stati generali dai quali sorgerà la Rivoluzione francese vi era l'estensione dell'imposizione fiscale alle classi sociali che da sempre vi erano escluse, nobiltà e clero<sup>119</sup>. Il paragone non sembra troppo ardito: la crisi finanziaria dello Stato impone sempre la ricerca di risorse ulteriori rispetto a quelle

---

<sup>116</sup> M. BERTOLISSI, *Stato sociale e federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 359 ss.

<sup>117</sup> La questione del federalismo fiscale rimarrà centrale nel *federalizing process* degli Stati Uniti, essendo oggetto di dibattito fra federalisti (rappresentati da Hamilton) e anti-federalisti (rappresentati da Calhoun). Le riflessioni dei primi confluiranno poi nella raccolta di saggi nota come *The Federalist* (A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, Bologna, 1997), in particolare i saggi nn. 15, 32, 33.

<sup>118</sup> G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011, 53 ss.

<sup>119</sup> A. GIARDINA, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Nuovi profili storici, 2, Dal 1650 al 1900*, Roma-Bari, 2008, 291.



disponibili, ricerca alla quale segue un conflitto fra diversi soggetti per determinare chi abbia il potere di determinare i criteri dell'imposizione e le relative forme. Tale conflitto cela a sua volta la questione politica centrale, ossia quale parte del corpo sociale (determinabile di volta in volta secondo criteri economici, sociali, ma anche territoriali) debba sopportare i *sacrifici economici* necessari per il sostentamento degli apparati pubblici. Nulla di strano dunque se anche sul piano dell'articolazione territoriale del potere le rivendicazioni relative all'autonomia finanziaria rivestono una posizione centrale.

In conclusione, sarà necessario saggiare il concreto grado di autonomia finanziaria di Regioni, in Italia, e CCAA, in Spagna – compito che ci si propone di svolgere nei prossimi capitoli – prima di trarre delle conclusioni sia sull'appartenenza dei due ordinamenti a una medesima tipologia sia più in generale sulla nozione stessa di “Stato regionale”, di cui i due ordinamenti studiati costituiscono gli esempi storicamente più noti e rilevanti.



## CAPITOLO 2

### LA STORIA

Sommario: 2.1 Il *proceso autonómico* spagnolo –2.2 Cenni sul regionalismo italiano –2.3 L'autonomia finanziaria regionale all'interno della finanza pubblica multivello. L'evoluzione della *governance* europea sotto la spinta della crisi.

#### 2.1 Il *proceso autonómico* spagnolo

Il pluralismo sociale e culturale che caratterizza la Spagna ha radici antiche: per secoli territori pur formalmente riuniti sotto la Corona spagnola hanno goduto sostanzialmente del potere di autogoverno, dal punto di vista politico, amministrativo e finanziario, salvi i limitati doveri verso lo Stato, sul piano della difesa e dei tributi<sup>120</sup>.

Una tendenza di netto accentramento si avvia invece a seguito della guerra di Successione spagnola fra Borbone e Asburgo: nel 1698, versando Carlo II d'Asburgo in pessime condizioni di salute, Olanda, Inghilterra e Francia trovarono un accordo sulla spartizione del vasto impero spagnolo tra i possibili eredi. Alla morte del sovrano, Luigi XIV, re di Francia, scoprì che era stato nominato erede universale il nipote Filippo d'Angiò, con la clausola che le due monarchie di Francia e Spagna rimanessero separate. Il nuovo re si insediò sul trono di Madrid col nome di Filippo V ma nessuna potenza in Europa era disposta a riconoscerlo: tra gli altri il più agguerrito era l'imperatore Leopoldo I, che aspirava al trono per il figlio, l'arciduca Carlo d'Asburgo. La guerra di successione spagnola (1702-1713), combattuta in Italia, Paesi Bassi, Germania e Spagna, terminò con

---

<sup>120</sup> R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, 2005, 19; L. SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Las raíces históricas de la pluralidad*, in AA.VV., *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro*, Madrid, 1981, 21 ss. Quest'ultimo Autore pone peraltro in luce come – a seguito del percorso di accentramento che si descrive nel prosieguo – «*existen conexiones más bien escasas entre la estructura política resultado de la Reconquista y las tensiones regionalistas y nacionalistas que caracterizan a la centuria más próxima a nosotros*», specificando però subito, d'altro canto, che le stesse rivestono importanza centrale (“decisiva”) in casi come quello della Catalogna e della Navarra, nei quali i fatti differenziali derivanti da tale pluralismo permangono decisamente riconoscibili secondo una linea di continuità. Per un approfondimento problematico v. anche J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie federalismo e autodeterminazione* (trad.it.), Napoli, 2016.

l'attribuzione della corona spagnola a Filippo V. La pace fu firmata da Francia e Spagna a Utrecht con l'Inghilterra, l'Olanda e la Savoia (1713) e a Rastatt con l'imperatore Carlo VI d'Asburgo (1714)<sup>121</sup>. I territori che però avevano sostenuto gli Asburgo, fra i quali la Catalogna, in contrapposizione ai Borbone – storicamente portatori della cultura centralista propria della monarchia francese – videro sostanzialmente azzerata la propria storica autonomia, in favore di un modello di Stato accentrato, nettamente in contrasto con la tradizione di indipendenza e autogoverno di molti territori da secoli riuniti sotto la Corona spagnola: questa fase si apre con i noti *Decretos de Nueva Planta* del 1707 e 1716, particolarmente duri e punitivi nei confronti dei territori della Corona di Aragona (fra i quali la Catalogna)<sup>122</sup>. Il contenuto di tali decreti comportava sinteticamente: la soppressione delle istituzioni di autogoverno dei territori, l'imposizione del diritto castigliano, l'imposizione del sistema amministrativo (cd. *corregimientos*) e tributario castigliani, la soppressione di quasi tutte le università catalane, l'imposizione del castigliano come lingua, etc.<sup>123</sup>.

Da questo momento in poi, la questione territoriale agiterà profondamente l'esperienza del Paese e si porrà come problema da affrontare in tutti i numerosi “momenti costituenti” della storia spagnola. Peraltro, la storia costituzionale della Spagna nei secoli XIX e XX è estremamente complessa, agitata fra questioni dinastiche, guerre internazionali e civili, profonde fratture ideologiche che si assommano e si intrecciano con il profilo territoriale: in questa sede sarà dunque possibile dare conto soltanto di alcuni passaggi di particolare rilievo, senza pretesa di esaustività.

La nota Costituzione di Cadice del 1812, di impronta liberale, parla significativamente di «*las Españas*» al plurale e rappresenta una frattura con la politica centralista perseguita fino a quel momento, aprendo a un'articolazione territoriale dello Stato da disciplinare con legge costituzionale<sup>124</sup> e attribuendo direttamente nel proprio

---

<sup>121</sup> V. A. GIARDINA, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Nuovi profili storici*, 2, *Dal 1650 al 1900*, Roma-Bari, 2008, 468.

<sup>122</sup> V. VÁZQUEZ DE PRADA, *La época moderna: los siglos XVI a XIX*, in AA.VV., *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro*, cit., part. 96 ss.

<sup>123</sup> La cd. fine della «*nació catalana*» è dettagliatamente descritta da N. SALES, *Els segles de la decadència (segles XVI-XVIII)*, in P. VILAR (dir.), *Història de Catalunya*, 1998, IV, 424 ss., la quale sottolinea come il 1714 segna la fine teorica dell'esistenza di uno Stato catalano all'interno di una monarchia spagnola teoricamente plurale e la fine della sovrapposizione di due strutture statali distinte.

<sup>124</sup> Art. 11: «*Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan*».

Titolo VI maggiori autonomie agli enti territoriali già esistenti<sup>125</sup>: nonostante il suo valore simbolico, legato all'ideologia liberale, ben poco è l'impatto concreto di questo documento costituzionale, approvato il 19 marzo 1812 in una Spagna teatro di guerra e occupata dalle truppe francesi e subito abolito dal re Fernando VII, due mesi dopo il suo rientro in Spagna (4 maggio 1814)<sup>126</sup>.

Di vero e proprio pensiero federalista si può invece parlare con riferimento a un altro importante esperimento costituzionale: quello della I Repubblica spagnola, proclamata l'11 febbraio 1873, della quale figura chiave fu Francesc Pi i Margall, intellettuale catalano dal pensiero federalista e socialista. La Costituzione, approvata nel giugno dello stesso anno, definiva la Spagna come Repubblica federale composta da 17 Stati membri<sup>127</sup>. Mentre questo esperimento prendeva corpo, tuttavia, a livello territoriale l'instabilità politica del momento si esprimeva tramite la proclamazione di svariate repubbliche sul territorio nazionale (Catalogna, Andalusia...), o meglio – secondo la terminologia allora seguita – di *cantones*<sup>128</sup>. Si tratta di una dialettica fra impostazioni *bottom-up* e *top-down* che rimarrà costante nella maniera di pensare e di costruire l'organizzazione territoriale dello Stato spagnolo. In ogni caso, la grande confusione istituzionale generata da questa situazione porterà verso la fine dell'esperimento repubblicano, soffocato *manu militari* un anno dopo, con il ripristino della monarchia<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978* (trad.it.), Torino, 1999, 21 ss.; M. SALVADOR CRESPO, *Municipios, provincias y territorios de ultramar*, in M. REVENGA SÁNCHEZ, P. BIGLINO CAMPOS (Coord.), *Las huellas de la constitución de Cadiz*, Valencia, 2014, 407 ss.

<sup>126</sup> I. CASTELLS, A. MOLINER, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España*, Barcelona, 2000, 81 ss.

<sup>127</sup> Essi non corrispondono totalmente alle attuali 17 CCAA.

<sup>128</sup> A. BAHAMONDE, J.A. MARTINEZ, *Historia de España. Siglo XIX*, Madrid, 1998, 586 ss. descrivono con grande chiarezza la dialettica fra federalizzazione dall'alto (*desde arriba*), perseguita dal Parlamento di Madrid attraverso un processo costituente formale, e federalizzazione dal basso (*desde abajo*), perseguita tramite insurrezioni territoriali-

<sup>129</sup> Durante il periodo monarchico rimarrà comunque presente una forte cultura regionalista e, nel caso della Catalogna, essa troverà anche un concreto sbocco istituzionale. A seguito della divisione "dall'alto" del territorio statale, secondo il modello francese, in *provincias* – opera del Ministro Javier de Burgos nel 1833 – la Catalogna non trovava un'espressione istituzionale unitaria, ma era divisa in quattro province: *Barcelona, Girona, Tarragona e Lleida*. La *Lliga Regionalista*, affermatasi politicamente a Barcellona e in altre città catalane, riuscì a ottenere l'approvazione da parte del Parlamento di Madrid di una legge che permise la costituzione di un'istituzione unitaria, la *Mancomunitat de Catalunya*, nel 1914 (unica in tutta la Spagna). Questa istituzione durerà fino al 1923, anno d'inizio della dittatura di Primo de Rivera. V. J. TERMES, *De la Revolució de setembre a la fi de la guerra civil (1868-1939)*, in P. VILAR (dir.), *Història de Catalunya*, 1998, VI, 251 ss.

Il centralismo di quest'ultima venne poi accentuato durante la prima delle due dittature novecentesche spagnole, quella di Primo de Rivera (dal 1923 al 1930).

La seconda Repubblica spagnola nasce in un contesto di crisi economica e sociale, nel quale – a fronte del sorgere di regimi autoritari in altri Paesi europei<sup>130</sup> – in Spagna si vede la fine della dittatura di Primo de Rivera, la caduta della monarchia e l'inizio di una complessa fase di transizione che culmina con l'adozione della Costituzione del 9 dicembre 1931<sup>131</sup>.

Si tratta di un'esperienza limitata nel tempo, in quanto nel volgere di pochi anni la guerra civile e l'avvento del franchismo soffocheranno anche questa breve esperienza costituzionale<sup>132</sup>. Ciononostante, essa merita di essere trattata proprio perché si tratta del primo caso, per certi versi paradigmatico, che viene normalmente ascritto alla categoria dello “Stato Regionale”: nella Costituzione del 1931 – che rientra nel *genus* delle costituzioni liberal-democratiche<sup>133</sup> – l'articolazione territoriale dello Stato riveste un'importanza centrale<sup>134</sup>: essa è disciplinata nel *Título primero* (artt. 8-22), subito dopo i primi articoli che contengono i principi fondamentali.

La nuova Costituzione dovette affrontare diverse tematiche e tentare di risolvere diversi problemi: doveva cercare di instaurare quella democrazia che per lungo tempo era mancata in Spagna, introdurre diritti e libertà e garantire il loro riconoscimento nonché risolvere la questione del decentramento dello Stato, tentando di configurare un sistema che potesse funzionare in modo adeguato viste le diversità dei territori. Essa rappresentò un importante approdo nella storia non solo spagnola, ma anche europea; basti pensare che essa sarà la base per delle scelte che verranno poi compiute dai costituzionalisti spagnoli nell'elaborare la Costituzione del 1978 (ad esempio per il riconoscimento dei

---

<sup>130</sup> Si tratta del Portogallo salazariano (dal 1926), dell'Italia fascista (dal 1922) e della Germania nazionalsocialista (dal 1933), esperienze tutte riconducibili alla categoria dello “Stato autoritario”, secondo M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 41 ss.

<sup>131</sup> F.F. SEGADO, *Las constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, Madrid, 1986, 439 ss.

<sup>132</sup> A. GIARDINA, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Nuovi profili storici*, 3, *Dal 1900 a oggi*, Roma-Bari, 2008, 327-330.

<sup>133</sup> In questo senso v. C. DE CABO MARTÍN, *La República y el Estado liberal*, Madrid, 1977, 175 ss.; in senso critico, invece, L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1984, 467 ss.

<sup>134</sup> F.F. SEGADO, *Las constituciones históricas españolas*, cit., 609, sostiene che l'organizzazione territoriale dello Stato abbia costituito il tema più dibattuto dai Costituenti dopo quello religioso.

diritti civili), nonché dai costituenti italiani nel redigere il progetto di Costituzione nel 1946, i quali guardarono, per alcuni elementi, proprio a questo prototipo spagnolo<sup>135</sup>.

La prima questione che la Legge fondamentale dovette dirimere fu la scelta del tipo di Stato alla luce del quale strutturare le istituzioni spagnole. La scelta intercorreva tra la tipologia dello Stato federale e quella dello Stato accentrato; prevalse quest'ultima, anche se si trovò il modo di lasciare un significativo spazio di azione alle autonomie locali. Infatti, nel suo primo articolo, la Costituzione autodefinisce la Spagna come «*Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*»<sup>136</sup>. In questa sede comincia a farsi strada il principio dispositivo – del quale si parlerà più ampiamente a breve – secondo il quale spetta agli enti locali il potere d'iniziativa rispetto alla costituzione di *Regiones* dotate di poteri legislativi da individuare tramite i rispettivi Statuti di autonomia<sup>137</sup>. Le competenze legislative statali vengono sostanzialmente divise in due gruppi: competenze esclusivamente statali, materie di competenza legislativa statale la cui esecuzione può essere attribuita alle Regioni<sup>138</sup>. Relativamente invece alle competenze regionali veniva fissato il principio di residualità, per cui tutti gli ambiti non deliberatamente affidati alla legislazione dello Stato potevano essere assunti dalle Regioni tramite gli Statuti. Vi era però ugualmente una possibilità per lo Stato di intervenire anche nella legislazione prettamente territoriale, qualora ciò servisse a determinare dei principi fondamentali, inderogabili, di una certa materia<sup>139</sup>. All'indomani dell'elaborazione di questo testo costituzionale, il sistema evolse in maniera asimmetrica: soltanto alcuni territori – in particolare Catalogna e Paesi Baschi – elessero subito un proprio Parlamento, con la nomina di un Esecutivo regionale e l'elaborazione di uno Statuto che regolamentava i propri poteri e le proprie attribuzioni<sup>140</sup>.

Anche l'esperienza repubblicana fu però destinata a vita breve: essa venne sanguinosamente distrutta dalla rivoluzione guidata da Francisco Franco, che culminò

---

<sup>135</sup> M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 242.

<sup>136</sup> Sulla Costituzione del 1931, v. ad esempio S. JULIÁ, *La Constitución del 1931*, Madrid, 2009; G. DEMARCHI, *Provincia y territorio en la constituyente española de 1931: las raíces europeas del estado integral*, Madrid, 2016; specificamente sull'organizzazione territoriale, v. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, I, 2007, 90-106.

<sup>137</sup> Art. 11 ss., Cost. 1931.

<sup>138</sup> Art. 14 e 15, Cost. 1931.

<sup>139</sup> Art. 16 e 19, Cost. 1931.

<sup>140</sup> Sono le CCAA alle quali farà poi riferimento l'art. 151 della Costituzione del 1978.

nell'instaurazione di un regime dittatoriale destinato a durare più di trent'anni. Come molti altri autoritarismi, anche in questo caso la tendenza fu quella di accentrare l'organizzazione statale e il suo funzionamento, annullando così lo spazio e l'autonomia degli enti locali ed allontanandosi dunque il più possibile dal modello regionale, per evitare un eventuale indebolimento del governo centrale e per disincentivare la nascita di potenziali focolai di ribellione<sup>141</sup>. Eccezione a questo quadro fece il regime forale di Paese Basco e Navarra, che anche sul piano finanziario rimarrà costantemente peculiare e che sarà trattato in un apposito capitolo<sup>142</sup>. Con la caduta della dittatura, avutasi con la morte di Franco nel 1975, si presentò per l'ennesima volta la necessità di riallineare lo Stato ai principi della democrazia e del pluralismo; ne derivò un nuovo dibattito che portò nel 1978 alla promulgazione dell'attuale Carta costituzionale.

Al pari delle precedenti, la Costituzione spagnola del 1978 si pone quindi al termine di un processo di transizione costituzionale, mirando a distaccarsi nettamente dal modello dello Stato autoritario e potendo allo stesso tempo, per ragioni cronologiche, fare tesoro dell'elaborazione testuale, dottrinale e giurisprudenziale che in altre esperienze costituzionali avevano preso corpo al termine della Seconda guerra mondiale<sup>143</sup>.

Il processo di elaborazione della Carta costituzionale spagnola non iniziò nel momento immediatamente successivo alla fine del governo franchista, vi fu invece una fase di incertezza. Infatti, se da un lato l'intenzione e il convincimento collettivo erano quelli di rifondare il sistema statale in senso democratico, dall'altro era discusso il metodo con il quale condurre questa transizione. Il punto di partenza del processo costituzionale fu rappresentato dalla scelta delle camere insediate durante il regime franchista di approvare la *Ley para la reforma política*, base per la configurazione del riformato Stato spagnolo: essa prevedeva innanzitutto l'elezione di un nuovo Parlamento democratico

---

<sup>141</sup> Non a torto, peraltro, visto che la matrice territoriale sarà uno dei principali elementi di catalizzazione dell'opposizione politica al regime, assieme a quelli socio-economici presenti fra operai e studenti: C. MIR CURCÓ (ed.), *Dossier. La represión bajo el Franquismo*, in *Ayer*, 43, 2001, 11 ss.; J.M. MARAVALL, *Dictadura y disintimiento político. Obreros y estudiantes bajo el franquismo*, Madrid, 1978.

<sup>142</sup> V. *infra*, cap. 5. Al proposito risulta interessante notare che – come si vedrà – il Franchismo eliminerà l'autonomia finanziaria forale di due delle tre *Diputaciones del País Vasco*, ritenute “province ribelli” nei confronti del nuovo regime per la posizione assunta durante la Rivoluzione franchista. Si conferma anche in questo caso una concezione “punitiva” dell'accentramento che non era nuova nella storia del Paese.

<sup>143</sup> E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2013, 107 ss.



che poi si sarebbe dovuto occupare della riforma costituzionale<sup>144</sup>. Già nel preambolo di tale legge – poi stralciato per volontà del Governo dal progetto sottoposto al voto del Parlamento – fra i temi da affrontare per il tramite del procedimento democratico vi è «la istituzionalizzazione delle peculiarità regionali come espressione della diversità dei popoli che costituiscono l'unità del Regno e dello Stato». Va sottolineato come, durante il periodo franchista, non vi fosse una vera e propria costituzione ma soltanto un insieme di *Leyes fundamentales* di natura materialmente costituzionale: la *Ley para la reforma política* verrà approvata proprio secondo le forme previste per tale tipologia di leggi, secondo l'idea fondamentale di una transizione costituzionale che avvenisse senza un colpo di Stato ma nel rispetto delle forme del regime precedente<sup>145</sup>.

A seguito dell'elezione delle nuove *Cortes* avvenuta nel 1977, si iniziò dunque a lavorare per creare lo “scheletro costituzionale” della Spagna e venne stesa una bozza di Costituzione (ad opera di una commissione composta da sette parlamentari): tale processo culminò nell'agosto 1978 con l'approvazione del testo definitivo sia dal Congresso che dal Senato, seguita, in data 6 dicembre, dalla ratifica mediante *referendum* (con un consenso molto ampio) da parte del corpo elettorale<sup>146</sup>.

L'opzione di fondo in senso democratico della Costituzione<sup>147</sup> si rispecchia prima di tutto nel Parlamento (*Cortes generales*), composto dal Congresso dei Deputati e dal Senato. Occorre a questo punto aprire una piccola parentesi relativa proprio al Senato; esso, nonostante venga definito dall'art. 69 della Costituzione come «la Camera di rappresentanza territoriale», non può essere considerato un organo realmente rappresentativo delle CCAA: solamente un quinto dei senatori viene nominato dalle

---

<sup>144</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 266-267, si tratta di un “procedimento costituente provvisorio” in quanto tale Legge fondamentale, pur adottata nel rispetto formale del sistema precedente, «era destinata a infrangere nella sostanza l'ordinamento del tempo e prevedere tutta una serie di nuovi antitetici principi costituzionali da realizzare in futuro».

<sup>145</sup> Quest'idea è usualmente sintetizzata con l'espressione “*de la ley a la ley*”, coniata da Torquato Fernández-Miranda, presidente delle *Cortes* dalla morte di Franco.

<sup>146</sup> R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, cit. Bisogna segnalare che densa di conseguenze politico-istituzionali è in questa fase la mancata partecipazione al processo costituente del *Partido Nacional Vasco* (PNV): A. SÁIZ ARNAIZ, *País Vasco. Venticinco años de Constitución en la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre el pacto estatutario y la fractura social y política*, in E. ESPÍN TEMPLADO (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003, 497 ss.

<sup>147</sup> L'art. 1 della stessa recita: «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*».

stesse (e precisamente dalle rispettive assemblee, con sistema elettorale proporzionale). Inoltre, in Spagna il ruolo delle due Camere è diverso, non sussistendo, a differenza dell'Italia, un bicameralismo paritario<sup>148</sup>.

Sul piano dell'articolazione territoriale, da un lato veniva elaborato un sistema unitario, dall'altro si dava riconoscimento anche al principio dell'autonomia, proclamato dall'art. 2 Cost., che rappresenta la “colonna vertebrale” del testo: «la Costituzione si basa sull'indissolubile unità della Nazione spagnola, [...] e riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime». In questo articolo il Costituente spagnolo riconosceva dunque il diritto all'autonomia, cercando di risolvere il lungo conflitto storico-politico che aveva interessato in special modo alcuni territori e popolazioni della Spagna (es. Paesi Baschi e Catalogna), ma affermava altresì il principio di unità.

L'autonomia e il decentramento trovano poi la loro disciplina specifica nel Titolo VIII (art. 137 ss.)<sup>149</sup>. L'art. 137 Cost. stabilisce che l'organizzazione del territorio si articola in comuni, province e Comunità autonome. Queste ultime, configurate come “ente eventuale” la cui istituzione dipendeva dall'iniziativa degli altri enti territoriali<sup>150</sup>, diventarono nella realtà l'ente territoriale “principe” del sistema spagnolo.

Differentemente dalla Costituzione italiana (art. 131), quella spagnola non si occupava di individuare a priori e singolarmente le diverse Comunità autonome che dovevano formare la Spagna; non c'era quindi un'imposizione dall'alto della divisione territoriale ma si lasciava alle varie *Diputaciones provinciales* il potere di iniziativa della costituzione della CA, con un sistema che potremmo dunque definire “dal basso”. La Costituzione infatti indicava quali erano le caratteristiche che i territori che volessero unirsi in una CA dovevano possedere per poter avviare il procedimento: doveva trattarsi di Province limitrofe oppure territori insulari con delle caratteristiche storiche, economiche e culturali condivise e doveva esserci una percentuale di comuni favorevoli

---

<sup>148</sup> Art. 90, Cost. spagnola.

<sup>149</sup> È opportuno richiamare in questa sede alcune opere di riferimento sull'organizzazione territoriale spagnola alle quali si farà costante riferimento nel corso del lavoro, anche ove non espressamente richiamate: E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, Madrid, 2013; J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, *Tratado de Derecho Autonómico*, Madrid, 2005; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I e II, Madrid, 2007; J. RODRÍGUEZ-ARANA, P. GARCÍA MEXÍA (dir.), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.

<sup>150</sup> Da qui la dizione contenuta nell'art. 137, che parla delle CCAA “che si costituiscano”.

compresi nel territorio suddetto<sup>151</sup>. I Costituenti non potevano dunque predeterminare quali sarebbero state le CCAA né se esse sarebbero state un'esperienza propria di alcune realtà circoscritte oppure se la loro adozione sarebbe stata generalizzata: alla fine si sono costituite diciassette Comunità autonome che coprono tutto il territorio nazionale<sup>152</sup>.

La Carta costituzionale – allo stesso modo della Costituzione del 1931 – non predeterminava le competenze legislative delle CCAA, lasciandone la determinazione agli Statuti di autonomia. Ci troviamo di fronte a quello che la dottrina ha denominato “principio dispositivo”<sup>153</sup>, ovvero la decisione costituzionale di affidare all’iniziativa “dal basso” di essenziali aspetti delle costituende CCAA, pur all’interno dei binari costituzionali e, in particolare, nel rispetto di una serie di competenze legislative esclusivamente statali<sup>154</sup>. È prevista tuttavia la possibilità di un ampliamento dell’autonomia su iniziativa del legislatore statale, il quale può tanto adottare delle leggi-quadro che attribuiscono alle CCAA la possibilità di intervenire in materie di competenza statale nell’ambito dei principi fissati dalle stesse, quanto di operare – tramite legge organica – il trasferimento o la delega di competenze statali, trasferendo in tal caso alle stesse anche i mezzi finanziari necessari ad intervenire nella suddetta materia<sup>155</sup>.

A chiusura del sistema sono comunque posti i due principi di *residualità* e di *suppletività*. Secondo il primo, se una materia non viene inclusa nello Statuto della CA

---

<sup>151</sup> Art. 143, Cost. spagnola.

<sup>152</sup> Le diciassette Comunità autonome spagnole sono: Andalusia, Aragona, Asturie, Isole Baleari, Isole Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Galizia, La Rioja, Comunità di Madrid, Regione di Murcia, Navarra e Paesi Baschi;

<sup>153</sup> Per un inquadramento concettuale e normativo del principio dispositivo, nonché per una narrazione di come lo stesso sia stato per molti aspetti frustrato tramite i *pactos autonómicos* (di cui si dice oltre nel testo), v. E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid, 2007.

<sup>154</sup> Gli articoli 148 e 149 contengono il riparto delle competenze legislative. L’art. 148 individua le materie sulle quali le CCAA, attraverso i loro Statuti, possono assumere competenza legislativa: ricordiamo ad esempio l’ordinamento del territorio, urbanistica e abitazione, le opere pubbliche di interesse della CA sul proprio territorio, le ferrovie e le strade nel territorio della CA nonché in generale i trasporti entro i confini di una CA, l’agricoltura, l’allevamento, i boschi, l’artigianato, la sanità e l’igiene. L’art. 149 Cost. individua le materie di esclusiva competenza statale. Fra queste si può individuare una sotto-distinzione fra quelle nelle quali lo Stato è chiamato ad individuare ogni aspetto della disciplina (difesa, relazioni internazionali, rete generale dei trasporti, regime doganale e finanze statali e il debito pubblico) e quelle in cui lo Stato è chiamato solamente a fissare le *bases* della materia, ossia le norme fondamentali, lasciando alle CCAA la possibilità di dettare lo sviluppo normativo (*desarollo*), come ad esempio la pianificazione dell’attività economica, l’amministrazione pubblica, etc. Vi è poi una clausola residuale che prevede che le materie non specificamente attribuite alla competenza statale possono essere attribuite alle CCAA mediante i loro Statuti.

<sup>155</sup> Art. 150, Cost. spagnola.

essa rientra nella competenza legislativa statale; il secondo prevede invece che il diritto statale venga in considerazione nelle fattispecie non disciplinate dalla CA<sup>156</sup>.

La Spagna diventa quindi in virtù della Carta costituzionale uno Stato autonomico (*Estado autonómico*), ovvero uno Stato caratterizzato da un forte processo di decentramento, che ha determinato una diminuzione di potere per lo Stato centrale, che rimane però titolare delle competenze legislative in molte materie importanti (art. 149 Cost.). Alla base di questo processo c'è il principio di differenziazione (*hecho diferencial*), che – come si è visto – è radicato nella cultura e nell'evoluzione spagnola, ponendo le sue basi già nel Medioevo. In virtù di tale principio si ammette quindi che ci siano delle differenziazioni tra le varie Comunità in virtù del diverso patrimonio culturale e storico di certi territori rispetto ad altri e questa diversità di trascorso giustifica una diversa configurazione delle istituzioni, delle competenze e degli assetti delle varie Comunità<sup>157</sup>.

In realtà il procedimento che portò alla formazione delle Comunità stesse è stato molto elaborato e soprattutto differenziato a seconda dei territori considerati. Infatti, come si è visto, alcune aree geografiche e politiche della Spagna avevano già potuto sperimentare degli spazi e delle forme di autonomia maggiori rispetto ad altre; queste stesse aree dunque poterono giungere alla formazione della rispettiva Comunità secondo la cosiddetta “via rapida”, ovvero secondo un procedimento diverso e meno gravoso, motivato dal fatto che queste realtà avessero goduto di un regime provvisorio di autonomia in passato oppure avessero adottato un progetto di Statuto, approvato con *referendum* durante la vigenza della Costituzione repubblicana del 1931<sup>158</sup>. Per tutte le altre regioni vennero invece configurati due diversi procedimenti per la creazione della CA, disciplinati dagli artt. 143.2 e 151 Cost., a seconda del grado di autonomia di cui si chiedeva il riconoscimento.

Il diverso procedimento per la formazione delle CCAA e la definizione delle loro competenze ha pertanto avuto dei riflessi sul grado di autonomia e di ampiezza del ruolo

---

<sup>156</sup> Art. 149.3, Cost. spagnola.

<sup>157</sup> R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, cit., 42 ss.; AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997; E. SEIJAS VILLADANGOS, *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, 1 e 2, León, 2003.

<sup>158</sup> *Disposición transitoria prima, Disposición transitoria segunda*, Cost. spagnola. Si tratta di Catalogna, Paesi Baschi e Galizia.

delle Autonomie, creando delle differenziazioni: nondimeno, va rilevato che l'elemento *politico* del sistema – non desumibile dalla mera lettura delle disposizioni costituzionali – ha fornito una decisa spinta in senso uniformante per la maggior parte delle CCAA.

All'indomani dell'approvazione della Carta costituzionale, si verificarono due fenomeni per certi versi opposti. In primo luogo, cominciarono ad avanzarsi ampie istanze autonomistiche, anche al di là dei limiti previsti dalla Costituzione: in particolare, molto note sono le posizioni del ministro Manuel Clavero Arévalo, che sosteneva la necessità di estendere a tutte le CCAA il medesimo livello (ampio) di autonomia (cd. *café para todos*) e le forzature procedurali con le quali lo Statuto andaluso venne approvato secondo il grado di autonomia più elevato, nonostante non fossero state raggiunte tutte le maggioranze previste dall'art. 151<sup>159</sup>.

Nello stesso periodo, e precisamente nel 1981, si verificò in Spagna un noto colpo di Stato, con l'occupazione delle *Cortes generales* da parte di esponenti della *Guardia Civil*. Tra le ragioni del tentato *Golpe* vi era l'evoluzione del *proceso autonómico* il quale – a parere dell'estrema destra – avrebbe posto a rischio l'unità del Paese<sup>160</sup>. Nonostante il fallimento di questo tentativo, la reazione politica fu quella di cercare di contenere e controllare detto processo: da un lato vennero elaborati i primi *Pactos autonómicos*, cioè dei patti fra forze politiche statali e autonome aventi come obiettivo principale quello di rendere omogeneo il riparto delle competenze tra le varie CCAA, suddivise essenzialmente in due “livelli” di competenze<sup>161</sup>; dall'altro si approvò così una legge organica volta a porre dei limiti contenutistici agli Statuti, la *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA), la quale fu poi pesantemente incisa da una pronuncia del *Tribunal constitucional*, che ne negò il rango di legge organica e dichiarò illegittimi 14 dei suoi 38 articoli<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> J. TOMÁS VILLARROYA, *Proceso autonómico y observancia de la Constitución*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, 1985, 25 ss.

<sup>160</sup> Lo spirito del *Golpe* fu certamente reazionario e contrario allo spirito democratico della transizione. Non bisogna peraltro dimenticare che la questione territoriale in quel momento era connotata anche dalla presenza di una forza terroristica estremamente violenta: A. DE BLAS GUERRERO, *El problema nacional-regional español en la transición*, in J.F. TEZANOS, R. COTARELO, A. DE BLAS (ed.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989, 587 ss.

<sup>161</sup> Le CCAA con il livello competenziale più alto erano le seguenti: Paesi Baschi, Catalogna, Galizia, Andalusia, Navarra, Comunità Valenziana e Canarie).

<sup>162</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto.

La sentenza del *Tribunal*, tuttavia, non ha avuto l'effetto di incidere sugli Statuti di autonomia di cui era pendente l'approvazione davanti alle *Cortes*, con la conseguenza che l'effetto di armonizzazione, precluso sul piano giuridico, si è comunque verificato su quello politico, tanto che si è ironicamente detto che la LOAPA è riuscita a «vincere persino prima di nascere»<sup>163</sup>.

Un'ulteriore omogeneizzazione (verso l'alto) delle competenze delle CCAA si è realizzata tramite una successiva stagione di *Pactos*, nel 1992, aventi come obiettivo l'ampliamento delle competenze delle Comunità "ordinarie", cioè di quelle che non avevano goduto fino a quel momento di un maggiore grado di autonomia<sup>164</sup>.

Vi è stata poi un'ultima stagione di modifiche statutarie a metà degli anni 2000, limitata però soltanto ad alcune CCAA: nuovi Statuti sono stati adottati dalla Comunità Valenciana (11 aprile 2006), dalle Baleari (28 febbraio 2007), dalla Catalogna (19 luglio 2006) e dall'Aragona (20 aprile 2007)<sup>165</sup>. Ci si limita qui a ricordare che lo Statuto catalano è stato in particolare oggetto di grande dibattito e di un'importantissima sentenza del *Tribunal constitucional*, la n. 31 del 2010, che sarà più volte ripresa nel corso del presente lavoro con riferimento ai profili finanziari.

Accanto all'evoluzione del decentramento territoriale spagnolo in generale, si può tracciare anche il percorso di attuazione dell'autonomia finanziaria, che presenta punti di contatto con il precedente ma anche profili peculiari. La Costituzione del 1978 detta, oltre a principi generali dell'organizzazione territoriale rilevanti anche in materia finanziaria, quale quello di solidarietà, alcune norme specifiche sull'ordinamento finanziario delle autonomie, ossia gli artt. 156, 157 e 158. Essi saranno tuttavia oggetto di analisi nei capitoli successivi: quello che interessa in questa sede è piuttosto richiamare i provvedimenti di rango sub-costituzionale che – a partire dalla transizione costituzionale verso lo stato democratico – hanno dato corpo a tali principi.

Quando venne approvata la Costituzione del 1978, la Spagna era un ordinamento accentrato sul piano finanziario, fatto salvo per i tributi locali: i relativi poteri normativi

---

<sup>163</sup> C. POWELL, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Madrid, 2001, 306.

<sup>164</sup> E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, cit., 123 ss.

<sup>165</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 484.

erano per la quasi totalità assegnati allo Stato centrale<sup>166</sup>. Non esisteva e non poteva esistere il livello finanziario autonomico perché, semplicemente, non esistevano ancora le CCAA. Il processo di decentramento in materia finanziaria può essere ricondotto essenzialmente a tre fasi.

La prima fase corrisponde ai primi *Pactos* e al relativo trasferimento di funzioni amministrative alle CCAA. Vennero approvate la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (d'ora in avanti LOFCA), e le prime leggi di cessione dei tributi<sup>167</sup>. La logica seguita era la seguente: la partecipazione alle entrate statali di ciascuna CA – tramite meccanismi di finanziamento come la cessione delle imposte<sup>168</sup> o la partecipazione al Fondo di compensazione interterritoriale – veniva rideterminata a seconda delle nuove funzioni amministrative che venivano trasferite alla stessa: così stabilisce la *Ley General Reguladora de la Cesión de Tributos de las Comunidades Autónomas* del 1983<sup>169</sup>. Si generava quindi un sistema asimmetrico e disomogeneo, basato più su provvedimenti puntuali che su una visione d'insieme, tanto più che (al pari del sistema italiano) il criterio di determinazione dell'ammontare di risorse per finanziare la funzione era quello della spesa storica, che finiva per privilegiare sul piano quantitativo quelle CCAA nelle quali era più massiccia la presenza di apparati statali. Dal punto di vista qualitativo, preponderanti erano i trasferimenti statali e, in taluni casi, l'indebitamento come forma ricorrente di finanziamento. Sul piano procedurale, le compartecipazioni di ciascuna CA al gettito dei tributi erariali veniva rivista con cadenza quinquennale (art. 13 LOFCA): si sono dati tre assetti approvati secondo questa norma, per i periodi 1987-1991, 1992-96, 1997-2001.

A partire dal 1993, pur nella vigenza della LOFCA del 1980, si sono create le circostanze politiche idonee per un ampliamento dell'autonomia finanziaria modificando il metodo di attribuzione delle risorse alle CCAA, aprendo una seconda fase. L'alleanza

---

<sup>166</sup> J.A. ROZAS, *Crisi e trasformazione fiscale dello Stato spagnolo*, in AA.VV., *Ars interpretandi. Quaderni di ermeneutica giuridica*, XVI, 2011, 203 ss.

<sup>167</sup> Sulla prima fase di cessioni, v. A. MARTÍNEZ LAFUENTE, *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1983.

<sup>168</sup> Con "cessione" nell'ordinamento spagnolo si intende il mutamento dei tributi da tributi statali a tributi delle autonomie, sia sul piano del gettito che su quello della potestà normativa, come si spiegherà meglio *infra*, par. 3.2.2.

<sup>169</sup> Come osserva R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, Cizur Menor, 2015, 25: «*La cesión del coste de los servicios es el primer paso de la financiación como era lógico*»; v. anche J. RAMOS PRIETO, *La cesión de Impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Granada, 2001, 58 ss.

politica fra PSOE e nazionalisti catalani si è basata infatti su un patto di governo che prevedeva che parte delle risorse attribuite alle CCAA sarebbe stata costituita da una compartecipazione al gettito dell'IRPF (imposta sul reddito delle persone fisiche) nel proprio territorio<sup>170</sup>. Il criterio della spesa storica veniva così parzialmente superato in favore di una compartecipazione reale al gettito derivante dallo sforzo fiscale dei cittadini residenti nella CA.

Questa tendenza si cristallizza in una terza fase, nella quale la riforma della LOFCA del 2002 disegna quello che è ancora l'impianto fondamentale del sistema di finanziamento delle CCAA<sup>171</sup>, pur con alcune modifiche introdotte nel 2009<sup>172</sup>. Tale riforma conferisce stabilità al sistema, sostituendo il meccanismo di revisione quinquennale con una formula automatica di attualizzazione periodica, ed estende la sua applicazione alla totalità delle CCAA. Viene inoltre ampliato il novero dei *tributos cedidos*, con l'inclusione dell'IVA e di imposte speciali e si perfezionano i criteri di partecipazione delle CCAA alle entrate statali<sup>173</sup>.

La riforma del 2009 non ha modificato questo impianto di fondo ma ha agito nel senso di accentuare, da un lato, la componente "competitiva" del sistema, garantendo, dall'altro, la tutela dei principi di solidarietà e sufficienza finanziaria a favore delle CCAA finanziariamente più deboli. Si possono ricordare in particolare le modifiche al Fondo di compensazione interterritoriale, rispetto al quale si impone la revisione quinquennale, si incrementa la percentuale di partecipazione delle CCAA al gettito delle imposte oggetto di cessione e si modificano i criteri di divisione delle entrate statali verso un sistema nel quale si conferisca in funzione della ricchezza relativa e si riceva in funzione della popolazione. Di rilievo anche l'aggiunta di due fondi specifici:

- il Fondo di garanzia dei servizi pubblici fondamentali, che viene ripartito fra le CCAA in ragion del peso relativo della loro popolazione, con alcuni criteri di

---

<sup>170</sup> Nel 1993 si ha l'attribuzione della quota territorializzata del 15% dell'IRPF; successivamente la *Ley 14/1996, de 30 de diciembre*, amplia la cessione al 30%.

<sup>171</sup> *Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA). V. J. SALINAS JIMÉMEZ (dir.), *El nuevo modelo de financiación autonómica* (2002), Madrid, 2002.

<sup>172</sup> Si tratta della *Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre*. Trattandosi del sistema vigente esso sarà oggetto di un'analisi completa *infra*, par. 3.2.2.

<sup>173</sup> La *Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado*, prevede la seguente ripartizione a favore delle CCAA: 33% dell'IRPF, 35% dell'IVA, 40% delle accise, 100% delle imposte speciali su elettricità e determinati mezzi di trasporto (l'equivalente della tassa automobilistica italiana).



aggiustamento che danno rilievo a variabili demografiche e geografiche che incidono sul costo dei servizi pubblici da erogare;

- il Fondo di competitività che, nel riparto delle risorse, mira a premiare le CCAA più competitive e che contribuiscono maggiormente al sistema, investendo nelle quali, di conseguenza, vi dovrebbe essere un maggior ritorno prospettico a vantaggio di tutti<sup>174</sup>.

Come si vedrà nel prossimo capitolo, l'avvento della crisi economico-finanziaria e la nuova regolazione finanziaria sovranazionale hanno inciso profondamente sul sistema sia sotto il profilo del suo concreto funzionamento, sia rispetto all'autonomia delle CCAA sul piano della spesa e dell'indebitamento. In ogni caso, quello della *financiación autonómica* resta un cantiere aperto, criticato e discusso da più parti, come testimoniano anche l'istituzione di un'apposita *Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autónoma* da parte della Conferenza dei Presidenti delle CCAA, commissione di studio che vede la partecipazione dei rappresentanti tanto delle CCAA quanto dell'Amministrazione finanziaria statale<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> A. HERRERO ALCALDE, J. RUIZ-HUERTA CARBONNEL, C. VIZÁN RODRÍGUEZ, *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 2010, 169 ss., ma più in dettaglio sul vigente riparto delle risorse v. *infra*, par. 3.2.

<sup>175</sup> Commissione istituita con Accordo del 17 gennaio 2017. Al momento il prodotto più significativo è l'*Informe* del Luglio 2017, al quale si farà riferimento nel corso di questo lavoro, disponibile al seguente link:

[http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionCCAA/Informe\\_final\\_Comision\\_Reforma\\_SFA.pdf](http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionCCAA/Informe_final_Comision_Reforma_SFA.pdf)

## 2.2 Il regionalismo italiano

La storia costituzionale italiana dal punto di vista dell'organizzazione territoriale comincia ben prima dell'epoca repubblicana, aperta dal *referendum* istituzionale del giugno 1946.

Infatti, già nei primi anni '60 del 1800, all'indomani dell'annessione di molti territori al Regno di Piemonte e Sardegna, si poneva il problema di come organizzare il territorio e degli eventuali rapporti tra centro e periferia<sup>176</sup>. Le pur argomentate proposte in senso federalista vennero penalizzate dal timore che si potesse mettere in pericolo l'unità nazionale: finì così per prevalere il modello centralizzato, accentrato ed unitario, sulla scorta di quella che era stata anche l'esperienza napoleonica e più in generale francese<sup>177</sup>.

Nella fase di transizione successiva alla fine del fascismo – e quindi già in epoca pre-costituzionale – vennero riconosciute le prime autonomie regionali: in Sicilia venne creata una forma di amministrazione decentrata già nel 1944, quando venne istituita la figura dell'Alto commissario, affiancato da una consulta regionale rappresentativa di organizzazioni politiche, economiche e sindacali. La stessa consulta elaborò anche uno statuto speciale a conferma del particolare ordinamento riconosciutole. Analoghe forme di autonomia vennero attribuite alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige. Queste prime forme di autonomia speciale avrebbero prodotto poi i loro effetti anche all'esito del processo costituente: stabilisce infatti l'art. 116 Cost. che «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*

---

<sup>176</sup> Sull'unificazione amministrativa italiana v. il classico studio di F. BENVENUTI, G. MIGLIO (cur.), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Vicenza, 1969; più recentemente: U. ALLEGRETTI, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, cit., 103 ss., part. parte I. Si può ricordare in particolare come il Ministro degli interni del governo Cavour, Marco Minghetti, nel 1861, elaborò varie proposte di legge, aventi come obiettivo la ripartizione del Regno e la creazione di amministrazioni regionali, provinciali e comunali. Allo stesso tempo il Ministro rifiutava, però, anche il modello federalista degli Stati Uniti, affermando che «nessuno oserebbe di discentrare l'amministrazione a tal grado che può mettere a repentaglio l'unità politica e civile». (V. *Progetto di legge presentato alla Camera il 13 marzo 1861 dal ministro dell'interno (Minghetti), Relazione*, in *Atti del Parlamento*, 1861). Nel vigore dell'art. 74 dello Statuto albertino («Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge»), si sviluppò una concezione degli enti locali come organi di decentramento dell'amministrazione statale.

<sup>177</sup> V. ad esempio, A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico*, cit., 1 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., 11 ss.

dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»<sup>178</sup>.

La Costituente accolse il modello dello Stato decentrato – anche come reazione al modello di Stato accentrato che aveva invece caratterizzato il periodo post-unitario e soprattutto quello fascista – pur già in un contesto di contrapposizione politica fra la Democrazia cristiana (favorevole) e il Partito Comunista e quello Socialista (contrari), conflittualità politica che, rispetto al regionalismo ordinario, segnerà con alterne vicende tutta la storia del decentramento nell’Italia repubblicana<sup>179</sup>.

Nell’elaborazione del Titolo V della Costituzione «Le Regioni, le Province, i Comuni», vi furono varie influenze: vennero prese in considerazione sia la Costituzione spagnola del 1931 (si pensi, per esemplificare, all’idea dell’elencazione delle competenze della Regione oppure alla configurazione di Regioni a statuto speciale caratterizzate da un peculiare grado di autonomia), sia il modello federale, anche se nella consapevolezza che la Repubblica italiana si connotava per un ruolo dello Stato centrale molto forte, pur prevedendo appunto le Regioni, come istituzioni dotate anch’esse di potere normativo e non solo di potere amministrativo<sup>180</sup>.

Alla base del rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie vi è l’art. 5 della Costituzione, il quale sancisce il principio del pluralismo istituzionale e del bilanciamento tra più centri di potere, stabilendo da un lato l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, dall’altro la necessità di promuovere le autonomie locali e di favorire le “esigenze di autonomia e di decentramento” sia nell’attività legislativa che in quella amministrativa<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> Soltanto il Friuli Venezia Giulia vedrà adottato il proprio Statuto nel 1963, essendo nel frattempo regolato dalla X disp. trans. Cost.; in argomento v. ad esempio L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000 e, *infra*, cap. 6.

<sup>179</sup> Secondo N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Ambrosini e Sturzo La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998, 72 ss., nei lavori preparatori alla Costituente era maggiormente diffusa l’idea di concedere un’autonomia esclusivamente amministrativa alle Regioni; solo a seguito delle elezioni politiche, con l’affermarsi di partiti maggiormente favorevoli ad un ruolo più ampio delle Regioni, il dibattito si aprì verso altri orizzonti, come la possibilità di concedere a tali enti anche la potestà legislativa. Sul punto v. anche G. GUARINO, *Le Regioni nell’evoluzione politica e costituzionale italiana*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 1970, 5 ss.

<sup>180</sup> V. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 59 ss. e L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, *passim* (a questo testo si fa costantemente riferimento nella parte d’esposizione relativa al Titolo V antecedente alla riforma del 2001).

<sup>181</sup> M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 40 ss.; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO,

Rispetto alle competenze legislative, la scelta del costituente fu quella di ripartire già nel testo costituzionale le competenze dei due enti, differentemente, ad esempio, dal caso spagnolo nel quale la fissazione delle competenze delle CCAA verrà rimessa ai rispettivi Statuti, approvati dal Parlamento. In questo modo, si limitava lo spazio del legislatore statale, creando uno spazio di autonomia costituzionalmente garantita per le Regioni<sup>182</sup>. La formulazione originaria dell'art. 117 Cost. predisponne un elenco di materie all'interno delle quali le Regioni avrebbero avuto potestà legislativa «nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni»<sup>183</sup>. Un diverso e più complesso criterio di riparto era stabilito negli Statuti speciali, che comprendevano una potestà legislativa primaria, che soggiaceva a poche limitazioni di carattere generale<sup>184</sup>, una potestà concorrente (analoga a quella delle ordinarie in questo periodo), e una c.d. integrativo-attuativa, che consentiva alle Regioni speciali interventi di dettaglio per adattare le norme statali, già autosufficienti, alla realtà regionale.

L'art. 118 Cost. si occupava invece delle funzioni amministrative che, in virtù del principio del parallelismo fissato dal comma 1, venivano affidate alle Regioni in modo esclusivo nelle materie di loro competenza a livello legislativo (principio del parallelismo tra competenze legislative e amministrative). La competenza amministrativa regionale configurata come di tipo esclusivo di fatto risultava però una competenza concorrente, dato il riconoscimento di un potere "di intervento" dello Stato. Infatti, ai sensi dell'art. 118, c. 1, allora vigente, le "leggi della Repubblica" potevano attribuire agli enti territoriali minori quelle funzioni amministrative che denotavano un interesse

---

A. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 132 ss.; nonché, più di recente, S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma, 2017.

<sup>182</sup> R. TOSI, *Art. 117*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 691 ss.; S. BARTOLE, *Art. 117*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, Bologna-Roma, 1985, 102 ss.

<sup>183</sup> I problemi comunque si palesarono anche rispetto ad altri ambiti, come quello del riparto verticale; se infatti lo Stato nelle materie attribuite alle Regioni avrebbe dovuto intervenire solamente per stabilire i principi fondamentali, nella prassi poi il legislatore intervenne spesso con normative di dettaglio, tra l'altro non sempre racchiuse in una legge, ma anche in regolamenti o atti amministrativi, violando così il principio di riserva di legge.

<sup>184</sup> Gli Statuti speciali elencavano come limiti essenzialmente: (a) la Costituzione, (b) i principi generali dell'ordinamento giuridico, (c) le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, (d) gli obblighi internazionali dello Stato, (e) l'interesse nazionale e (f) gli interessi delle altre Regioni. Per un'analisi degli stessi v. L. PALADIN, *Commento allo Stato della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969, sub Art. 4.

esclusivamente locale. Come contro-bilanciamento era però previsto, sempre nel medesimo articolo al comma 2, che lo Stato potesse affidare alle Regioni anche altre funzioni amministrative, così come la possibilità per le Regioni di attribuire l'esercizio delle funzioni amministrative agli altri enti locali<sup>185</sup>.

Di fatto quindi il quadro delle competenze amministrative regionali era duplice: quelle proprie, nelle materie di competenza legislativa concorrente, e quelle delegate, nelle materie di competenza legislativa statale. Si deve da subito porre in luce, tuttavia, una peculiarità delle funzioni amministrative di assoluto rilievo e profondamente correlata con l'oggetto di questo lavoro: la loro attribuzione formale a un livello di governo da parte della Costituzione non comporta *ipso facto* l'immediato trasferimento della funzione stessa all'ente designato. Anche a seguito dell'effettiva istituzione delle Regioni (che dovrà attendere un ventennio), per l'effettivo trasferimento nei loro confronti di una funzione amministrativa fino a quel momento svolta da apparati statali (centrali o periferici) si rendeva necessario un apposito provvedimento normativo di rango primario per porre in essere il trasferimento dei poteri, nonché – ed è questione cruciale – del personale e soprattutto dei *mezzi finanziari* necessari allo svolgimento della funzione stessa. L'autonomia amministrativa pone direttamente quindi la questione dell'autonomia finanziaria, tanto che il decentramento finanziario si muove essenzialmente sotto la spinta dell'attribuzione di funzioni amministrative agli enti territoriali<sup>186</sup>.

Chiude la triade degli articoli della Costituzione dedicati alle competenze regionali (legislativa, amministrativa, finanziaria) l'art. 119 Cost., del quale si riporta il testo:

---

<sup>185</sup> G. FALCON, *Art. 118, I – Il 1° comma dell'art. 118*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, cit., 224 ss.; L. VANDELLI, *Art. 118, II – Il 2° e il 3° comma dell'art. 118, ibidem*, 267 ss.

<sup>186</sup> Non a caso – dato resosi particolarmente evidente nella vigenza dell'art. 118 Cost. *post* riforma del 2001 – la formale attribuzione di una funzione amministrativa a un livello di governo non determina per questo l'immediato ed effettivo trasferimento del suo concreto esercizio. Il principio di continuità dell'azione amministrativa, posto a tutela dei diritti dei cittadini, rende infatti necessaria l'*interpositio legislatoris* per determinare le modalità di attuazione del trasferimento delle funzioni e, soprattutto, l'individuazione dei relativi mezzi. L'art. 7, c. 6, l. 131 del 2003, stabilisce espressamente che «Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo [ovvero quelli di trasferimento delle stesse, *ndr*], le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale».

1. *Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province dei Comuni.*
2. *Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.*
3. *Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.*
4. *La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.*

Questa disposizione costituzionale è stata adottata all'esito di un articolato dibattito. La proposta originaria prevedeva che l'autonomia finanziaria non fosse lasciata nella disponibilità del legislatore ordinario («nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica») ma fosse disciplinata da leggi costituzionali<sup>187</sup>. Una tale previsione avrebbe certamente garantito maggiormente l'autonomia finanziaria che, come si vedrà, è stata piuttosto “bistrattata” nella legislazione statale: non si può tuttavia non riconoscere come la fonte super-primaria avrebbe probabilmente determinato un assetto eccessivamente rigido e poco adattabile al mutare delle contingenze economico-finanziarie, specie in assenza di meccanismi di modifica più flessibili della revisione costituzionale disciplinata dall'art. 138 Cost.<sup>188</sup>.

Per quanto riguarda l'autonomia tributaria, nel tempo prevalse un'interpretazione “separata” dei diversi commi della disposizione – distinguendo in particolare l'autonomia finanziaria da quella tributaria – giungendo alla conclusione che l'autonomia finanziaria di entrata (ossia quella tributaria, o potestà impositiva) si declinasse per le Regioni nelle modalità previste dal comma 2, escludendo dunque la possibilità di istituire tributi propri regionali<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> La formulazione originaria era la seguente: «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi costituzionali, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni» (L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle regioni di diritto comune*, cit., 46).

<sup>188</sup> Meccanismi che sono al contrario presenti in quasi tutti gli Statuti speciali, che pur sono adottati con legge costituzionale. V. *infra*, cap. 6.

<sup>189</sup> G. MARONGIU, *Alle radici dell'ordinamento tributario*, Padova, 1988 e ID., *Storia dei tributi degli enti locali. 1861-2000*, Padova, 2001. In realtà, in dottrina si argomentò da subito come fosse auspicabile una lettura globale dell'art. 119, che implicava il riconoscimento dell'autonomia tributaria regionale: F. AMATUCCI, *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, in ID. (cur.), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010, 12; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale e la Corte costituzionale*, in F. CUOCOLO, L. CARLASSARE, U. DE SIERVO, M. SCUDIERO, F. SORRENTINO (cur.), *Corte*

Le fonti di entrata delle Regioni ordinarie stabilite dalla Costituzione possono essere quindi riportate alle seguenti tipologie:

- (a) *tributi propri e quote dei tributi erariali* in relazione ai bisogni per le spese necessarie ad adempiere alle funzioni normali (comma 2);
- (b) *contributi speciali* per provvedere a scopi determinati e a valorizzare il Mezzogiorno e le Isole (comma 3);
- (c) *entrate patrimoniali* provenienti dal demanio e dal patrimonio, assegnate secondo modalità stabilite da leggi della Repubblica (comma 4).

Si può notare anche come – differentemente da quanto previsto per l'autonomia legislativa, amministrativa e statutaria – per quella finanziaria non vengono indicate né le materie né altri limiti, lasciando quindi spazio alla discrezionalità del legislatore statale con l'unico parametro dell'idoneità delle risorse a svolgere le “funzioni normali”.

Secondo la dottrina, la determinazione del costo delle funzioni normali non avrebbe potuto essere il pretesto per una compressione dell'autonomia finanziaria regionale: al contrario, sul versante della spesa, in Assemblea costituente si sostenne l'opportunità di valorizzare l'autonomia politica delle Regioni di individuare i bisogni e le priorità della comunità territoriale della quale costituivano l'ente esponenziale, con la conseguenza che l'attività di spesa non dovesse essere concentrata sul mero funzionamento del nuovo ente ma sui bisogni della comunità, individuati mediante atti di direzione politica. La prassi dei trasferimenti statali vincolati che, come si vedrà, prenderà piede fin dall'istituzione delle Regioni ordinarie frustrerà del tutto questa impostazione, a favore di una rigida predeterminazione degli ambiti di spesa da parte dello Stato<sup>190</sup>.

Nel 1970 ebbe luogo l'istituzione delle Regioni, cui seguì appunto un ampliamento del loro ruolo; si prevedeva inoltre che entro due anni dovesse avvenire il definitivo trasferimento a livello regionale delle funzioni di loro competenza<sup>191</sup>. La prima regionalizzazione, ovvero i primi decreti volti a stabilire le funzioni amministrative delle Regioni, fu realizzata nel 1972<sup>192</sup>, ma si connotò per la scarsa efficacia: infatti questo

---

*costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova promosso dal Consiglio regionale della Liguria, 14-16 maggio 1987, Napoli, 1988, 92 ss.

<sup>190</sup> L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, cit., 58 ss.

<sup>191</sup> L'attuazione del regionalismo ordinario ha inizio con la predisposizione del sistema elettorale regionale, avvenuta con l. n. 108 del 1968.

<sup>192</sup> D.P.R. nn. 2-11 del 1972 recanti il trasferimento delle funzioni amministrative in determinate materie alle Regioni a statuto ordinario.

trasferimento delle funzioni amministrative non era stato preceduto da leggi quadro in materia di funzioni legislative delle Regioni, sulla cui base modellare poi anche il trasferimento delle funzioni amministrative. Il problema stava nel fatto che esso venne concepito più come una “spartizione” delle singole materie tra Stato e Regioni, piuttosto che come un ragionato trasferimento di intere materie e competenze agli enti territoriali.

Sul piano dell'autonomia finanziaria, il modello venne impostato in maniera nettamente centralistica. Da un lato, la riforma tributaria avviata con l. delega n. 825 del 1971 comportò una centralizzazione del prelievo fiscale<sup>193</sup>, dall'altro la c.d. “legge finanziaria regionale” n. 281 del 1970 – che disegnava per la prima volta lo schema di finanziamento delle Regioni – era basata sulla finanza derivata, affidando allo Stato un ruolo non solo sostitutivo, integrativo e perequativo ma anche di indirizzo della spesa regionale (con la tecnica dei trasferimenti vincolati), in grado di compromettere non solo le relazioni finanziarie ma anche quelle istituzionali e organizzative tra i diversi livelli di governo: questa legge costituì per molto tempo la base dell'ordinamento finanziario regionale condizionandone l'evoluzione nel senso di un netto ridimensionamento dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta alle Regioni<sup>194</sup>.

La legge n. 382 del 1975 costituì un passaggio ulteriore, contenendo una delega decisamente ampia al Governo, che prevedeva un ulteriore trasferimento delle funzioni amministrative a favore delle Regioni, la partecipazione delle stesse all'attuazione delle politiche europee nelle materie di loro competenza; la possibilità di costituire uffici comuni o stipulare intese e il loro coinvolgimento (mediante un parere) nel procedimento di adozione del decreto delegato. Con il d.p.r. n. 616 del 1978 si ebbe così una marcata espansione delle competenze regionali, che denotava però la mancanza di un meccanismo di raccordo tra i due enti e la mancanza di un organo di consultazione politica tra Governo e Regioni.

Di questa prima fase merita di essere ricordata anche la lenta affermazione, prima in via giurisprudenziale e poi anche normativa, del principio di leale collaborazione fra i diversi livelli di governo. In particolare il *leading case* che si richiama in materia è la sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 1984, nella quale i giudici espressero «l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano

---

<sup>193</sup> A. FANTOZZI, *Tributi regionali*, in *Noviss. Digesto it.*, XIX, Torino, 1973, 830 ss.

<sup>194</sup> L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, cit., 36-37.



assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»<sup>195</sup>. La leale collaborazione troverà poco dopo anche una sua procedimentalizzazione mediante l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (c.d. Conferenza Stato-Regioni), all'interno della legge n. 400 del 1988, che disciplina il Governo e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in conformità alle linee disegnate dagli art. 92 ss. Cost.<sup>196</sup>.

Negli anni '90 ci sarà un altro importante avanzamento della regionalizzazione nel quadro di quello che è stato denominato “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”. In particolare, la legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini I) si poneva l'obiettivo di riformare profondamente l'allocatione delle funzioni amministrative, cambiando decisamente il punto di vista seguito fino a quel momento, che poneva al centro lo Stato, in favore dell'opposta prospettiva che – seguendo il principio di sussidiarietà – si concentrava sul livello di governo più vicino ai cittadini, il Comune e la sua attività, affiancato dagli altri enti territoriali, riducendo il campo di azione amministrativa dello Stato. Obiettivo della legge era dunque quello di trasferire agli enti locali tutte le funzioni e i compiti che non venivano espressamente affidati allo Stato dalla normativa all'epoca in vigore, riducendo i compiti affidati al Governo, nonché gli apparati ministeriali e gli uffici statali nei territori (all'interno di un più ampio progetto riformatore che mirava a ridurre il peso degli apparati pubblici, anche mediante la soppressione di enti pubblici o la loro privatizzazione). Si stabilì quindi che alcune materie rimanessero di titolarità dello Stato e che invece altre funzioni amministrative fossero di pertinenza degli enti regionali,

---

<sup>195</sup> Sulla c.d. leale cooperazione, v. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1972; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, 827 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *Riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 416 ss.; nonché gli studi monografici di S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, Roma, 2007 e S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

<sup>196</sup> La conferenza sarà sottoposta a organica revisione con il d.lgs. n. 281 del 1997. Sulla Conferenza, v. ad esempio G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006 e L. DELL'ATTI, *La conferenza Stato-Regioni: vizi e virtù di un organo “a geometria variabile”*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

che a loro volta avrebbero dovuto poi conferirle a Comuni e Province, qualora non ne fosse richiesto un unitario esercizio a livello regionale.

La spinta federalista della Riforma Bassanini si scontra tuttavia con la rigidità di disposizioni costituzionali ancora centrate sul principio del parallelismo sul piano amministrativo e su un elenco di materie legislative affidate alle Regioni piuttosto limitato. Riguardo a quest'ultimo, pesava anche il fatto che esso era stato predisposto avendo presente una situazione socio-economica, quella che i Costituenti avevano sotto gli occhi durante la redazione della Costituzione, assai diversa dalla società industriale e in forte sviluppo che invece si era ormai affermata, rendendo quindi sorpassate o comunque meno strategiche le materie individuate nell'originaria formulazione dell'art. 117<sup>197</sup>.

Anche il settore della finanza regionale era fatto oggetto di critica in ottica riformatrice: l'impossibilità per le Regioni di perseguire al meglio le loro politiche era in larga parte attribuita anche ad una mancata garanzia del rapporto tra entrate erariali ed entrate regionali, che portava così le Regioni ad essere dipendenti da quanto stabilito dal legislatore, con legge ordinaria, in materia fiscale. Venne per questo motivo adottata la l. delega n. 133 del 1999 (art. 10), sulla base della quale venne approvato il c.d. Decreto Giarda-Visco (d.lgs. n. 56 del 2000), il quale tenta una ridefinizione dei rapporti finanziari centro-periferia e del sistema di perequazione, con l'abolizione dei trasferimenti erariali vincolati<sup>198</sup> e l'aumento del grado di finanziamento autonomo regionale<sup>199</sup>. La fase attuativa del decreto incontrò tuttavia numerose difficoltà per il conflitto fra Stato e Regioni su aspetti specifici tanto che questa riforma fu presto superata dagli eventi<sup>200</sup>.

Si faceva infatti nel frattempo strada la consapevolezza della necessità di intervenire sullo stesso testo costituzionale: comincia così l'*iter* che porterà all'adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione. Il testo costituzionale risultante da quest'operazione merita di essere

---

<sup>197</sup> Su questa fase, v. G. FALCON, *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel Decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998.

<sup>198</sup> Facevano eccezione quelli rivolti a finanziare interventi nel settore delle calamità naturali o quelli con specifica destinazione per i quali vi fosse un "rilevante interesse nazionale".

<sup>199</sup> Questo obiettivo veniva perseguito con l'aumento dallo 0,5 allo 0,9 per cento dell'aliquota di compartecipazione alla base imponibile IRPEF e l'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina.

<sup>200</sup> L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, cit., 188 ss.

analizzato nei suoi tratti fondamentali, dato che costituisce il tessuto alla base della disciplina che verrà approfondita nei prossimi capitoli di questo lavoro.

Innanzitutto, è opportuno evidenziare la modifica dell'art. 114 Cost., il cui testo oggi mette in risalto il principio del pluralismo stabilendo espressamente che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Viene in tal maniera riletto l'elemento della sovranità: essa è ripartita dalla Costituzione fra tutti gli elementi costitutivi della Repubblica e – se allo Stato va comunque riconosciuta una posizione di supremazia in ragione delle funzioni di garanzia che svolge<sup>201</sup> – quantomeno va escluso che fra gli stessi si possano dare posizioni di aprioristica sovraordinazione.

L'intento del legislatore riformista fu dunque quello di dare un fondamento costituzionale alla riforma del 1997, nonché di ampliare l'autonomia non solo in ambito amministrativo ma anche e soprattutto in quello legislativo. Il criterio alla base del riparto del 1948 veniva dunque ribaltato e il criterio della residualità non operava più a favore dello Stato ma delle Regioni (art. 117, c. 4, Cost.): se certe materie venivano tassativamente riservate alla potestà legislativa dello Stato (art. 117, c. 2), o alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (art. 117, c. 3), le restanti venivano attribuite a quella esclusiva delle Regioni. Con la scelta di questo modello il sistema competenze italiano si allontanava dunque da quello spagnolo, dove invece il principio residuale viene affermato a favore dello Stato e dove le competenze delle singole autonomie possono essere differenziate le une dalle altre. Ci si avvicina piuttosto ad un modello di Stato quale quello federale (la cui tipicità, dal punto di vista delle competenze legislative, è quella di individuare in modo specifico quelle dello Stato centrale e lasciare

---

<sup>201</sup> Corte cost., sent. n. 274 del 2003 ha affermato che l'attuale formulazione dell'art. 114 Cost «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati», in quanto, fra l'altro, allo Stato è «pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». Su tale profilo, che – in materia finanziaria – si esprime nel potere di coordinamento finanziario dello Stato, v. R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *federalismi.it*, 25.09.2003.

tutte le restanti ai singoli Stati federali<sup>202</sup>), senza tuttavia che esso possa dirsi veramente raggiunto in virtù del numero e della latitudine delle competenze riconosciute allo Stato<sup>203</sup>.

La riforma del 2001 restituiva quindi un quadro di competenze suddiviso fra tre tipologie:

- competenza esclusiva dello Stato;
- competenza concorrente Stato-Regioni;
- competenza residuale delle Regioni.

La prima è prevista dall'art. 117, c. 2 Cost., che individua una serie di materie sulle quali l'unico soggetto legittimato a legiferare è lo Stato. Bisogna subito osservare come alcune materie di questo elenco sono formulate in maniera tale da sovrapporsi fisiologicamente con le materie di competenza non soltanto concorrente, ma residuale delle Regioni (ad es. "ordinamento civile"); alcune delle materie di competenza esclusiva più che *materie* indicano poi *finalità* da perseguirsi da parte del legislatore statale (ad es. "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", di cui si dirà oltre), in modo tale che esse lo legittimano a incidere praticamente su qualunque ambito materiale<sup>204</sup>. Al c. 3 invece sono individuati gli ambiti di competenza concorrente tra Stato e Regioni; ciò significa che se allo Stato viene riservato il compito di delineare, in quelle stesse materie, la legislazione quadro e di principio, agli enti regionali viene attribuito il compito di occuparsi della disciplina di dettaglio. Infine,

---

<sup>202</sup> V. *supra*, par. 1.1.1.

<sup>203</sup> Gli ambiti riservati alla potestà legislativa statale sono definiti infatti in maniera generica, utilizzando formule ampie e, soprattutto, sono state lette dalla giurisprudenza costituzionale tramite tecniche interpretative che ne hanno sistematicamente garantito una lettura espansiva. Si pensi ad esempio, nel caso dei c.d. "oggetti ad imputazione multipla" – ovvero alla riconducibilità di uno specifico oggetto a più materie, fisiologica per l'imprecisione lessicale del dettato normativo – per i quali la competenza è risolta secondo il criterio della prevalenza, privilegiando quindi normalmente la tipologia competenziale più favorevole al livello di governo centrale fra quelle coinvolte (v. ad esempio sentt. nn. 370 del 2003; 50 del 2005; 12 e 282 del 2004; 339 del 2007; 62 del 2008; 52 del 2010). Ancora, viene in considerazione la natura finalistica di alcune delle competenze attribuite allo Stato: tutela della concorrenza (lett. e); tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. s); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m). Ove un determinato intervento risponda a queste finalità, anche ove non incidente nella potestà legislativa esclusiva statale, è giustificata l'adozione di norme da parte del legislatore statale al di fuori del proprio ambito materiale di competenza (sentt. nn. 282 del 2002; 322 del 2009; 10 del 2010; 207 del 2012). Pur all'interno della competenza concorrente, tale tecnica viene applicata anche con riferimento al "coordinamento della finanza pubblica", ambito di assoluto rilievo per la presente indagine (v. *infra*, cap. 3.4).

<sup>204</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 163.

l'ultima tipologia è quella della legislazione residuale a favore delle Regioni, introdotta per la prima volta (rispetto alle ordinarie) con la riforma del 2001<sup>205</sup>.

Altra rilevante novità della novella del 2001 è l'attribuzione al Governo di un potere sostitutivo generalizzato nei confronti degli enti territoriali «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120, Cost.)<sup>206</sup>.

L'intervento innovatore toccava poi anche in maniera rilevante l'ambito delle competenze amministrative, nel quale veniva introdotto il principio di sussidiarietà, incentivando l'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti territoriali più vicini al cittadino (art. 118 Cost.)<sup>207</sup>. Nonostante l'avvenuta costituzionalizzazione di tale principio che, combinato con quelli di differenziazione ed adeguatezza, avrebbe dovuto guidare da quel momento in poi l'allocazione delle competenze amministrative, va tenuto presente che, come già accennato, il concreto trasferimento delle funzioni non poteva che avvenire mediate appositi atti legislativi (c.d. *interpositio legislatoris*) i quali, oltre a trasferire i poteri, rideterminassero anche il quadro delle relative risorse finanziarie, necessarie per svolgere i compiti normativamente attribuiti.

Altra novità introdotta dalla riforma del 2001 riguardava il rapporto tra Stato e Regioni a livello di controllo degli atti emanati da ciascuno dei due enti. Sulla base della formulazione originaria, lo Stato controllava in via preventiva qualsiasi provvedimento regionale, sia dal punto di vista della legittimità che del merito. Con la modifica della Costituzione si prevede pur sempre la possibilità per il Governo di far valere l'eventuale

---

<sup>205</sup> Anche all'interno della propria potestà legislativa, le Regioni devono operare all'interno di alcuni limiti: innanzitutto ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost. (così come riformato nel 2001), anche il legislatore regionale deve rispettare i vincoli derivanti non solo dalla Costituzione ma anche dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali. Inoltre, come già accennato, anche la determinazione dei livelli essenziali di alcune prestazioni da parte dello Stato ex art. 117, c. 2, lett. m), incide sulla potestà legislativa regionale: la *ratio* della materia di cui alla lett. m) è quella di garantire su tutto il territorio nazionale un'omogeneità nella tutela dei diritti delle persone.

<sup>206</sup> V. ad esempio, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; E.C. RAFFIOTTA, *Gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, Macerata, 2009.

<sup>207</sup> Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2333 ss.

vizio di costituzionalità della legge regionale, ma soltanto in un momento successivo rispetto alla sua pubblicazione, precisamente entro sessanta giorni e soltanto con riferimento ai vizi di legittimità (art. 127 Cost., nuova formulazione). Lo stesso vale poi per le leggi statali, che la Regione può impugnare – come nel sistema pre-2001 – di fronte alla Corte Costituzionale, seppur solo per far valere il riparto costituzionale delle competenze.

Per venire allo specifico ambito dell'autonomia finanziaria viene decisamente rivisto l'art. 119 della Costituzione, nel senso di aprire, almeno potenzialmente, a una maggiore autonomia finanziaria degli enti territoriali, unita naturalmente alla responsabilizzazione degli stessi. Si propone il quadro sinottico del nuovo articolo 119 Cost., accostato alla formulazione precedente: si tratta di norme che verranno puntualmente analizzate nei prossimi capitoli di questo lavoro.

Comma	POST-2001	PRE-2001
1	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.	Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province dei Comuni.
2	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.	Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.
3	La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.	
4	Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni,	

	alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.	
5	Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.	(ex comma 3) Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.
6	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.	(ex comma 4) La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

L'approvazione della riforma costituzionale del 2001 non aveva però posto fine al dibattito circa la necessità di modificare la Costituzione. Questo si è concretizzato nell'approvazione di due disegni di legge costituzionale da parte del Parlamento a maggioranza assoluta, nel 2005 e nel 2016, iniziative entrambe destinate poi a infrangersi su un esito negativo del relativo *referendum* richiesto ai sensi dell'art. 138 Cost.

Su entrambe queste iniziative di riforma in senso ampio della Parte II della Costituzione il dibattito scientifico è stato amplissimo: non essendo possibile soffermarsi in dettaglio su ciascuna di esse ci si limiterà in particolare alle questioni inerenti l'autonomia finanziaria. Va tuttavia ricordato che, fra l'una e l'altra, vi è stato un intervento – settoriale ma di primario rilievo in questa sede – di modifica del testo costituzionale, operato dalla l. cost. n. 1 del 2012: la trattazione di questa legge costituzionale, che si inserisce nel quadro dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e della loro attuazione, viene rinviato invece al prossimo paragrafo.

La riforma del 2006 in realtà non toccava il punto, lasciando invariato l'art. 119, così come le competenze di ambito finanziario contenute nell'art. 117: si trattava quindi di una riforma di carattere quasi prettamente ordinamentale<sup>208</sup>.

Ben diverso il caso della più recente riforma del 2016. Il punto qualificante di questa a livello generale poteva essere rintracciato nella volontà di superamento del bicameralismo paritario: il Senato della Repubblica veniva ridisegnato come camera territoriale, che interveniva nel procedimento legislativo con modalità e poteri differenti a seconda della materia trattata. In particolare, lo stesso veniva modificato nella sua composizione: se fino al momento della riforma era formato da 315 senatori eletti su base regionale (salvi gli eletti nella circoscrizione Estero), con la modifica della Carta costituzionale il numero dei senatori sarebbe sceso a 100 e costoro non sarebbero più stati eletti dai cittadini, bensì nominati dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i propri consiglieri nonché tra i sindaci dei Comuni facenti parte del loro territorio. Non si può qui ipotizzare quale sarebbe stato il concreto funzionamento dell'organo – questione ampiamente discussa<sup>209</sup> – ma si deve segnalare come una delle finalità di introdurre un'istanza rappresentativa delle autonomie a livello centrale era proprio quella di creare un contesto di composizione dei diversi interessi pubblici, anche e soprattutto sul piano finanziario, in modo da deflazionare il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni, che non di rado corre proprio su questo piano.

In secondo luogo, la riforma del 2016 interveniva anche sul riparto delle competenze: si passava da un sistema tripartito ad un sistema diviso tra competenze esclusive dello Stato e competenze residuali della Regione, eliminando quindi (almeno in apparenza<sup>210</sup>) le materie di competenza concorrente, con fini di chiarificazione del riparto

---

<sup>208</sup> Per alcune osservazioni su questa riforma si rinvia sinteticamente a M. BERTOLISSI, *A proposito della c.d. Riforma Calderoli: qualche osservazione critica e uno spunto costruttivo*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., 141 ss.; M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2008, 107 ss.; B. CARAVITA, *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in *federalismi.it*, 17.11.2005.

<sup>209</sup> V. *infra*, cap. 3.4.

<sup>210</sup> In realtà residuava una dizione quantomeno ambigua nella definizione di alcune materie (lett. m, tutela della salute, politiche sociali, sicurezza alimentare; lett. n, istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; lett. o, istruzione e formazione professionale, lett. p, forme associative dei comuni; lett. s, attività culturali e turismo; lett. u, governo del territorio) per le quali lo Stato avrebbe avuto la competenza a emanare “disposizioni generali



di competenze. Per quel che riguarda gli aspetti finanziari, si può segnalare che la relevantissima materia del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” diveniva materia di competenza esclusiva statale, e non più di competenza concorrente<sup>211</sup>.

Ancora, veniva modificato in punti rilevanti proprio l’art. 119 sull’autonomia finanziaria. Se ne offre per comodità un quadro sinottico, includendo i soli commi modificati in maniera rilevante.

Comma	ANTE	POST
2	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.	I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e <b>secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.</b>
4	Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.	Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni. <b>Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni.</b>

Si deve infine segnalare la previsione della c.d. clausola di supremazia (soprannominata anche polemicamente “clausola vampiro”), ovvero un meccanismo previsto dal nuovo art. 117, c. 4 Cost., che avrebbe consentito al legislatore statale di sostituirsi alle Regioni nelle materie di loro competenza, qualora l’intervento fosse motivato dalla necessità di tutelare l’unità giuridica o economica della Repubblica oppure

---

e comuni”: ci si chiedeva se tale definizione non ricalcasse essenzialmente i “principi generali” del vigente comma 3 dell’art. 117, lasciando alla competenza regionale gli aspetti di dettaglio.

<sup>211</sup> Per le possibili implicazioni, v. *infra*, sempre cap. 3.4.

l'interesse nazionale. Tale ampia dizione ben avrebbe potuto prestarsi a un'interpretazione secondo la quale le esigenze di contenimento della spesa pubblica potevano giustificare un'ingerenza nelle materie di competenza regionale.

In conclusione, quantomeno per quanto riguarda le Regioni ordinarie, la riforma del 2016 avrebbe sostanzialmente ampliato i poteri di coordinamento attribuiti allo Stato, legittimando probabilmente la tendenza, già presente nella legislazione statale, a intervenire anche su aspetti di dettaglio delle materie di competenza regionale sulla base di esigenze di natura finanziaria.

Peraltro, anche dopo il fallimento di questo tentativo riformatore, molte e rilevanti sono le questioni tuttora aperte nel quadro dell'autonomia finanziaria, dall'attuazione-inattuazione del federalismo fiscale all'esigenza (sentita sotto più aspetti) di una sede di coordinamento fra i diversi livelli di governo prevista e disciplinata già a livello costituzionale. Della maggior parte di esse si cercherà di dare un quadro più approfondito nei prossimi capitoli di questo lavoro.

### **2.3 L'autonomia finanziaria regionale all'interno della finanza pubblica multivello. L'evoluzione della *governance* europea sotto la spinta della crisi**

Il tracciato delle esperienze regionali in Italia e in Spagna e della devoluzione di poteri finanziari alle Autonomie si intreccia da tempo – ma in maniera determinante negli ultimi anni – con una “corrente” potente che coinvolge parallelamente i due Paesi in virtù della comune partecipazione all'Unione europea, in generale, e all'Unione economica e monetaria (UEM), in particolare: si tratta dell'evoluzione della *governance* europea in materia di finanza pubblica.

Tale evoluzione risulta a sua volta determinata in misura preponderante dalla crisi economico-finanziaria che ha travolto gli Stati Uniti (prima) e l'Europa (poi) a partire dal 2008, la quale ha determinato squilibri di natura macroeconomica che hanno messo a repentaglio la stabilità finanziaria di alcuni Stati sovrani – fra i quali Italia e Spagna – e la sostenibilità dello stesso Euro quale moneta unica. Non è possibile non soffermarsi brevemente su questi fatti in quanto – come si vedrà – in questi argomenti più volte l'elemento fattuale e quello giuridico finiscono per intrecciarsi, se non altro nell'interpretazione delle Corti, per cui l'uno è incomprendibile senza l'altro.

L'esplosione della crisi nel 2008 va collocata, geograficamente e materialmente, negli Stati Uniti e all'interno dei mercati finanziari ed ha come evento simbolico il fallimento della banca d'affari *Lehman Brothers*. Le ragioni di tale avvenimento affondano negli spregiudicati comportamenti degli operatori finanziari, i quali – sfruttando anche una regolazione carente – avevano dapprima concesso mutui a soggetti difficilmente solvibili (mutui *subprime*, concessi a clienti ad alto rischio) e avevano poi creato prodotti finanziari a partire dagli stessi (derivati), il prezzo dei quali era cresciuto in misura assolutamente svincolata dall'effettivo valore della situazione economica soggiacente creando una bolla speculativa<sup>212</sup>. Il crollo del valore di tali prodotti finanziari e la conseguente crisi dei soggetti che li detenevano in misura significativa hanno determinato una crisi di fiducia all'interno del mercato la quale ha “contagiato” tutto il sistema, tanto più che l'affidabilità degli stessi era attestata dalle c.d. agenzie di *rating*. Queste ultime sono persone giuridiche di diritto privato che rilasciano valutazioni

---

<sup>212</sup> Sulla mancanza di regolamentazione, v. le riflessioni di T. PADOA-SCHIOPPA, *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, Bologna, 2009; A. MARTINELLI, *La gestione della crisi economico-finanziaria*, in A. CAVALLI, A. MARTINELLI, *La società europea*, Bologna, 2015, 293 ss.

sull'affidabilità dei soggetti che operano all'interno dei mercati finanziari, valutazioni dotate di un'elevata forza persuasiva nei confronti degli operatori: il loro ruolo – che nei successivi passaggi della crisi si manifesterà in maniera molto intensa anche nei confronti del c.d. debito sovrano – è risultato quantomeno controverso soprattutto per la loro scarsa trasparenza, la mancanza di regolazione del loro operato e di *accountability* nei confronti della società<sup>213</sup>.

A causa dell'elevata interconnessione che caratterizza ormai i mercati finanziari, il “contagio” di cui si è parlato si è esteso anche al di fuori degli Stati Uniti assumendo una natura globale e raggiungendo in particolare il sistema bancario e finanziario europeo. Allo stesso tempo, per una serie articolata di meccanismi economici, la crisi ha infine coinvolto in maniera devastante anche l'economia reale<sup>214</sup>.

La crisi ha avuto anche un forte impatto sulla dimensione delle Istituzioni pubbliche, che più interessa in questa sede, e in particolare sul debito pubblico degli Stati membri dell'Unione Europea (c.d. debito sovrano), la cui sostenibilità divenne difficoltosa per tre fattori:

- a) la crisi di fiducia non coinvolse soltanto i prodotti finanziari creati da soggetti privati ma anche il debito degli Stati sovrani che si dimostravano più fragili dal punto di vista finanziario;
- b) l'esposizione debitoria degli Stati veniva aggravata dal bisogno di risorse derivante dal crollo del gettito tributario in conseguenza della crisi economica;
- c) alcuni Stati (fra i quali, in un primo momento, non rientra l'Italia) dovettero soccorrere le loro banche commerciali in crisi per evitare il loro fallimento, che avrebbe avuto conseguenze devastanti sulle loro economie<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012.

<sup>214</sup> Tra i fattori che si possono ricordare: il *credit crunch* (stretta sulla concessione di credito a imprese e famiglie da parte degli istituti bancari in difficoltà); effetti ricchezza (impatto sul valore degli immobili – negli Stati Uniti – e delle attività finanziarie); effetti su aspettative di imprese e famiglie (crollo di fiducia); maggiore avversione al rischio; moltiplicatore del reddito; interdipendenze commerciali (così schematicamente, C. BIANCHI, presentazione *La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze*, disponibile sul sito dell'Accademia dei Lincei al seguente link: [http://www.lincci.it/files/documenti/Bianchi\\_20110420.pdf](http://www.lincci.it/files/documenti/Bianchi_20110420.pdf)).

<sup>215</sup> D. CHARMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law. Text and Materials*, Cambridge, 2014, 46 ss.; C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016, part. 28 ss. (cap. 2: *Quando il debito pubblico causa una crisi finanziaria?*). Riguardo al salvataggio delle banche si può richiamare l'efficace espressione di G.F. FERRARI, *Saluto di apertura*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e*

Questa situazione critica finì per mettere a rischio la sostenibilità anche della Unione economica e monetaria (UEM), la quale presentava un'ulteriore peculiarità, o meglio un'unicità, da tempo segnalata con accenti anche critici nella letteratura: la creazione di un contesto istituzionale nel quale alla centralizzazione della politica monetaria – affidata a un'istituzione unitaria: la Banca Centrale Europea<sup>216</sup> – faceva fronte la titolarità ancora nazionale della politica economica e fiscale<sup>217</sup>.

Si ha così, dal punto di vista del debito pubblico, la frammentazione del rischio sovrano all'interno di un'unica area monetaria, la quale, specie se accompagnata a un contesto di forte crisi come quello sopra descritto, può creare spinte centrifughe che possono portare anche alla deflagrazione dell'UEM<sup>218</sup>. I meccanismi predisposti per

---

*prospettive*, Torino, 2012, 7, il quale afferma che – dopo le fasi dello Stato-imprenditore e dello Stato-regolatore – si è assistito, nel tentativo di fare a meno anche dello Stato-regolatore (sostituito dall'ipotetica autoregolazione del mercato), all'avvento figura dello “Stato-salvatore”.

<sup>216</sup> Si ricordi che l'art. 127, par. 1, TFUE stabilisce che «L'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali ... è il mantenimento della stabilità dei prezzi». Si tratta della materiale costituzionalizzazione del principio *anti-inflazionistico*, che a sua volta deriva storicamente dalla costruzione della BCE e del SEBC sul modello della *Bundesbank* tedesca, basato su tale principio in ragione della nota storia politico-istituzionale della Germania e sulla conseguente elaborazione costituzionale del principio (G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017, 211; a questo proposito A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, 39 ss, parla di una Repubblica «fondata sulla moneta»; per un quadro più ampio sulla Costituzione economica tedesca, v. E. D'ORLANDO, *La crisi economico-finanziaria e le risposte della Wirtschaftsverfassung: cultura della stabilità e principi democratico e sociale quali paradigmi del sistema economico, nazionale ed europeo*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, cit., 265 ss.). L'art. 127 TFUE, nello stabilire che il SEBC «sostiene le politiche economiche generali dell'Unione», legittima tuttavia anche politiche di stimolo alla crescita economica.

<sup>217</sup> E. CARDI,  *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2018, 326 ss., il quale mette in luce come – mentre rispetto alla politica economica si assista ancora a una competenza UE di mero coordinamento – la scelta sia stata quella di attribuire alle Istituzioni UE poteri di controllo (e sanzionatori) sempre più penetranti nei confronti della politica fiscale.

<sup>218</sup> G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 253 ss. Si deve ricordare che il rischio non opera soltanto sul piano della sostenibilità del sistema bancario e finanziario, ma anche rispetto al sistema politico: bisogna prendere atto del fatto che la maniera nella quale la crisi è stata gestita ha avuto un impatto sociale pesantissimo, dando l'occasione a un rafforzamento generalizzato delle formazioni populiste e mettendo così potenzialmente a repentaglio lo stesso progetto di integrazione europea (A. MARTINELLI, *La gestione della crisi economico-finanziaria*, cit., 308 ss.). Non si vuole peraltro sostenere che la responsabilità vada attribuita soltanto alle Istituzioni UE (le cui politiche, comunque, in questa materia sono determinate dall'indirizzo dato dagli Esecutivi degli Stati membri), ma anche dalle classi politiche nazionali, che le hanno spesso usate come “paravento” di fronte a scelte politiche di riduzione della spesa che si sarebbero rese comunque necessarie in conseguenza sia della crisi sia, in alcuni casi, di una radicata prassi di irresponsabilità nella gestione delle risorse pubbliche. Ci si riferisce naturalmente al problema dello sperpero del denaro pubblico, sul quale v. M. BERTOLISSI, *Stato sociale e federalismo fiscale*, cit., part. 392 ss.; l'Autore richiama inoltre le parole di Francesco Cossiga il quale – intervistato da G.A. STELLA – dichiara: «Abbiamo scambiato tutti la solidarietà con lo spreco. Il fatto è che pensavamo

“mettere in sicurezza” il sistema, sotto il duplice profilo della regolazione e della prevenzione del rischio sistemico, si sono rivelati insufficienti nel corso della crisi economico-finanziaria tanto da spingere gli Esecutivi dei Paesi dell’Eurozona ad agire sotto entrambi i profili con misure tanto provvisorie quanto strutturali, sia con strumenti di diritto internazionale che di diritto UE. L’impatto di questo nuovo quadro regolatorio sull’autonomia finanziaria regionale costituisce un aspetto centrale della presente analisi.

Prima di illustrare nel dettaglio le misure europee di politica fiscale, è opportuno contestualizzare questo fenomeno nel più ampio tema dell’impatto del diritto europeo sulle autonomie territoriali all’interno degli Stati membri – profilo non certo nuovo e ampiamente arato dalla dottrina<sup>219</sup> – posta anche la natura costituzionalmente garantita dell’articolazione territoriale interna di alcuni fra i più significativi di essi in termini di popolazione e peso politico-economico, quali Italia, Spagna, Germania e Belgio. A questo si aggiunga il fatto che in altri Stati membri si sono avviati fenomeni più o meno intensi di decentramento politico o amministrativo, come nel caso di Francia, Portogallo e Regno Unito<sup>220</sup>.

In una prima fase l’integrazione europea ha certamente generato una spinta accentratrice all’interno degli Stati membri che presentavano una struttura regionale o federale (cioè inizialmente Italia e Germania), tanto che – con un’espressione fortunata – taluno ha parlato di “cecità regionale” (*Landesblindheit*) delle allora Comunità europee:

---

sul serio che i soldi non sarebbero finiti mai» (G.A. STELLA, *Giù il cappello*, in *Corriere della Sera Magazine*, 29 gennaio 2009, cit. in M. BERTOLISSI, *ibidem*, 387). Purtroppo, va preso atto che, più che della nobile solidarietà così evocata, spesso si è trattato di una gestione clientelare della cosa pubblica (la difficoltà con la quale tuttora si cerca di fare *spending review*, del resto, parla da sola), la quale non ha avuto pesanti conseguenze soltanto sul piano finanziario ma – cosa ancora più grave – sulla cultura istituzionale, tanto da potersi affermare che i partiti politici sono stati «protagonisti del consolidamento di una cultura pre-moderna» basata sui privilegi e non sui diritti (così M. PATRONO, *Premessa*, in ID. (cur.), *Studiando i diritti. Il costituzionalismo sul palcoscenico del mondo dalla Magna Charta ai confini del (nostro) tempo. Lezioni*, Torino, 2009, 1; sia consentito anche di rinviare a F.E. GRISOSTOLO, *Identità costituzionale europea e diritti sociali di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in M. MASCIA, F. VELO (cur.), *L’Unione Economica Europea: aspetti Economici, Sociali e Istituzionali*, Bari, 2016, 193 ss.).

<sup>219</sup> V. ad esempio, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 373 ss.; P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell’Unione Europea*, Torino, 2014; 451; B. CARAVITA (cur.), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Lugano, 2002; A. D’ATENA (cur.), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008.

<sup>220</sup> F. PALERMO, K. KÖSSLER (cur.), *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017; M.P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI (cur.), *L’Europa tra federalismo e regionalismo. Atti del convegno tenutosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università dell’Insubria il 22/23 novembre 2002*, Milano, 2003.

questo era dovuto alla carenza di riconoscimento di funzioni costituzionali delle Regioni nei procedimenti decisionali sovranazionali e alla mancanza di tutela giurisdizionale delle stesse nei confronti degli atti dell' (allora) CE, nonostante la materiale incidenza del diritto sovranazionale in materie di competenza delle autonomie, quali l'agricoltura<sup>221</sup>.

Senza percorrere tutti i passaggi di un' articolata evoluzione, si può affermare che nel tempo questa tendenza si è invertita e l'integrazione europea è stata vista dalle Autonomie come un' occasione di crescita per il proprio ruolo istituzionale e politico per varie ragioni. La prima è di contesto: la nascita e la sempre maggiore incidenza delle decisioni adottate da un ordinamento «di nuovo genere» come quello europeo hanno contribuito – assieme ad altri fattori – all'erosione dello Stato-centrismo che aveva caratterizzato la cultura giuridica europea dall'Illuminismo<sup>222</sup>.

Nel tempo l'ordinamento UE ha compiuto poi un' espressa apertura nei confronti dei livelli infrastatali di governo, sia sul piano amministrativo che politico. Dal 1994 è

---

<sup>221</sup> Ricostruisce in maniera particolarmente chiara questo percorso: A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, cit., part. 322 ss. L'espressione tedesca in testo si deve a H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a.M., 1966, 248 ss. La carenza di tutela giurisdizionale di fronte alla CGUE è una criticità che permane, alla luce della disciplina della legittimazione ad agire contenuta nell'art. 263 TFUE, ed è solo parzialmente risolta dai poteri di sollecitazione del ricorso statale previsti dall'art. 5, c. 2, l. 131 del 2003 (confermato dall'art. 42, c. 5, l. 234 del 2012), che prevede fra l'altro l'obbligo per il Governo di proporre il ricorso ove la richiesta provenga dalla maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome. Nella prima fase, l'intervento della normativa sovranazionale comportava un accentramento anche e soprattutto in virtù dell'interpretazione secondo la quale anche nelle materie di competenza regionale il potere di attuare le direttive comunitarie e quello di eseguire i regolamenti comunitari andava riconosciuto non ad esse ma allo Stato (ad esempio, Corte cost., sent. n. 142 del 1972).

<sup>222</sup> A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *Diritti regionali*, 1, 2018, 9 ss. Si parla frequentemente di uno "svuotamento" della sovranità statale in una duplice direzione: verso l'alto, nei confronti dell'UE, e verso il basso, a favore delle autonomie territoriali. Dal momento che il concetto di sovranità è strettamente legato a quello di *effettività* dell'ordinamento statale, si pone anche il problema del rapporto tra quest'ultimo e i poteri economici (c.d. sovranità economica), entrato intensamente in crisi durante la crisi del debito sovrano (v. in particolare C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 175 ss.). La complessità del tema rende impossibile approfondirlo in questa sede. Si può tuttavia rimandare al dibattito avvenuto all'interno del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti: A. MORRONE, *Sovranità (relazione introduttiva)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio (Atti del XXXI Convegno annuale dell'A.I.C., Trento, 11-12 novembre 2016)*, Napoli, 2017, 3 ss.; F. BILANCIA, *Sovranità (relazione di discussione)*, *ibid.*, 155 ss.; O. CHESSA, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale (relazione di sintesi)*, *ibid.*, 225 ss.; A. SPADARO, *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, *ibid.*, 667 ss.

stato istituito un organo consultivo – il Comitato delle Regioni – che costituisce espressione diretta dei livelli di governo regionali e locali e che deve essere coinvolto nel procedimento legislativo europeo quando si elaborano norme in settori che incidono sulle autonomie<sup>223</sup>. Ma un vero salto di qualità sul piano dei principi è stato fatto soprattutto con il Trattato di Lisbona, il quale ha inserito nel TUE la disposizione secondo la quale: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (art. 4, par. 2).

Anche a livello costituzionale e legislativo si sono nel tempo creati spazi di intervento per le Regioni, le quali in particolare sono direttamente chiamate a svolgere la fase di attuazione delle normative comunitarie nelle materie di propria competenza (salvo il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza, *ex art. 117, c. 5 Cost.*). Sono loro riconosciute anche alcune modalità – dirette e indirette – di intervento nella cosiddetta fase ascendente del processo europeo, ovvero nella formazione degli atti comunitari<sup>224</sup>. In sintesi, si può quindi affermare che la predilezione per la *governance* multilivello dimostrata dall'UE è stata vista come un'occasione per le Regioni, ponendo sul tavolo la questione del giusto dimensionamento dei territori al fine di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie aree e cercare di limitare al minimo i rischi di frammentazione<sup>225</sup>.

Questo percorso generale, che dimostra una sua intima coerenza, si intreccia però – come anticipato – con l'evoluzione della *governance* finanziaria UE: saggiarne l'impatto sull'autonomia finanziaria regionale è il principale obiettivo di questo lavoro.

---

<sup>223</sup> Il Comitato delle Regioni (CoR) è un organo consultivo disciplinato dagli artt. 13, par. 4, TUE e 300, par. 3, 305, 306 e 307 TFUE. Nel complesso quadro della nuova *governance* finanziaria europea, specie nella sua fase genetica “emergenziale” (di cui si dirà), ben poco è stato lo spazio per organi quali il CoR per incidere concretamente nella determinazione delle scelte politiche. L'organo tuttavia può analizzare l'impatto della stessa sulle autonomie e promuovere soluzioni volte alla maggiore tutela delle stesse (conformemente ai principi istituzionali già evocati), come nel caso del seguente studio, che verrà ripreso nei prossimi capitoli: EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS-COMMISSION FOR ECONOMIC POLICY, *Improving the European Semester by involving local and regional authorities: Overview of good practices. Study*, 2017, disponibile sul sito [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

<sup>224</sup> Si tratta di profili ora disciplinati dalla l. n. 234 del 2012.

<sup>225</sup> In argomento, S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in ISSIRFA, *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, Roma, 2016, 367 ss.; si ricorda ancora che il 3 aprile 2014 è stata adottata dal Comitato delle Regioni la *Carta della Governance Multilivello in Europa* (disponibile al seguente indirizzo: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Documents/MLG%20Charter/Charter%20IT.pdf>).



Nella prospettiva storica seguita in questo capitolo, se ne tratterà ora l'evoluzione, indicando le scelte politiche di fondo e gli atti normativi più importanti nel tempo adottati.

Il *Trattato di Maastricht* (1992) costituisce l'avvio della unificazione economica e monetaria a livello europeo (UEM): a questo fine, da un lato, vengono stabiliti alcuni vincoli macro-economici per la stabilizzazione finanziaria e monetaria; dall'altro, vi è la rinuncia da parte degli Stati aderenti dall'UEM della sovranità monetaria e l'istituzione di una nuova Autorità, la Banca Centrale Europea (BCE), nella prospettiva dell'adozione di una moneta unica, l'Euro<sup>226</sup>. La sovranità fiscale degli Stati membri deve dunque rispettare l'impegno di mantenere finanze pubbliche sane (art. 119, par. 3, TFUE) e rispettare il divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 126, par. 1, TFUE). Per evitare che la comune partecipazione all'UEM sia utilizzata come leva per imporre – direttamente o indirettamente – agli altri Stati il ripianamento dei propri disavanzi è inoltre statuito espressamente il divieto di *bailing-out*, cioè di accollare i debiti contratti da uno Stato all'Unione o agli altri partner (art. 124 TFUE)<sup>227</sup>.

I parametri previsti da Maastricht erano i seguenti: un tasso d'inflazione non maggiore dell'1,5% e un tasso di interesse non maggiore del 2% da quello del Paese più virtuoso; l'assenza di svalutazione monetaria e l'assenza di disavanzi pubblici eccessivi. Quest'ultimo parametro – che è quello che rimarrà centrale nei successivi atti normativi (anche perché in regime di moneta unica non è possibile per i singoli Stati membri operare svalutazioni) – si concreta nei seguenti criteri: rapporto *deficit*/PIL non superiore al 3% e rapporto debito/PIL non superiore al 60%<sup>228</sup>; trattandosi di parametri di convergenza quest'ultimo valore costituiva un obiettivo da raggiungere per i Paesi che avessero un debito pubblico eccessivo.

Il sistema di sorveglianza relativo a questi parametri – che già da Maastricht prevedeva una procedura di monitoraggio e una sanzionatoria – viene rafforzato con il *Patto di stabilità e crescita*, approvato dal Consiglio Europeo di Amsterdam del 1997, che introduce la presentazione annuale dei programmi di stabilità e li vincola all'obiettivo

---

<sup>226</sup> G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 211 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO DEL BILANCIO, *La governance economica europea*, Giugno 2013, n. 3, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739689.pdf>

<sup>227</sup> G. DELLA CANANEA, *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionale*, in M.P. CHITI (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 308.

<sup>228</sup> Valori contabili riferiti non soltanto al bilancio dello Stato ma al bilancio consolidato di tutte le amministrazioni pubbliche.

di medio termine (OMT) di raggiungere un saldo del conto delle pubbliche amministrazioni prossimo al pareggio<sup>229</sup>.

Posto che l'obiettivo della riduzione del debito è di per sé chiaro ed evidente, tanto più alla luce della successiva crisi del debito sovrano, è forse opportuno soffermarsi sulla differenza fra limite del rapporto *deficit*/PIL e OMT, dato che entrambi si calcolano con riferimento al bilancio e sono ordinati alla sostenibilità della finanza pubblica sul lungo termine: essa consiste nella differente base di calcolo dei due parametri. Il primo (rapporto *deficit*/PIL) è riferito unicamente al saldo nominale del bilancio, naturalmente sempre inteso come bilancio consolidato del complesso delle amministrazioni pubbliche, ivi compresi quindi gli enti territoriali<sup>230</sup>; il secondo (OMT) è invece riferito al c.d. saldo strutturale, ossia quello che si ottiene sottraendo dal saldo nominale la componente ciclica e le misure *una tantum*: il saldo nominale non consente infatti una corretta interpretazione delle politiche di bilancio dello Stato (ossia delle determinazioni che concretano scelte politico-discrezionali espresse in termini contabili) se non viene “depurato” delle variabili che dipendono dall'andamento del ciclo economico – ad esempio, in periodo di crisi economica, l'aumento del costo degli ammortizzatori sociali in modo proporzionale all'aumento della disoccupazione – e da interventi che non sono stabili del tempo, incidendo su uno o pochi esercizi finanziari come, ad esempio, un prelievo *una tantum* sui conti correnti, che sarebbe in grado di ridurre il *deficit* nominale (aumentando le entrate tributarie) ma non quello strutturale, dato che non assicura la sostenibilità della spesa pubblica sul lungo termine<sup>231</sup>.

Si noti per inciso che, a livello interno, tale evoluzione della normativa sovranazionale nel corso degli anni '90 ha generato in prima battuta una spinta favorevole

---

<sup>229</sup> Regg. (CE) n. 97/1466 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e n. 97/1467 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>230</sup> Art. 1, c. 2, l. n. 196 del 1009 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Tanto le forme dei documenti contabili, quanto la platea dei soggetti inclusi nel consolidato sono determinate da strumenti armonizzati a livello europeo, a loro volta adottati sulla base di criteri di natura statistica condivisi a livello internazionale. Ci si limita qui a rilevare che, altrimenti, in assenza di armonizzazione contabile i vincoli finanziari si rivelerebbero delle “scatole vuote” con le quali i singoli legislatori possono facilmente “giocare” decidendo quali elementi contabili includere di volta in volta nel bilancio al fine di raggiungere l'obiettivo stabilito.

<sup>231</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO DEL BILANCIO, *La governance economica europea*, cit., 25 ss. Il valore numerico dell'OMT è determinato in sede europea sulla base dei criteri stabiliti dal Reg. 1466/1997/CE ed è espresso in una percentuale del PIL.

per l'autonomia impositiva e finanziaria degli enti territoriali: l'esigenza di sgravare sempre di più il bilancio dello Stato dagli oneri a sostegno della finanza degli enti locali ha portato alla diminuzione dei trasferimenti statali a fronte di un primo ampliamento della potestà impositiva delle autonomie territoriali, affiancato dall'istituzione del c.d. Patto di stabilità interno volto a estendere alle stesse gli obiettivi finanziari ai quali era sottoposto il bilancio statale (riduzione della spesa in disavanzo e del proprio *stock* di debito)<sup>232</sup>.

Il quadro così descritto verrà rimaneggiato solo dopo il 2009, nel contesto della crisi economico-finanziaria della quale si è parlato all'inizio di questo paragrafo: essa è stata non a caso definita un «terremoto» che ha spinto all'adozione di misure che hanno «cambiato il volto» dell'Unione stessa<sup>233</sup> e, conseguentemente – vista la posizione ormai pacificamente costituzionale rivestita dal diritto europeo nei sistemi nazionali – anche degli ordinamenti degli Stati membri.

A livello europeo – talora con strumenti propri del diritto UE, talora con la forma del trattato internazionale ma avvalendosi comunque del quadro istituzionale dell'Unione – si sono posti in essere sostanzialmente tre tipologie di misure: in primo luogo, la creazione di strutture in grado di fornire aiuti finanziari (soggetti a stringente condizionalità) agli Stati membri in difficoltà<sup>234</sup>; in secondo luogo, l'intensificazione della disciplina e delle forme di controllo delle *performance* fiscali ed economiche nazionali; infine, vi sono le politiche di sostegno poste in essere dalla Banca Centrale

---

<sup>232</sup> C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, in B. PEZZINI, S. TROILO (cur.), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia (Atti del Convegno di Bergamo, 6-7 giugno 2014)*, Napoli, 2015, 123, la quale richiama in particolare la l. n. 158 del 1990, la l. n. 133 del 199 e i relativi decreti di attuazione.

<sup>233</sup> D. CHARMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law*, cit., 714 ss.

<sup>234</sup> Appartengono a questo *genus* svariate misure: inizialmente, vennero adottati strumenti di natura provvisoria per fare fronte all'emergenza, come l'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) e il l'*European Financial Stability Facility* (EFSF), ai cui prestiti hanno fatto accesso ad esempio Grecia, Irlanda e Portogallo (M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione Europea al tempo della crisi*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012, 450 ss.). In seguito, per adottare uno strumento stabile si ritenne necessaria una modifica dell'art. 136 TFUE, con l'aggiunta dell'attuale par. 3 che autorizza gli Stati dell'Eurozona a «istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la disponibilità della zona euro nel suo insieme». Viene così nel 2012 istituito il *Meccanismo Europeo di Stabilità* (MES) che è una vera e propria istituzione finanziaria internazionale: su tale evoluzione v. A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, part. 3 ss.; M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, I, 2013, 1 ss.

Europea, come l'acquisto di titoli del debito pubblico degli Stati membri in difficoltà dai mercati secondari (c.d. *Quantitative easing*)<sup>235</sup>.

In questa sede rilevano in particolare le misure del secondo tipo. In generale, esse non introducono obiettivi sostanzialmente nuovi sul piano quantitativo all'interno del quadro di regolazione sovranazionale già illustrato, ma circondano gli stessi di nuove garanzie sul piano procedurale e sanzionatorio. Si possono ora richiamare le misure più significative che sono state adottate nel tempo, con l'avvertenza che esse saranno approfondite dal punto di vista formale e materiale nei prossimi capitoli:

a) creazione del Semestre europeo (2010/2011): coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e finanziarie degli Stati membri<sup>236</sup>;

b) Patto *Europlus* (2011): accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro nel marzo del 2011, che impegna gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati dell'Unione a porre in essere ulteriori misure di politica economica;

c) *Six Pack* (2011): ridefinizione della procedura per i disavanzi eccessivi<sup>237</sup> e della sorveglianza sugli squilibri macroeconomici<sup>238</sup>, previsione delle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'Euro<sup>239</sup>; precisazione delle condizioni di applicazione delle sanzioni<sup>240</sup>; disciplina sui quadri di bilancio nazionali<sup>241</sup>;

---

<sup>235</sup> Fuoriesce dal tema di questa tesi il complesso dibattito sul ruolo della BCE all'interno della crisi: con le varie misure adottate per far fronte alla crisi del debito sovrano e alla crisi bancaria, la BCE – guidata dall'italiano Mario Draghi – è stata soggetta a critiche di natura politica e di ricorsi giurisdizionali volti a dimostrare che la stessa avrebbe agito *ultra vires*, il più noto dei quali è il caso *Gauweiler*, sollevato di fronte al *Bundesverfassungsgericht*, il quale ha effettuato poi il rinvio pregiudiziale di fronte alla CGUE, relativo alle misure straordinarie – *Outright Monetary Transactions* (OMT) – annunciate dal Presidente Draghi (sul caso v. ad esempio P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati*, 21.07.2016). Va ricordato anche che non mancò il tentativo – sebbene unanimemente ritenuto embrionale e insufficiente – di dare all'Unione un ruolo anche nel rilancio della crescita economica e nel contrasto alla disoccupazione: il *Patto per la crescita e l'occupazione* (c.d. *growth pack*, accordo non vincolante stipulato dal Consiglio europeo del giugno 2012) consisteva infatti sostanzialmente in un ri-orientamento dei fondi strutturali già esistenti.

<sup>236</sup> Il già citato Reg. 1466/97/CE viene quindi modificato dal Reg. n. 1175/2011/UE, con l'istituzione del Semestre europeo per una discussione delle politiche nazionali di bilancio prima che esse siano approvate in atti giuridici.

<sup>237</sup> Reg. (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011.

<sup>238</sup> Reg. (UE) n. 1176/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011.

<sup>239</sup> Reg. (UE) n. 1174/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011.

<sup>240</sup> Reg. (UE) n. 1173/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011.

<sup>241</sup> Dir. (UE) n. 2011/85 del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

d) Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione Economica e Monetaria, c.d. *Fiscal compact* (2012): trattato internazionale (vincolante) recante l'impegno ad applicare e ad introdurre, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, il principio per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo;

e) *Two pack* (2013): rafforzamento della sorveglianza economica dei paesi in gravi difficoltà finanziarie e introduzione di disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici degli Stati membri<sup>242</sup>.

Come si può facilmente evincere, il complesso delle misure descritte ha avuto un profondo impatto tanto sull'ordinamento UE quanto sugli ordinamenti degli Stati membri, specialmente a quelli appartenenti all'Eurozona e a quelli che si sono vincolati ai trattati internazionali in materia finanziaria<sup>243</sup>, accentuando l'asimmetria complessiva del sistema europeo e le diversità istituzionali fra UE e UEM<sup>244</sup>. È dato acquisito inoltre al dibattito pubblico l'estrema conflittualità che ha caratterizzato le misure di volta in volta adottate, tanto che non è raro trovare descrizioni delle dinamiche descritte con metafore che richiamano uno scenario bellico, dalla definizione della nuova *governance* come un «campo di battaglia costituzionale»<sup>245</sup> alla ricerca di «vincitori e perdenti» sul piano istituzionale<sup>246</sup>. Questo rende bene l'idea non solo della conflittualità con la quale la crisi economico-finanziaria è stata gestita ma anche del fatto che essa non resta priva di conseguenze sulla concreta dinamica dei poteri in area europea.

Su questo ultimo punto molto divergenti sono i giudizi. Secondo alcuni la crisi economica ha determinato una vera e propria «crisi costituzionale» in area europea, la quale si manifesterebbe tanto nell'accentuarsi del *deficit* democratico a livello UE – dovuto alla marginalizzazione del Parlamento nella fase della crisi – quanto nella crisi

---

<sup>242</sup> Regg. (UE) 472 e 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013.

<sup>243</sup> Gli Stati contraenti del *Fiscal Compact*, ad esempio, non coincidono né con i soli Stati membri dell'Eurozona né con tutti quelli UE.

<sup>244</sup> S. BATTINI, *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., part. 27 ss.

<sup>245</sup> F. AMTENBRINK, *New Economic Governance in the European Union: Another Constitutional Battleground?*, in *SSNR Electronic Journal*, May 2014

<sup>246</sup> M. AUGUSTIN, *Institutional Winners and Losers of the Euro Crisis*, in *juridicum*, 3, 2017, 369 ss., secondo la quale i «vincitori» sarebbero il Consiglio Europeo e la Commissione, mentre i «perdenti» sarebbero i Parlamenti, europeo e nazionali, il primo ridotto a «silent observer», incapace di incidere realmente nei processi decisionali dell'UEM, e i secondi limitati nella loro autonomia di bilancio dall'obbligo di sottoporre i piani finanziari alla Commissione.

della democrazia pluralista a livello interno, determinata dalla presentazione di alcune misure economiche come le uniche possibili per l'uscita dalla crisi e dalla conseguente limitazione del confronto democratico<sup>247</sup>. Vi è però anche chi legge il nuovo sistema di *governance* finanziaria come uno sviluppo del processo di integrazione europea, con un conseguente riequilibrio del ruolo delle diverse Istituzioni<sup>248</sup>.

Non è possibile in questa sede approfondire questo aspetto assai complesso. Ai fini del tema oggetto di questo lavoro, ci si limita quindi a prendere atto di alcuni profili condivisi nella riflessione scientifica. In primo luogo, è pacifico che l'insieme delle misure adottate su più livelli durante la crisi economico-finanziaria ha determinato una profonda evoluzione nell'ordinamento UE, evoluzione che può dirsi ancora in corso, tanto da potersi ravvisare un vero e proprio *potere costituente dell'emergenza*<sup>249</sup>.

In secondo luogo, è stato osservato giustamente osservato come lo studio giuridico dell'impatto delle conseguenze dei provvedimenti adottati nel contesto della crisi sia terreno fertile per il metodo comparativo, per numerose ragioni: il punto di partenza comune della crisi dal punto di vista economico-finanziario; la dinamica internazionale innescatasi; la molteplicità di soluzioni offerte a problemi analoghi; le diverse tradizioni e culture giuridiche degli Stati coinvolti; la comune appartenenza a strutture sovranazionali come l'UE<sup>250</sup>. Di grande rilievo anche i profili d'interesse rilevati: dal diverso peso assunto dai principi costituzionali, in particolare quelli in materia finanziaria, alle riforme esplicite dei testi costituzionali (ricalcando essenzialmente la distinzione dottrinale tra modifiche "formali" e "informali" della Costituzione<sup>251</sup>), al ruolo delle fonti emergenziali come i decreti-legge, fino all'atteggiamento delle Corti costituzionali di fronte ai provvedimenti adottati con lo scopo dichiarato di fare fronte alla crisi<sup>252</sup>.

---

<sup>247</sup>V. ad esempio F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 91 ss.

<sup>248</sup>M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, cit., par. 8.

<sup>249</sup>E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia*, cit., 8.

<sup>250</sup>S. DE LA SIERRA, *Límites y utilidades del derecho comparado en el derecho público. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera*, in *Revista de Administración Pública*, 201, 2016, 87.

<sup>251</sup>G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 288 ss.

<sup>252</sup>S. DE LA SIERRA, *Límites y utilidades del derecho comparado en el derecho público*, cit., 92 ss.

Nei prossimi capitoli si avrà modo di utilizzare il metodo della comparazione per verificare l'impatto dell'ordinamento UE, specialmente nella fase più recente successiva ai mutamenti dovuti all'emergenza finanziaria, sull'autonomia finanziaria delle Regioni italiane e delle *Comunidades autónomas* spagnole, argomento nel quale si intrecciano numerosi degli aspetti appena richiamati. L'articolazione territoriale del potere, sviluppatasi in entrambi gli ordinamenti secondo un lungo percorso descritto per sommi capi nei paragrafi precedenti, rappresenta infatti un aspetto fondamentale dell'identità costituzionale italiana e spagnola, ma anche una questione sempre aperta a livello politico-istituzionale, specialmente sotto il piano dei rapporti finanziari fra livelli di governo, che sono anche il profilo più inciso dalla nuova *governance* finanziaria europea.





## CAPITOLO 3

### LE FONTI

Sommario: 3.1 L'Ordinamento dell'Unione Europea – 3.1.1 *Il consolidato quadro dei principi UE in materia economica* – 3.1.2 *L'eterogeneo assetto delle fonti riportabili alla c.d. governance finanziaria europea* – 3.2 L'ordinamento spagnolo – 3.2.1 *La Costituzione* – 3.2.2 *L'attuazione dell'autonomia finanziaria delle Comunità autonome* – 3.2.3 *L'attuazione dell'art. 135 Cost.* – 3.2.4 *Uno sguardo d'insieme* – 3.3 L'ordinamento italiano – 3.3.1 *La Costituzione* – 3.3.2 *L'attuazione dell'art. 119 Cost.* – 3.3.3 *L'attuazione della l.cost. n. 1 del 2012* – 3.3.4 *Uno sguardo d'insieme*

#### **3.1 L'ordinamento dell'Unione europea**

L'esposizione delle fonti normative che regolano l'autonomia finanziaria di Regioni e CCAA non può non partire dall'esposizione del quadro normativo sovranazionale. Questa scelta può forse stupire a primo acchito, in quanto i rapporti finanziari fra Stato membro e gli enti autonomi al suo interno potrebbero essere visti come questione *meramente interna* allo Stato: in realtà, l'analisi che segue si fa carico di smentire in buona parte questo assunto. Si vedrà infatti che l'ordinamento UE influenza in maniera determinante l'autonomia finanziaria regionale, sia direttamente – per il tramite di disposizioni che conformano, ad esempio, la potestà impositiva delle autonomie – sia indirettamente, ove lo Stato sia tenuto al raggiungimento di obiettivi finanziari che implicano un' incisiva azione di coordinamento, e talora di uniformazione, nei confronti delle decisioni politico-finanziarie di Regioni e CCAA.

##### ***3.1.1 Il consolidato quadro dei principi UE in materia economica***

Nel capitolo precedente si è visto come il rapporto tra Regioni e ordinamento UE sia stato fin dall'inizio assai articolato, dal momento che l'appartenenza degli ordinamenti statali a un più ampio ordinamento sovranazionale ha generato nel tempo tanto spinte centripete quanto occasioni di sviluppo delle autonomie territoriali.

Per cogliere appieno l'impatto dell'ordinamento UE sull'autonomia finanziaria regionale non è quindi possibile cominciare ad analizzare le relative fonti dai provvedimenti più recenti in materia finanziaria, ma è necessario dare almeno un quadro

sintetico dei principi fondativi del diritto comunitario, quelli finalizzati alla creazione di un mercato comune, che conformano decisamente la potestà impositiva degli enti territoriali, impattando dunque sulla possibilità di istituire tributi propri come espressione dell'autonomia finanziaria di entrata<sup>253</sup>.

Bisogna ricordare prima di tutto le libertà cardine del mercato comune: libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, le quali, tutte, devono essere lette alla luce del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità stabilito dall'art. 18, TFUE. In particolare:

- la libertà di circolazione delle merci vieta l'istituzione di dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente (art. 28 TFUE)<sup>254</sup>;

---

<sup>253</sup> La dottrina tributaristica tende a distinguere l'integrazione "in positivo" e quella "in negativo" in materia tributaria. La prima si ha quando l'UE esercita la propria potestà normativa sui tributi sulla base di una norma primaria che le attribuisce espressamente il potere di armonizzare le legislazioni nazionali. Questo è espressamente previsto ad esempio nel caso delle imposte indirette (art. 113 TFUE), come anche in materia energetica (art. 194 TFUE), ma si ritiene sia possibile anche in materia di imposte dirette sulla base delle norme che prevedono il potere di ravvicinare le legislazioni degli Stati membri (art. 114 ss., TFUE). Dal momento che si richiede che tali misure siano approvate all'unanimità in Consiglio, tuttavia, l'avanzamento dell'integrazione "in positivo" risulta difficile. L'integrazione "in negativo" si realizza invece a partire dall'interpretazione dei principi del diritto UE, dalle libertà fondamentali, dal divieto di aiuti di Stato, che impone la non applicazione delle norme nazionali che contrastino con le stesse (principi dell'effetto diretto e del primato del diritto UE). In questo modo si conforma la potestà impositiva dello Stato e delle Regioni: queste ultime sono particolarmente interessate dalla problematica in quanto, mentre il primo gode del gettito derivante da tributi che prevedono basi imponibili consolidate (prima fra tutte il reddito), le seconde sono stimolate alla ricerca di nuove basi imponibili sulle quali fondare i tributi propri. V. F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, 2, cit., 347 ss.

<sup>254</sup> Si può ricordare fin d'ora che analoghe libertà all'interno del territorio nazionale sono garantite sia dalla Costituzione italiana che da quella spagnola. In particolare, l'art. 120, c. 1, Cost. italiana statuisce che «la Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose e tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale», mentre l'art. 139.2 Cost. spagnola afferma che «nessuna autorità potrà adottare misure che ostacolino direttamente o indirettamente la libertà di circolazione e di stabilimento delle persone e la libera circolazione dei beni in tutto il territorio spagnolo». La somiglianza di queste disposizioni fra loro e di entrambe con quelle previste a livello sovranazionale non deve stupire: è il portato della frammentazione politica che ha storicamente caratterizzato tanto la penisola italiana che quella iberica e, più di recente, lo spazio europeo, con il correlativo potere di imporre oneri economici e limiti al passaggio delle frontiere. In effetti, la creazione di uno spazio economico unitario è uno dei dati genetici dello Stato moderno: a volte l'unificazione politico-amministrativa si pone a monte di questo processo (come in Francia), a volte a valle (come nel caso dello *Zollverein* tedesco). In ogni caso l'esito è che «la liberalizzazione dello spazio economico nazionale è, storicamente, l'altra faccia dell'unificazione e dell'accentramento del potere politico» (così, G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 15).

- la libertà di circolazione delle persone, con riferimento all'ambito che interessa in questa sede<sup>255</sup>, si riferisce ai soggetti di diritto "economicamente qualificati", ossia rispettivamente ai lavoratori (art. 45 TFUE) e alle imprese (c.d. libertà di stabilimento, art. 49 TFUE);

- la libertà di circolazione dei servizi riveste un ruolo residuale rispetto alle precedenti, e tutela i soggetti che svolgono attività in un altro Stato membro senza peraltro stabilirvisi in maniera permanente (art. 56 TFUE);

- la libertà di circolazione dei capitali, che vieta ogni restrizione ai movimenti di capitali (art. 63 TFUE), è strumentale alle altre, in quanto il capitale è necessario per finanziare gli altri fattori della produzione.

Le due più rilevanti esperienze di tributi propri istituiti da Regioni italiane si sono scontrate proprio con questo quadro di principi sovranazionali: si tratta delle ccdd. "tassa sul tubo" della Regione siciliana e "tassa sul lusso" della Regione Sardegna.

La prima, istituita con legge regionale n. 2 del 2002, aveva come presupposto la proprietà di gasdotti ricadenti nel territorio della Regione siciliana e classificabili di "prima specie" ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno 24 novembre 1984 (ovvero quelli di dimensioni maggiori); la base imponibile era calcolata sulla base del volume delle condotte. Il prelievo è stato oggetto di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia avviata dalla Commissione europea sulla base della tesi – accolta poi dalla Corte di Giustizia – che il tributo si ponesse in violazione degli artt. 23, 25 e 133 del Trattato CE che vietavano agli Stati membri di introdurre unilateralmente prelievi all'importazione o all'esportazione con Paesi terzi. Esso andava ad incidere solo apparentemente sul diritto di proprietà dell'infrastruttura, mirando invece a colpire il prodotto trasportato, dal momento che ha ad oggetto impianti destinati non allo stoccaggio, ma al trasporto del *gas*, e prende in considerazione la capienza delle condotte<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> La libertà di circolazione delle persone è un argomento assai complesso, che trascende ormai le figure del lavoratore e dell'impresa (comprensiva del prestatore di servizi di natura professionale) che venivano in rilievo nell'originaria impostazione economica propria del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) e della relativa giurisprudenza. La libertà di circolazione non è più riconosciuta solo ai lavoratori ma a tutti i cittadini europei e anche ai cittadini di Paesi terzi ove in possesso di alcuni requisiti: su questo percorso v. A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Estratto*, Torino, 2017, 63 ss.

<sup>256</sup> CGUE, 21 giugno 2007, C-173/05. Sulla vicenda v., S. PERAZZELLI, *Il caso della "tassa sul tubo" tra*

La seconda misura fiscale richiamata assumeva invece a presupposto lo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, applicabile nel periodo dal 1° giugno al 30 settembre, soltanto per alcune categorie di imprese con domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna<sup>257</sup>.

In questo caso è stata “chiamata in causa” la Corte costituzionale, la quale ha colto l’occasione per effettuare il proprio primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia<sup>258</sup> e, conseguentemente, sulla base del pronunciamento di quest’ultima, dichiarare l’illegittimità costituzionale della norma per violazione dell’art. 117, c.1, Cost., nella misura in cui il legislatore regionale non aveva rispettato gli obblighi derivanti dalla partecipazione dell’Italia all’ordinamento UE<sup>259</sup>. La Corte di Giustizia ha infatti ritenuto che la normativa della Regione Sardegna fosse in contrasto con il principio della libera prestazione di servizi, rilevando che l’imposta rendesse più onerosi i servizi gravati rispetto a quelli forniti dagli esercenti stabiliti sul territorio regionale, precisando inoltre che «nel settore della libera prestazione dei servizi, un provvedimento fiscale nazionale che ostacoli l’esercizio di tale libertà può costituire una misura vietata, sia che esso emani dallo Stato stesso sia che emani da un ente locale»<sup>260</sup>.

Rilevante impatto sull’autonomia finanziaria di Regioni e CCAA ha poi il divieto di aiuti di Stato, previsto dall’art. 107 TFUE, secondo il quale «sono incompatibili con il mercato interno ... gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»<sup>261</sup>. Come si vede, requisito essenziale perché il vantaggio

---

*fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Istituzioni del federalismo*, 6, 2007, 823 ss.; G.M. SALERNO, *Le Regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *federalismi.it*, 13.06.2007.

<sup>257</sup> Art. 4, l.r. n. 4 del 2006, come sostituito da l.r. n. 2 del 2007.

<sup>258</sup> Corte cost., ord. n. 103 del 2008.

<sup>259</sup> Corte cost., sent. n. 216 del 2010, la quale ricorda che «nei giudizi promossi in via principale - come quello in esame - in cui si dubiti della compatibilità di leggi regionali con norme comunitarie dotate di efficacia diretta, queste ultime fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all’art. 117, primo comma, Cost.».

<sup>260</sup> La disciplina viene ritenuta anche in contrasto col divieto di aiuti di Stato – di cui si parla a seguire, nel testo – in quanto, mediante la rinuncia del gettito che deriverebbe dai tributi pagati dalle imprese stabilite sul territorio regionale, si crea in realtà un’ingiustificata misura di favore nei confronti di queste ultime.

<sup>261</sup> Si può notare come la disciplina degli aiuti di Stato, che pur come finalità primaria ha la tutela della concorrenza, presenti anche ulteriori implicazioni. Prima di tutto, essa diviene un modo di controllare la fiscalità diretta degli Stati, in assenza di una possibilità di armonizzazione come avviene per le indirette (C. CALDERÓN PATIER, Á. GONZÁLEZ LORENTE, *Las ayudas de Estado en la legislación de la Unión Europea*

attribuito sia considerato aiuto di Stato è la “selettività” dei criteri di attribuzione, tali da incidere sulla competitività soltanto di alcuni operatori economici e quindi violando il principio concorrenziale tutelato dal diritto UE.

Tale divieto, in realtà, incide sia sull’esercizio della potestà normativa regionale in materia tributaria, con particolare riferimento ai trattamenti tributari di favore (agevolazioni, esenzioni), sia sull’autonomia di spesa, ove questa si concreti nella previsione di concessioni di risorse pubbliche alle imprese (sovvenzioni, contributi, etc.): la CGUE ha infatti statuito che l’aiuto di Stato può consistere tanto nella diretta erogazione di risorse pubbliche quanto nell’eliminazione di un onere che altrimenti sarebbe gravato sull’operatore economico<sup>262</sup>. Le conseguenze dell’adozione di un aiuto di Stato illegittimo sono particolarmente gravose per lo Stato, comportandone non soltanto l’obbligo di rimozione dall’ordinamento, ma anche il recupero delle somme già erogate e il risarcimento del danno nei confronti dei concorrenti o dei terzi danneggiati<sup>263</sup>: a norma del TFUE, la Commissione ha rilevanti poteri di valutazione, di indagine e sanzionatori in materia di aiuti di Stato, di fronte ai quali solo lo Stato, e non le Regioni e CCAA, è responsabile e ha conseguentemente il potere di interloquire e spiegare le ragioni che fondano la legittimità dell’operato dei poteri pubblici, compresi quelli territoriali.

A questo proposito si può ricordare che la Spagna nel 2015 è stata destinataria di una lettera della Commissione con la quale veniva chiesta l’eliminazione o la modifica dell’*Impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales*, stabilita da *Cataluña, Principado de Asturias, Aragón, Canarias, La Rioja e Navarra* (si noti che l’appartenenza al regime forale a questi fini è del tutto irrilevante per il diritto UE), che pure era stata ritenuta legittima dal giudice costituzionale<sup>264</sup>.

Si noti in realtà che la disciplina degli aiuti di stato si può rivelare anche un incentivo a favore di una maggiore autonomia finanziaria di Regioni e CCAA: in contesti

---

*como restricción a la política fiscal de los Estados miembros*, in *Crónica Tributaria*, 115, 2005, 61 ss.). Ancora, si è osservato come tale disciplina – seppure in modo indiretto – abbia costituito un primo embrionale incentivo al controllo e al contenimento della spesa pubblica da parte degli Stati membri (G. DELLA CANANEA, *La disciplina giuridica delle finanze dell’Unione e delle finanze nazionali*, cit.).

<sup>262</sup> CGUE, 2 luglio 1974, C-173/73, Italia/Commissione.

<sup>263</sup> E. MANZANO SILVA, *Ayudas de estado de carácter fiscal; régimen jurídico*, Cizur Menor, 2009.

<sup>264</sup> SSTC 122/2012 de 5 de junio; 96/2013 de 23 de abril, 208/2012 de 14 de noviembre, 53/2014 de 10 de abril. In argomento v. I. ROVIRA FERRER, *Estado actual y perspectivas de futuro de la potestad autonómica para crear impuestos propios*, in *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 24, 2016, 206.

marcatamente differenziati dal punto di vista economico come quelli italiano e spagnolo, ben può darsi che si ravvisi l'opportunità di incentivare le imprese che si vogliono stabilire su determinati territori. Tuttavia, alla luce della vigente normativa europea, sarebbero ritenute "selettive" e quindi vietate le misure destinate soltanto a una parte del territorio nazionale, al di fuori dei casi espressamente previsti dai parr. 2 e 3 dell'art. 107 TFUE. Diversamente si pone però la questione ove la misura sia adottata dagli enti territoriali: nella nota sentenza *Azzorre* la Corte di Giustizia ha infatti statuito che ove il vantaggio patrimoniale sia attribuito (a) da un'autorità infrastatuale, che (b) sia dotata di uno statuto autonomo *di fatto e di diritto*, allora la "selettività" si valuta con riferimento al territorio di competenza di detto ente, con la conseguenza che non potrebbe ritenersi selettivo un aiuto rivolto a tutte le imprese che operano nel territorio regionale<sup>265</sup>.

A questo argomento si collega quello della fiscalità ambientale, che rientra nella più ampia prospettiva delle politiche ambientali dell'UE<sup>266</sup>. La disposizione di rango primario di riferimento è l'art. 191 TFUE, secondo il quale «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni dell'Unione». Nell'ambito della fiscalità ambientale si possono far rientrare sia i tributi espressamente istituiti per colpire in maniera più intensa le attività inquinanti sia le agevolazioni volte a incentivare comportamenti virtuosi per la tutela dell'ambiente.

Il riferimento alla diversità delle situazioni regionali contenuto nell'art. 191 TFUE mette in luce come gli enti territoriali siano in una posizione naturalmente privilegiata per adottare misure di protezione dell'ambiente, stante il loro collegamento al territorio e la

---

<sup>265</sup> Oltre alla pronuncia richiamata in testo (CGUE, 6 settembre 2006, C-88/03, *Azores*) vengono in considerazione: CGUE, 11 settembre 2008, cause riunite C-428/06 e C-434/06, *Unión General de Trabajadores de la Rioja*; 15 novembre 2011, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, *Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito*. Più precisamente la giurisprudenza comunitaria tende a distinguere tra situazioni simmetriche e asimmetriche, a seconda che tutte le regioni abbiano o meno i medesimi poteri di regolazione a livello tributario. Mentre nei casi di simmetria non si può definire un livello nazionale di pressione fiscale "normale", è nei casi di asimmetria che si applica la giurisprudenza citata. Particolare importanza ai fini della verifica dell'effettiva autonomia – e quindi per escludere la selettività territoriale – ha l'assenza di poteri conformativi del livello centrale di governo sulla potestà impositiva delle Regioni (ovvero che non sia lo Stato centrale a determinare il contenuto normativo dell'agevolazione) e il fatto che sia l'ente territoriale che sopporta l'onere finanziario dell'agevolazione (ossia che la conseguente diminuzione del gettito non sia compensata da un aumento dei trasferimenti finanziari dal centro).

<sup>266</sup> In argomento, v. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Torino, 2017, 67 ss.

conseguente possibilità di cogliere i fattori che necessitano di maggiore protezione e le minacce immediate<sup>267</sup>: sono dunque generalmente giustificati gli interventi di favore adottati per perseguire tale finalità<sup>268</sup>.

Infine, le entità infrastatali, nell'esercizio del loro potere legislativo, devono rispettare le norme stabilite dall'Unione europea anche per quanto riguarda il diritto derivato, con il quale si realizza l'integrazione "in positivo" a livello tributario. Questo si osserva in particolare in materia di IVA, imposta disciplinata dalla Direttiva CE 2006/112 del Consiglio del 28 novembre 2006: fatte salve le eccezioni espressamente previste dai Trattati<sup>269</sup>, la normativa sull'IVA esclude l'autonomia regionale in quest'ambito, dato che attribuisce allo Stato il potere di stabilire le aliquote base e ridotte con valenza su tutto il territorio nazionale<sup>270</sup>. Si ritiene inoltre che la previsione di differenti aliquote regionali contrasterebbe con la concezione dell'IVA come tributo a carattere generale, potendo costituire una barriera per il libero scambio delle merci e dei servizi e distorcere la concorrenza e il funzionamento del mercato interno<sup>271</sup>.

---

<sup>267</sup> Nella stessa logica, nonostante la tutela dell'ambiente rientri fra le materie di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. italiana, e quindi sia in astratto preclusa all'intervento del legislatore regionale, la Corte costituzionale consente alle Regioni di legiferare in materia – fermo il rispetto di quanto previsto dal legislatore statale – per garantire livelli di tutela più elevati (Corte cost., sentt. nn. 104 del 2008; 12 del 2009; 61 del 2009; 235 del 2009). V. N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2015, 65-67.

<sup>268</sup> Gli sgravi concessi a tutela dell'ambiente sono in particolare dichiarati compatibili con il divieto di aiuti di Stato dal Regolamento CE 2008/800 del Consiglio del 6 agosto 2008.

<sup>269</sup> Si pensi ad Azzorre e Madeira per il Portogallo e alle Canarie per la Spagna (art. 105 TFUE).

<sup>270</sup> Artt. 96-101, Direttiva 2006/112/CE.

<sup>271</sup> A. VEGA, *The Impact of European Union Law on Regional Autonomy in Business and Value Added Taxation*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 24, 2016, 35-36.

### 3.1.2 *L'eterogeneo assetto delle fonti riportabili alla c.d. governance finanziaria europea*

Nel capitolo precedente si è descritta l'evoluzione del quadro normativo sovranazionale sotto la spinta della crisi economico-finanziaria, secondo un approccio che potremmo definire "dinamico". A questo punto è però opportuno esporre analiticamente il risultato di questo processo sul piano statico, dando conto delle fonti che conformano l'*ordinamento finanziario* degli Stati.

Va peraltro subito chiarito che con quest'ultima espressione non ci si riferisce soltanto al bilancio statale: l'ordinamento sovranazionale guarda infatti alla dimensione finanziaria degli Stati come un complesso organico, comprensivo dei bilanci dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, di alcuni Enti pubblici, ovvero di quella che viene definita "finanza pubblica allargata", senza limitarsi al bilancio del livello centrale di governo ma prendendo in considerazione tutte le risorse pubbliche<sup>272</sup>.

Da un punto di vista contabile, lo strumento che viene utilizzato è quello del bilancio consolidato, ossia un documento unitario che registra a consuntivo l'insieme delle spese e delle entrate dei soggetti istituzionali che compongono il settore istituzionale delle pubbliche amministrazioni. Esso è integralmente definito sulla base delle norme europee: con riferimento ai soggetti che vi sono ricompresi, ai criteri di contabilizzazione, etc.<sup>273</sup>. È con riferimento al bilancio consolidato che viene valutato il rispetto da parte

---

<sup>272</sup> Il concetto di "finanza pubblica allargata" è pacificamente utilizzato tanto in dottrina quanto dalla giurisprudenza costituzionale: v., ad esempio, Corte cost., sent. n. 107 del 2016.

<sup>273</sup> La fonte normativa di riferimento è il Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al "Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità europea" (cd. SEC 95). Sulla base di questo, è stato adottato il *Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico*, che costituisce strumento interpretativo del Regolamento. Il sistema è stato poi aggiornato dal Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, istitutivo del SEC 2010. Il SEC è un sistema contabile comparabile a livello internazionale che armonizza – mediante l'utilizzo di concetti prettamente economico-sostanziali e non contabili-formali – i criteri di individuazione dei dati atti a descrivere il complesso di un'economia. Il bilancio consolidato non appartiene alla manovra di bilancio statale ma viene elaborato da un Ente nazionale deputato a funzioni statistiche (nel caso italiano, l'ISTAT) che lo trasmette annualmente all'EUROSTAT (v. Corte dei conti, Sezioni riunite, 14 marzo 2018, n. 10). Questione centrale nella predisposizione del consolidato è l'individuazione dei soggetti istituzionali che fanno parte del settore "Amministrazioni Pubbliche" ai fini della normativa europea: sono infatti i loro bilanci che concorrono a formare gli aggregati sui quali si misura il rispetto dei vincoli finanziari europei. Ebbene, il Regolamento – utilizzando come anticipato un linguaggio prettamente economico – definisce Amministrazioni pubbliche ai fini della normativa contabile «tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori» (par. 2.68). Non vi è dubbio che gli enti territoriali rientrino in questa



dello Stato degli obblighi contratti a livello sovranazionale, rispetto di cui è giuridicamente responsabile unicamente lo Stato e non i Governi territoriali, con la conseguenza che al primo deve essere riconosciuta una potestà di coordinamento dell'intero sistema che si fa più incisiva a seconda del grado di incisività e di dettaglio degli obblighi sovranazionali<sup>274</sup>.

Passando a dati più concreti, si può affermare che le regole poste a livello sovranazionale impattano sulla finanza pubblica nazionale su due profili: quello procedurale e quello sostanziale. Il primo profilo comprende le numerose regole che scandiscono tempi e forme della decisione finanziaria a livello nazionale – prevedendo altresì forme di coinvolgimento degli organi dell'Unione europea – mentre con il secondo si indicano i concreti obiettivi finanziari posti dalle norme (come, ad esempio, il cd. pareggio di bilancio). Tanto le prime quanto le seconde incidono in modo concreto anche sull'autonomia finanziaria regionale.

Partendo dall'ordinamento UE, fin dal 1992 il *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* reca due disposizioni che incidono sulle politiche di bilancio degli Stati: l'art. 121 TFUE (sorveglianza multilaterale) e l'art. 126 TFUE (procedura per i disavanzi eccessivi). L'art. 121 prevede che «Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio», delineando poi le modalità di svolgimento della sorveglianza multilaterale sui conti pubblici nazionali e i poteri delle Istituzioni coinvolte. L'art. 126 stabilisce invece che «Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi», individuando anche in questo caso le misure di controllo e repressive e attribuendo al Consiglio incisivi

---

definizione, la quale (lo si dice per completezza) non manca di sollevare complesse questioni interpretative, che devono essere risolte dalla Corte di Giustizia in quanto garante dell'interpretazione uniforme del Regolamento (per un rinvio pregiudiziale in questo senso v. Corte dei conti, Sezioni riunite, 10 ottobre 2017, n. 32). Il conto economico consolidato si compone di tre tabelle: la prima contiene l'elenco degli enti i cui bilanci rientrano nel consolidato; la seconda elenca le singole voci di entrata e di spesa per ciascun ente, ulteriormente suddivise in operazioni di parte corrente e in conto capitale; la terza individua i risultati complessivi e i saldi differenziali. Il saldo globale, costituito dalla differenza tra le entrate e le spese comprensive di parte corrente e conto capitale, costituisce il parametro di riferimento per il raggiungimento degli obiettivi UE: viene considerato in quanto tale per la verifica del rispetto del limite all'indebitamento netto (o disavanzo, che si verifica quando le spese sono superiori alle entrate) mentre a partire da esso, scomputate le misure *una tantum* e temporanee, viene calcolato il cd. saldo strutturale rilevante per il raggiungimento dell'Obiettivo di medio termine (OMT). Per ulteriori chiarimenti, v. oltre nel testo.

<sup>274</sup> Sul coordinamento della finanza pubblica, v. *infra*, 4.5.

poteri<sup>275</sup>, al fine di persuadere lo Stato membro in disavanzo a conformarsi alle indicazioni fornitegli.

Il meccanismo di attuazione della *governance* finanziaria così delineata si è da sempre articolato in due sottofasi: i ccdd. “braccio preventivo” (*preventive arm*) e “braccio correttivo” (*corrective arm*)<sup>276</sup>. È solo il primo a essere rilevante ai fini della presente ricerca in quanto co-determinatore dell’evoluzione dei rapporti finanziari fra livelli di governo. E questo, sia per un dato contingente – il braccio correttivo non ha mai interessato nessuno dei due Paesi oggetto di questo studio – sia per un dato strutturale, ossia che quando entra “in gioco” una procedura per disavanzo eccessivo ci troviamo già al di fuori del fisiologico andamento dei rapporti finanziari fra livelli di governo: essa non potrebbe che concretarsi in un dialogo fra Governo statale (giuridicamente responsabile) e Istituzioni UE nel definire i contenuti di una misura correttiva *ad hoc* destinata ad essere approvata dal Parlamento statale, non venendo in considerazione l’autonomia finanziaria territoriale.

Ciò nonostante, dato che la legge spagnola di attuazione dell’equilibrio di bilancio (LOEPSF) prende ispirazione da questo schema<sup>277</sup>, si può ricordare sinteticamente come la parte correttiva (Reg. 1467/97<sup>278</sup>) preveda in presenza di un disavanzo eccessivo numerose fasi procedimentali, che vanno dall’approccio collaborativo a quello sanzionatorio, le quali possono essere così riassunte:

---

<sup>275</sup> «11. Fintantoché uno Stato membro non ottempera ad una decisione presa in conformità del paragrafo 9, il Consiglio può decidere di applicare o, a seconda dei casi, di rafforzare una o più delle seguenti misure:

- chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli,
- invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione,
- richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto,
- infliggere ammende di entità adeguata».

<sup>276</sup> Nel quadro dell’originario Patto di Stabilità e Crescita del 1997, la *governance* finanziaria era disciplinata da una risoluzione e due regolamenti: Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita del 17 giugno 1997; Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, e il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>277</sup> V. *infra*, 3.2.3.

<sup>278</sup> Anch’esso modificato nell’ambito del *six pack* dal Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell’8 novembre 2011, al fine (come recita la rubrica) di accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

- *parere della Commissione*, trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo, sullo stato di disavanzo eccessivo dello Stato e proposta di correzione (art. 3, Regolamento);
- *raccomandazione del Consiglio* – adottata a sua volta su raccomandazione della Commissione – che fissa un termine per lo Stato per dare seguito alla proposta e un termine per la correzione del disavanzo, alla quale segue una relazione dello Stato circa il seguito dato alla raccomandazione (art. 126, par. 7, TFUE);
- (fase eventuale: in presenza di gravi condizioni che minano la correzione del disavanzo e se sia stato dato adeguato seguito alla raccomandazione): *raccomandazione rivista del Consiglio* che proroga i termini della prima;
- in caso di inadempimento dello Stato, il Consiglio può decidere la *pubblicazione delle raccomandazioni* e la loro comunicazione al Consiglio europeo (art. 4, Regolamento);
- entro i successivi due mesi, *intimazione del Consiglio* allo Stato ad adottare le misure necessarie a correggere il disavanzo eccessivo (art. 5, Regolamento)<sup>279</sup>;
- entro quattro mesi dall'intimazione, il Consiglio può adottare *sanzioni* (art. 126, par. 11, TFUE, artt. 6-8, Regolamento), fra le quali la più rilevante è un'ammenda la cui misura di base corrisponde allo 0,2% del PIL e quella massima allo 0,5%<sup>280</sup>.

Ciò detto ci si può concentrare sulla “fisiologia” del sistema, quella all’interno della quale si dovrebbe esplicitare (almeno in potenza) l’autonomia finanziaria di Regioni e CCAA. Come detto, l’esposizione deve guardare sia agli obiettivi sostanziali che alle forme procedurali della *governance*. Sui primi – già richiamati nel capitolo precedente – è ora possibile soffermarsi più ampiamente.

---

<sup>279</sup> Nei medesimi casi previsti per la raccomandazione, è possibile adottare una successiva intimazione “rivista”.

<sup>280</sup> Art. 12, Regolamento: «... l'ammontare del primo deposito è costituito da un elemento fisso, pari allo 0,2 % del PIL e da un elemento variabile pari ad un decimo della differenza tra il disavanzo espresso in percentuale del PIL nell'anno precedente ed il 3 % del valore di riferimento del PIL. Per tutti gli anni successivi, sino a che la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo non sia abrogata, il Consiglio valuta se lo Stato membro partecipante interessato ha dato seguito effettivo all'intimazione del Consiglio ... In tale valutazione annuale il Consiglio decide... di intensificare le sanzioni, salvo che lo Stato membro partecipante interessato abbia ottemperato all'intimazione del Consiglio. Qualora sia decisa la costituzione di un deposito aggiuntivo, questo è pari a un decimo della differenza tra il disavanzo espresso in percentuale del PIL dell'anno precedente e il 3 % del valore di riferimento del PIL. L'importo di ciascuno dei depositi di cui ai paragrafi 1 e 2 non può superare il massimale dello 0,5 % del PIL».

In primo luogo, vi è un limite all'indebitamento netto (o disavanzo), cioè alla differenza fra le entrate e le uscite del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche<sup>281</sup>. Esso è soggetto alla soglia del 3% del PIL, superata la quale si attivano le procedure correttive europee. Si tratta del limite più "lineare" da comprendere in quanto si basa su un dato contabile immediatamente evidente: esso si calcola, come detto, sul complesso degli enti appartenenti al settore amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti territoriali. Già questo primo limite fa sorgere un'immediata necessità di controllo della spesa degli enti autonomi (e dei loro enti strumentali nella misura in cui i loro bilanci concorrano alla formazione del consolidato), i quali altrimenti rischierebbero – tramite una politica di spesa incontrollata – di determinare il superamento del limite a prescindere dal rispetto dello stesso nel bilancio statale, generando una responsabilità dello Stato sul piano europeo e internazionale.

In secondo luogo, vi è un limite al rapporto debito/PIL, fissato nel 60%<sup>282</sup>. In particolare, viene in considerazione il debito lordo, non comprensivo delle attività del patrimonio delle AAPP. L'Italia, come molti altri Stati membri, non ha mai rispettato questo limite: quello che è sempre venuto in considerazione è più che altro la tendenza di avvicinamento a questo obiettivo, questione divenuta decisamente più tagliente durante la crisi economico-finanziaria quando i mercati hanno cominciato a dubitare della solvibilità degli Stati fortemente indebitati quali "debitori sovrani", facendo schizzare in alto lo *spread*, cioè il differenziale del tasso di rendimento dei titoli del loro debito pubblico rispetto ai *Bund* (titoli di Stato) tedeschi. Fino al *Six pack* le norme chiedevano agli Stati che non rispettavano il limite genericamente la diminuzione del debito «ad un ritmo soddisfacente»: essa è stata ora resa decisamente più vincolante, richiedendosi una riduzione dello stesso di un ventesimo all'anno nella media dei tre precedenti esercizi<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> Sul concetto del conto consolidato, v. *supra*, n. 273.

<sup>282</sup> Art. 2, Regolamento (CE) n. 1467/97.

<sup>283</sup> Sulla consistenza di questo vincolo si devono fare delle precisazioni. In primo luogo, la riduzione di un ventesimo all'anno non significa che in vent'anni si raggiunga il rapporto del 60%. La base di calcolo non è infatti sempre la medesima ma – riducendosi in ipotesi il debito – diviene sempre minore di anno in anno e così il valore proporzionale della correzione necessaria: l'avvicinamento al 60%, per come sono formulate le norme, è solo tendenziale (così C. COTTARELLI, *Il macigno*, cit., 140-141). Inoltre, il Regolamento afferma che ove la violazione della regola sul debito dipenda dagli effetti del ciclo economico lo Stato membro non può essere sottoposto alla procedura per disavanzo eccessivo: in questo modo, il Regolamento ricollega la regola sul debito a quella successiva (OMT relativo al saldo strutturale), al fine di evitare che la fissazione di regole di bilancio che non tengano conto dell'andamento del ciclo economico finisca per

Posto che anche negli Stati regionali il debito pubblico è sempre stato emesso principalmente dal livello centrale di governo – in quanto finanziariamente più strutturato e affidabile e, quindi, in grado di emettere titoli di debito a un tasso di interesse inferiore (meno costoso sul lungo termine) – la questione che si pone è quella della partecipazione delle Regioni alla riduzione del debito pubblico statale, con ulteriori tagli alle risorse destinate alle Autonomie.

In ultimo, vi è il rispetto di un limite diverso e più incisivo (in termini quantitativi) rispetto al limite all'indebitamento netto, ed è il limite relativo al saldo strutturale, ovvero al saldo di bilancio depurato degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*: esso viene denominato Obiettivo di medio termine (OMT)<sup>284</sup>. La base di calcolo è tuttavia differente dal vincolo sull'indebitamento netto: il saldo strutturale permette di dare una valutazione realistica della politica di bilancio discrezionale, ovvero quella dipendente dalla volontà del decisore politico, al netto della componente ciclica (ad esempio la diminuzione del gettito tributario dovuta alla crisi economica), e delle misure contingenti. L'OMT è fissato dall'UE al fine di perseguire il risanamento e la stabilità dei conti pubblici statali, garantendo anche un "margine di sicurezza" rispetto alla regola sull'indebitamento in caso di peggioramento delle condizioni economiche. Si stabilisce inoltre la cd. "regola della spesa", secondo la quale le entrate straordinarie siano destinate alla riduzione del disavanzo e del debito<sup>285</sup>: esse infatti, rientrando nel calcolo dell'OMT (a differenza di quelle *una tantum*<sup>286</sup>) rischierebbero di innalzare troppo le stime

---

costringere gli Stati ad adottare politiche pro-cicliche, aggravando ulteriormente la crisi (SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO DEL BILANCIO, *La governance economica europea*, cit., 34 ss.).

<sup>284</sup> Esso è stato introdotto con i Regolamenti (CE) n. 1055 e 1056 del 2005. Questa scelta «trasformò il disavanzo di bilancio da un dato contabile, sia pure passibile di manipolazione, in una stima ottenuta con metodi statistici» (così M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo*, in *Atti del Seminario su "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013, disponibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 17).

<sup>285</sup> Artt. 5 e 6, Regolamento (CE) n. 1466/97, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1175/2011.

<sup>286</sup> Le entrate *una tantum* derivano da provvedimenti destinati ad avere un effetto limitato nel tempo, le entrate straordinarie derivano da misure stabili ma con un effetto positivo parzialmente indipendente dall'andamento del ciclo economico: si fa l'esempio dell'aumento dei valori immobiliari in Spagna e Irlanda fino al 2007 e al conseguente aumento del gettito dei tributi immobiliari in misura non prevedibile sulla base delle informazioni macroeconomiche (SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO DEL BILANCIO, *La governance economica europea*, cit., 27). In termini semplici si tratta di entrate che derivano da fenomeni contingenti che rischiano di "falsare" il valore predittivo del saldo strutturale e di permettere politiche di spesa eccessivamente generose, quando invece risulta più prudente destinare questo tipo di entrate al risanamento della finanza pubblica.

conducendo a una politica di spesa poco prudente. Il raggiungimento di questo terzo obiettivo pone in modo ancora più stringente, quindi, la questione del controllo della spesa pubblica degli enti territoriali di cui si è già detto relativamente all'indebitamento netto.

A questo punto, tuttavia, è importante sottolineare che la prassi applicativa di questa disciplina è venuta sempre più enucleando margini di *flessibilità* nella valutazione delle politiche di bilancio nazionali. Essi erano già disegnati dal Regolamento (CE) n. 1466/97, nella versione rivista dal *Six pack*, che li prevedeva sia per le spese destinate a far fronte a eventi eccezionali fuori dal controllo dello Stato, sia per quelle destinate a finanziare investimenti e riforme strutturali<sup>287</sup>: essi necessitavano tuttavia di ulteriore specificazione e attuazione da parte delle Istituzioni UE. In questo senso è intervenuta dapprima la Commissione, con una comunicazione del 13 gennaio 2015<sup>288</sup>, e successivamente – e con

---

<sup>287</sup> Ci si riferisce in particolare all'art. 2bis, il quale afferma fra l'altro che «Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di *investimenti pubblici*. ... L'obiettivo di bilancio a medio termine di uno Stato membro può essere ulteriormente riveduto in caso di attuazione di *riforme strutturali* aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche»; e all'art. 5 secondo il quale « Nel definire il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine per gli Stati membri che non l'hanno ancora raggiunto e nel consentire una deviazione temporanea da tale obiettivo per gli Stati membri che l'hanno già conseguito, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento per il disavanzo e che si preveda che la posizione di bilancio ritorni all'obiettivo a medio termine entro il periodo coperto dal programma, il Consiglio e la Commissione tengono conto soltanto dell'attuazione di importanti *riforme strutturali* idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche... Qualora si produca un *evento inconsueto* al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine di cui al terzo comma, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa» (corsivi nostri).

<sup>288</sup> Communication from the Commission *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*, COM(2015) 12 of 13.01.2015. Il documento è disponibile al seguente link: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/2015-01-13\\_communication\\_sgp\\_flexibility\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf).

Le principali misure “escluse” dal computo ai fini dei vincoli finanziari possono essere così riassunte: i contributi all'*European Fund for Strategic Investments* (Efsi) erogati dai singoli Stati; il co-finanziamento di singoli progetti pubblici e privati finanziati dall'Efsi (*investment clause*) al pari degli investimenti equivalenti alle riforme strutturali; c) le riforme strutturali (*structural reforme clause*). Ulteriore flessibilità può essere riconosciuta: in caso di peggioramento della situazione economica; per gli eventi determinanti ricadute negative sull'intera Eurozona o sull'intera UE (B.L. BOSCHETTI, *Disciplina di rigore fiscale e di bilancio e sistemi federalistici*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (cur.),

un'interpretazione ampliativa – il Consiglio ECOFIN, con la Posizione comune sulla flessibilità all'interno del Patto di stabilità e crescita, adottata il 12 febbraio 2016<sup>289</sup>. Assai rilevante nella prassi applicativa è anche il *Vademecum* sul Patto della Commissione europea, con la quale la stessa, a scopo orientativo, chiarisce in anticipo la propria interpretazione delle norme sostanziali e procedurali relative alla *governance* finanziaria di cui costituisce l'attore principale<sup>290</sup>. Quello che importa soprattutto sottolineare in questa sede è che la definizione dei margini di flessibilità avviene in concreto all'interno di una negoziazione bilaterale fra gli Esecutivi nazionali e la Commissione europea (con il coinvolgimento del Consiglio e, in secondo piano, del Parlamento UE): si tratta di un circuito di natura apparentemente tecnica, ma in realtà venata di fortissimi connotati di politicità, in quanto determina i margini di discrezionalità degli Stati in ordine alla spesa pubblica e, quindi, alle politiche pubbliche. Si tratta, ancora, di un procedimento dal quale sono significativamente escluse le Autonomie territoriali per le quali – come si dirà meglio – le regole di bilancio operano come un “dato” non discutibile e, al limite, possono intervenire a valle, interfacciandosi unicamente con l'Esecutivo statale.

Ad ogni modo, la disciplina UE definisce anche tempi e forme della sorveglianza sui bilanci statali (all'interno della quale si negoziano anche i margini di flessibilità), la quale avviene in via tanto preventiva quanto successiva rispetto alla decisione di bilancio statale.

La vigilanza *ex ante*, a partire dal 2011, avviene all'interno del cd. Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche<sup>291</sup>, il quale si articola temporalmente in quattro momenti:

---

*Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, 375-376).

<sup>289</sup> Il documento è disponibile al seguente link: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>. Le novità più rilevanti di questo secondo provvedimento sono: la precisazione dell'applicabilità della clausola per gli investimenti a progetti di investimento cofinanziati dai diversi Fondi strutturali e di investimento europei; indicazione di una misura massima dello 0,5% del PIL alla deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'OMT consentita per la clausola degli investimenti, in analogia a quanto previsto per la clausola delle riforme; previsione di un limite massimo dello 0,75% alla deviazione complessiva che si ottiene cumulando le due clausole (così, SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier Documento di economia e finanza 2017*, Doc. LVII, n. 5, XVII legislatura, aprile 2017, disponibile al seguente indirizzo: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DFP017.pdf>, 90-91).

<sup>290</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, Institutional paper 021, March 2016, disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/).

<sup>291</sup> Regolamento (CE) n. 1466/97, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1175/2011. Sul semestre europeo, v. ad esempio G. RIVOCCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2011; G. RIZZONI, *Il “semestre*

- 1) *novembre*: adozione dell'Analisi annuale della crescita da parte della Commissione, che individua le linee delle politiche macroeconomiche dell'anno successivo;
- 2) *marzo*: adozione degli orientamenti UE per le politiche economiche nazionali da parte del Consiglio (art. 121, par. 2, TFUE);
- 3) *entro metà aprile*: presentazione da parte degli Stati di Programma di Stabilità (PdS) e Piano Nazionale di Riforma (PNR). Il PdS indica la politica di bilancio che lo Stato intende perseguire al fine di raggiungere gli obiettivi finanziari sopra esposti (in particolare l'OMT). Il PNR descrive le politiche nazionali che saranno adottate per promuovere la crescita e l'occupazione;
- 4) *maggio-giugno*: elaborazione da parte della Commissione e adozione da parte del Consiglio delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio agli Stati membri.

Per i soli Stati appartenenti all'Eurozona<sup>292</sup>, il *Two pack* struttura in modo ancora più incisivo la sorveglianza sulla manovra di bilancio aggiungendo tre ulteriori punti fermi (cd. "calendario comune di bilancio"):

- 5) *entro il 15 ottobre*: presentazione del progetto di bilancio da parte degli Stati membri alla Commissione;
- 6) *entro il 30 novembre*: espressione di un parere da parte della Commissione sul progetto di bilancio, relativamente al rispetto dei vincoli di bilancio e delle raccomandazioni formulate durante il Semestre europeo. La Commissione non ha il potere di modificare il progetto di bilancio e il suo parere non è vincolante per il legislatore statale (ma, si ricordi, la Commissione può sempre decidere di avviare le procedure del "braccio correttivo"...);
- 7) *entro il 31 dicembre*: approvazione del bilancio da parte degli Stati membri.

---

*europo*" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto, in *Rivista AIC*, 4, 2011.

<sup>292</sup> La base normativa del provvedimento è infatti l'art. 136, par. 1, TFUE, a mente del quale: «Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di: a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio; b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza».



Presupposto di tutti questi passaggi procedurali è naturalmente la già accennata armonizzazione contabile che permette di rendere confrontabili i documenti di bilancio di tutti gli Stati membri. Bisogna per completezza registrare che la Direttiva in materia impegna gli Stati non soltanto a garantire l'armonizzazione del bilancio statale, ma di «tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica», ivi compresi naturalmente gli enti territoriali<sup>293</sup>. In modo assai pregnante la Direttiva dispone che «Gli Stati membri istituiscono meccanismi appropriati per il coordinamento tra tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica tali da garantire una copertura completa e uniforme di tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica nella programmazione di bilancio, nelle regole di bilancio numeriche specifiche per paese e nella preparazione delle previsioni di bilancio e per l'istituzione di una programmazione pluriennale come previsto in particolare nel quadro di bilancio pluriennale»<sup>294</sup>. Questa norma, in realtà, non è che un corollario della responsabilità dello Stato a livello UE per il rispetto dei vincoli finanziari ai quali è sottoposto: residua in capo allo stesso – com'è nella natura della direttiva<sup>295</sup> – l'individuazione di forma e mezzi per assicurare il coordinamento finanziario, discrezionalità che (come si vedrà) è stata esercitata diversamente dal legislatore italiano e da quello spagnolo.

Come si vede, dunque, la politica di bilancio degli Stati membri (specialmente di quelli dell'Eurozona) si svolge all'interno di un quadro normativo ormai assai pregnante, tanto sul piano sostanziale che su quello procedimentale. Si può ben dire che tutta la politica di finanza pubblica è ormai definita all'interno di un “dialogo” continuo e strutturato tra Istituzioni europee (in particolare, la Commissione) ed Esecutivi statali: un circuito – è bene ribadirlo ancora – dal quale sono di fatto escluse le Autonomie territoriali.

Le fonti appartenenti all'ordinamento UE non esauriscono tuttavia il sistema delle fonti di quella che si usa definire *governance* finanziaria europea. Al contrario, è al campo del diritto internazionale pattizio che, da un punto di vista formale, appartiene lo strumento che più fortemente ha inciso sull'ordinamento costituzionale di Italia e Spagna, determinando la revisione di entrambe le Costituzioni: si parla naturalmente del *Trattato*

---

<sup>293</sup> Art. 12, Direttiva (UE) n. 2011/85 del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>294</sup> Art. 13, Direttiva (UE) n. 2011/85.

<sup>295</sup> Art. 288 TFUE.

sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (c.d. *Fiscal Compact*), sottoscritto da 25 Paesi dell'Unione europea<sup>296</sup>.

La disposizione più rilevante del Trattato, per quel che ci riguarda, è l'art. 3, par. 2, che prescrive l'introduzione negli ordinamenti nazionali, mediante una disposizione a carattere permanente, «preferibilmente costituzionale», l'obbligo di rispettare l'equilibrio di bilancio, consentendo un disavanzo dello 0,5% dall'OMT, oppure dell'1% per i Paesi con un rapporto debito/PIL inferiore al 60% e che non presentino problemi di sostenibilità delle finanze pubbliche. L'interpretazione letterale della norma rende subito evidente come, da un lato, la stessa non vincoli strettamente gli Stati a introdurre una norma di rango costituzionale – la Francia sceglierà ad esempio la strada della legge organica<sup>297</sup> –, dall'altro, non obblighi nemmeno ad introdurre il pareggio di bilancio in senso stretto, quanto un limite allo scostamento dall'OMT stabilito in sede UE: nei prossimi paragrafi si darà conto di come Italia e Spagna hanno attuato questo obbligo internazionale.

La dottrina ha peraltro discusso se il *Fiscal compact* rientri nel quadro normativo europeo o in quello internazionale. Vi sono diversi elementi che possono essere presi in considerazione per dare una risposta a questo quesito. Dal punto di vista dell'ambito di applicazione, gli Stati contraenti non coincidono del tutto con gli Stati membri dell'UE, essendone rimasti volutamente fuori Regno Unito, Croazia e Repubblica ceca: il Trattato dunque sarebbe in grado di vincolare esclusivamente gli Stati sottoscrittori, conformemente dunque alla sua natura di strumento internazionale, a differenza delle norme UE, vincolanti per tutti gli Stati membri. Dal punto di vista procedurale, tuttavia, numerose sono le disposizioni che fanno rinvio all'ordinamento UE: ad esempio, l'art. 8,

---

<sup>296</sup> F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 06.03.2012; G. CATALDO, *Il Fiscal Compact e le problematiche della sovranità finanziaria condizionata*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2015; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2015; R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17.09.2014.

<sup>297</sup> B. CELATI, *La declinazione francese del principio dell'equilibrio di bilancio*, in *federalismi.it*, 30.12.2016. Per la Germania v. invece F. FABBRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il Grundgesetz preso sul serio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011; R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, 2011. Per la Spagna, v. *infra*, 3.2.3. Dal seguente studio emerge che nella maggior parte degli Stati la regola *non* è stata introdotta a livello costituzionale: H.T. BURRET, J. SCHNELLENBACH, *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States*, Working Paper 8/2013, German Council of Economic Experts, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier\\_08\\_2013\\_engl.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2013_engl.pdf).

par. 1, attribuisce alla Commissione europea il potere di verificare il rispetto da parte degli Stati degli obblighi pattizi e alla Corte di Giustizia dell'Unione europea il potere di sindacare l'effettiva introduzione a livello nazionale del principio in parola. L'art. 16 afferma poi che «Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato ... sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea»<sup>298</sup>.

Questi dati, unitamente alla facoltà concessa agli Stati membri che non lo abbiano originariamente sottoscritto di aderire in via successiva, testimoniano che – quantomeno negli intenti – la forma di trattato internazionale rivestita dal *Fiscal compact* è dovuta più che altro alla sua natura contingente di risposta alla crisi economico-finanziaria<sup>299</sup>, non essendo praticabili nell'immediato (per ragioni di tempo e per ragioni di consenso politico) modifiche così incisive nel quadro degli strumenti istituzionali offerti dal sistema UE.

---

<sup>298</sup> Sullo stato di questo percorso, v. M. DI SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2018.

<sup>299</sup> Va infatti ricordato che l'adesione al *Fiscal compact* costituiva condizione per l'accesso alle misure di assistenza finanziaria approntate dal Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Si tratta di un'«*international financial institution*», costituita da un Consiglio di governatori e da un Consiglio di amministrazione, che gestisce un capitale di 700 miliardi di euro finalizzato al sostegno finanziario nei confronti degli Stati appartenenti all'Eurozona in condizione di insolvibilità finanziaria. Per l'introduzione del MES si è ritenuto necessario modificare il TFUE, con l'introduzione del par. 3 dell'art. 136 TFUE (come modificato con decisione del Consiglio dell'UE del 24 e 25 marzo 2011, secondo la procedura semplificata di revisione dei Trattati), che recita: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità». Il MES, a partire dal 2012, ha preso il posto di misure provvisorie quali il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) ed il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF). Oltre all'adesione al *Fiscal compact*, per accedere alle misure previste dal MES è necessaria una valutazione della sostenibilità del debito pubblico dello Stato membro in difficoltà da parte della Commissione europea di concerto con la Banca centrale europea (art. 13 MES). Come per il *Fiscal Compact*, anche per il MES è discussa la natura giuridica internazionale o eurolunitaria dello stesso: anche se il MES dà origine ad una istituzione internazionale – come recita il Trattato – il fondo è alimentato proporzionalmente dagli Stati dell'Eurozona, le Istituzioni UE sono coinvolte nella procedura di stanziamento delle risorse finanziarie a sostegno degli Stati richiedenti e, anche da punto di vista normativo, esso si basa su una previsione espressa di una disposizione del TFUE: elementi tutti che depongono per un collegamento strutturale con l'ordinamento UE. Sulla questione, v., ad esempio, G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5, 2012, 461 ss.

All'esito di questa esposizione sulla complessa dimensione normativa della *governance* finanziaria europea – della quale si vedrà nei prossimi paragrafi l'impatto sugli ordinamenti italiano e spagnolo – emerge nettamente una considerazione che va al di là delle singole normative di cui si è dato conto, per cogliere una tendenza più generale: in area europea la questione del federalismo fiscale non è più un fenomeno puramente interno degli Stati membri. L'Unione ha ormai assunto decisamente molte delle funzioni proprie di un'entità federale: oltre alla garanzia delle libertà economiche proprie di un mercato unico – che conforma la potestà tributaria di *tutti* i livelli di governo (nazionale e regionale) – vi è ormai una potestà di stabilizzazione e controllo delle finanze nazionali che supera persino quella riconosciuta al livello centrale di governo in alcuni ordinamenti di natura federale<sup>300</sup>. E questa è una constatazione che vale già in punto di diritto guardando allo stato attuale dell'ordinamento UE anche a prescindere dall'analisi di strumenti di diritto internazionale, quali MES e *Fiscal compact*, la cui prevista incorporazione nell'ordinamento medesimo non potrà che accentuare la tendenza or ora descritta. Al momento, anzi, si può affermare che la conseguenza giuridica più significativa del *Fiscal compact* non è tanto consistita nell'innovazione del quadro normativo sovranazionale (da un punto di vista materiale), quanto nell'impulso alle modifiche costituzionali avvenute tanto in Italia quanto in Spagna, con l'introduzione del

---

<sup>300</sup> B.L. BOSCHETTI, *Disciplina di rigore fiscale e di bilancio e sistemi federalistici*, cit., 394, la quale osserva che: «Allargando l'orizzonte, ci si accorge che l'evoluzione della *governance* economica incide sulla stessa geometria istituzionale in cui i singoli sistemi ordinamentali sono inseriti e rispetto alla quale va valutata l'autonomia dei diversi livelli di governo. Insomma, in una battuta, potrebbe dirsi che lo scenario nazionale offre uno spaccato limitato e, a un tempo, fuorviante rispetto al quale valutare il grado di autonomia dei diversi livelli di governo e il grado di rigore delle norme fiscali e di bilancio». L'Autrice nota anche che moneta unica e *no bail out clause* accomunano UE e USA. Sulle differenze fra i due contesti si può richiamare la suggestiva prospettiva di G. BOGNETTI, *Mercato unico e esperienze federaliste. Stati Uniti d'America e Unione europea*, in DPCE, 3, 2013, XIX ss.: in questa conferenza tenuta a Udine poco prima della sua scomparsa l'Autore afferma che «la struttura federale dell'Unione europea assomigli[a] oggi, sotto questo rispetto [l'autonomia finanziaria degli Stati], a quella di un tradizionale stato regionale, anche non particolarmente decentrato», il che deriva secondo lui dalla diversa *struttura economica* sottostante, ovvero dalla diversa dimensione finanziaria dei bilanci degli Stati americani rispetto a quella degli Stati membri dell'UE. Negli USA, quindi, è possibile lasciar fallire uno Stato poiché «date le limitate dimensioni della sua statura economico-finanziaria, non ha probabilità di estendere la crisi ad altri Stati e di coinvolgere così l'intero sistema economico nazionale» (p. XXII), mentre nell'Eurozona questo non è possibile in quanto «per via delle dimensioni economico-finanziarie dei nostri Stati, esso coinvolgerebbe tutti i rapporti della società civile sottostante e avrebbe drammatiche conseguenze politico-sociali. Data la stretta connessione, nell'Europa unita, con altri Stati di pari dimensioni, il *default* tenderebbe subito ad estendersi a questi» (p. XXIII).

vincolo dell'equilibrio di bilancio in Costituzione. Un fatto gravido di conseguenze, sulle quali ci si sofferma nei prossimi paragrafi.

## 3.2 L'ordinamento spagnolo

### 3.2.1 La Costituzione

A primo acchito, potrebbe sembrare che l'individuazione delle disposizioni costituzionali che regolano l'autonomia finanziaria degli enti territoriali sia questione piuttosto semplice e piana. In realtà, non è così. Infatti, già l'individuazione delle norme che regolano una data materia – specialmente quando si tratta di norme costituzionali – è una prima questione di *interpretazione*. L'interpretazione “costituzionale” segue infatti pacificamente criteri propri<sup>301</sup>: non è semplice individuazione e applicazione della disposizione appositamente dedicata alla questione, ma presuppone la contestualizzazione della stessa nella trama della Costituzione intesa come *tavola di valori*<sup>302</sup> e la comprensione del bilanciamento operato non dalla singola disposizione ma dall'intera Costituzione relativamente ai diversi valori che vengono in considerazione nel disciplinare un determinato “oggetto” costituzionale.

Si tratta, in altri termini, di individuare correttamente il complesso di disposizioni che regolano quella che è stata opportunamente definita la *Costituzione finanziaria territoriale*<sup>303</sup>: questa locuzione fonde le nozioni di “Costituzione finanziaria”, intesa come disciplina costituzionale della dimensione finanziaria dell'azione pubblica, comprensiva dei momenti del procacciamento, della gestione e dell'utilizzo delle risorse finanziarie, e di “Costituzione territoriale”, ovvero il disegno costituzionale del riparto verticale del potere pubblico.

---

<sup>301</sup> V., ad esempio, F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione*, cit., 217-221; A. BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione nel diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2007, il quale parla di “specificità” dell'interpretazione costituzionale. Il diverso e nuovo metodo sarebbe espressione del passaggio dallo “Stato di diritto” allo “Stato costituzionale di diritto”: non mancano tuttavia le voci contrarie che negano la specificità dell'interpretazione costituzionale, temendo soprattutto che un metodo che privilegi l'argomentazione giudiziale all'applicazione sillogistica della norma (nel senso propugnato ad esempio da L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996) finisca per ampliare eccessivamente la discrezionalità dei Tribunali costituzionali a discapito delle prerogative del legislatore (v. il classico contributo di E.W. BÖCKENFÖRDE, *I metodi dell'interpretazione costituzionale. Ricognizione e critica*, in ID., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, 2006, 61 ss.).

<sup>302</sup> Per questa espressione, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., 34. Scrivono ad esempio F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione*, cit., 217: «Per il tramite sia delle carte costituzionali, sia dell'interpretazione costituzionale si introducono direttamente nel tessuto del diritto una serie di valori etico-politici che, in quanto tali preesistono al patto costituzionale».

<sup>303</sup> G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., 2.

Facendo un discorso valevole – lo si può anticipare – per entrambi gli ordinamenti qui considerati, sembra di poter rappresentare l’attuale configurazione della Costituzione finanziaria territoriale in modo essenzialmente tripolare: in primo luogo vi sono le disposizioni (nel caso italiano *la* disposizione) appositamente dedicata alla questione dell’autonomia finanziaria, a valle di quella statutaria, legislativa e amministrativa; in secondo luogo vi sono le *altre* disposizioni della Costituzione che, quasi come uno “sfondo”, indirettamente influenzano, o espressamente o tramite l’interpretazione offertane dai giudici costituzionali<sup>304</sup>, la consistenza dello spazio di autonomia riconosciuto agli enti territoriali. Si può dire che fino a qualche anno fa ci si sarebbe potuti fermare a questo punto. Dopo il 2011 non è più così: una disposizione che prima faceva parte di questo sfondo, disciplinando il bilancio e l’indebitamento statale (rispettivamente, l’art. 135 Cost. spagnola e l’art. 81 Cost. italiana), viene portata d’improvviso “in primo piano” (continuando la metafora), divenendo oggetto in entrambi i Paesi di una riforma costituzionale introduttiva del principio del cd. pareggio di bilancio in Costituzione – sulla base degli obblighi internazionali esposti nel paragrafo precedente – che direttamente e mediante la sua disciplina di attuazione diviene un terzo plesso normativo determinante nel definire l’autonomia finanziaria di Regioni e CCAA.

Il primo nucleo di norme che viene in considerazione è quello espressamente dedicato all’autonomia finanziaria: si tratta del gruppo di tre articoli che chiude il *Título VIII, De la organización territorial del Estado* (artt. 156-158 Cost.).

L’art. 156 stabilisce che: «Le Comunità Autonome godranno di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l’esecuzione delle proprie competenze nel rispetto dei principi di coordinamento con la Finanza statale e di solidarietà fra tutti gli Spagnoli». A parere della dottrina maggioritaria la norma va interpretata nel senso che è doveroso garantire alle CCAA non soltanto l’autonomia di spesa ma anche quella di entrata o tributaria<sup>305</sup>. Si tratta di una norma di apertura che viene successivamente concretizzata mediante altre disposizioni costituzionali e sub-costituzionali.

---

<sup>304</sup> Ai principi e al ruolo preponderante dei Giudici costituzionali nel definire i rapporti finanziari fra livelli di governo è integralmente dedicato il Capitolo 4.

<sup>305</sup> J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, *Tratado de Derecho Autonómico*, Madrid, 2005, 474, il quale porta un argomento teorico-generale e uno sistematico: il primo è che senza autonomia di entrata non si dà nemmeno autentica autonomia di spesa in quanto le CCAA non possono incidere sulla quantità di risorse complessivamente a disposizione per determinare gli obiettivi che si danno; il secondo è che la possibilità per le CCAA di stabilire tributi è prevista dall’art. 133.2 Cost.

In particolare, il principale strumento della *coordinación* prevista dalla norma è la legge organica all'uopo prevista dall'articolo successivo, la quale è chiamata a regolare «l'esercizio delle competenze finanziarie [riconosciute alle CCAA], le norme per risolvere i conflitti che possano sorgere e le possibili forme di collaborazione finanziaria fra CCAA e Stato» (art. 157.3 Cost.). Tale disposizione è stata attuata con l'adozione della *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), più volte modificata, di cui si dirà ampiamente nel prossimo paragrafo<sup>306</sup>. Le linee essenziali della *solidaridad* sono invece delineate dal successivo art. 158 Cost., il quale ha a sua volta ricevuto attuazione da un articolato complesso di fonti normative di diverso rango.

Di minore rilievo il secondo comma dell'art. 156, il quale prevede che le CCAA possano agire quali delegati o collaboratori dello Stato per la riscossione, la gestione e la liquidazione dei tributi: si tratta di una norma relativa all'amministrazione tributaria che, però, non inerisce l'autonomia finanziaria in senso stretto in quanto non si connette a una determinazione di natura politica della CA.

L'art. 157 disegna le linee generali del sistema di finanziamento delle CCAA<sup>307</sup>, individuando le fonti di entrata in:

a) «Tributi ceduti (*impuestos cedidos*) parzialmente o totalmente dallo Stato, addizionali sopra i tributi statali e altre partecipazioni alle entrate dello Stato». La formulazione di questa disposizione è uno dei principali “appigli” normativi per la dottrina che distingue fra *tributos cedidos* e *tributos compartidos* (che corrisponderebbero alle “altre partecipazioni alle entrate dello Stato”): la LOFCA infatti parla indifferentemente di *tributos cedidos*<sup>308</sup>. In particolare – a parere della dottrina

---

<sup>306</sup> Non era possibile lasciare la definizione dei profili finanziari – a differenza di molti altri aspetti – agli Statuti delle CCAA. Eccessivo sarebbe stato infatti il rischio di un contrasto fra le disposizioni dei singoli Statuti e, ancor di più, della creazione di un sistema non equilibrato e omogeneo. Si rende per questo necessaria una l'adozione della legge organica in questione per la decisione sulla “formula” di finanziamento, ovvero per definire come si combinano le varie risorse disponibili all'interno di un sistema unitario. Come vedremo nel prossimo paragrafo, si sono posti comunque numerosi problemi di ricostruzione del sistema delle fonti normative in materia, e in particolare del rapporto fra LOFCA e Statuti.

<sup>307</sup> Ironicamente, R. ENTRENA CUESTA, *Artículo 157*, in F. GARRIDO FALLA (cur.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, 2326, osserva come i legislatori costituzionali «no han demostrado mucha imaginación» nel regolare le entrate delle CCAA, in quanto si sono limitati a riprodurre, con scarse modifiche, l'elenco delle entrate degli enti locali secondo la legislazione allora vigente.

<sup>308</sup> In questo senso v., ad esempio, R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, Cizur Menor, 2015, 31 ss. e 57 ss.



maggioritaria – si considerano *tributos cedidos* quelli rispetto ai quali lo Stato, pur mantenendone formalmente la titolarità in quanto “cedente”, attribuisce alle CCAA sia il rendimento del tributo (la CA diventa dunque il soggetto attivo dell’obbligazione tributaria), la gestione e spesso anche i poteri normativi. I *tributos compartidos* sono invece quelli rispetto ai quali le CCAA partecipano semplicemente al riparto del gettito liquido effettivamente realizzato, senza poteri normativi (salva la possibilità di una limitata manovra delle aliquote): si tratta di IRPF, IVA, Imposte speciali di fabbricazione<sup>309</sup>.

b) Tributi propri, rispetto ai quali assume particolare valenza la limitazione di cui al comma 2 del medesimo articolo, che stabilisce che «le CCAA non potranno in nessun caso adottare tributi aventi ad oggetto beni situati al di fuori del proprio territorio o che creino un ostacolo alla libera circolazione di merci o servizi». Oltre a questa limitazione espressa, si vedrà come la potestà di istituire tributi propri ne patisca molte altre derivanti tanto dall’ordinamento UE quanto da disposizioni della LOFCA;

c) Trasferimenti dal Fondo di Compensazione interterritoriale (previsto dall’art. 158, di cui si dirà a breve) e altre assegnazioni a carico del bilancio statale;

d) Entrate patrimoniali e di diritto privato;

e) Risultato di operazioni di credito.

Si osserva come questa disposizione elenca tutte le possibili fonti di entrate che possono essere messe a disposizione delle autonomie in un sistema decentrato senza prevedere una gerarchia fra le stesse: la scelta è dunque rimessa alle fonti sub-costituzionali di attuazione<sup>310</sup>. Del resto, va tenuto presente che il Costituente spagnolo del 1978 si trovava di fronte un sistema tributario unitario, all’interno del quale lo Stato occupava già tutte le più significative basi imponibili<sup>311</sup>, dovendo quindi lasciare alla successiva opera dei poteri costituiti il compito di ridefinire il riparto delle fonti di entrata all’interno del sistema, anche alla luce della natura eventuale che aveva – a norma della medesima Costituzione – l’istituzione delle CCAA.

---

<sup>309</sup> Sinteticamente, si ricorda come l’IVA è un’imposta armonizzata a livello UE, l’IRPF corrisponde all’IRPEF italiano ed è l’imposta reddituale per le persone fisiche, le imposte speciali corrispondono alle accise.

<sup>310</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, 2007, 486

<sup>311</sup> E. GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, J. MARTÍN FERNÁNDEZ, *Análisis de los principios definitorios del sistema de financiación autonómica: evolución del modelo. Las singularidades forales del País Vasco y Navarra*, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1999, 283.

La triade di articoli appositamente dedicati alla disciplina dell'autonomia finanziaria si chiude con l'art. 158 Cost., il quale offre una disciplina (non esaustiva) degli strumenti di perequazione interterritoriale. In primo luogo, esso prevede la possibilità di istituire a carico del bilancio statale (trattasi quindi di perequazione verticale) un fondo per garantire un livello minimo delle prestazioni dei servizi pubblici fondamentali su tutto il territorio spagnolo<sup>312</sup>.

Si prevede inoltre l'istituzione di un Fondo di Compensazione (*Fondo de Compensación*) destinato alle spese di investimento, distribuito dal Parlamento, al fine di correggere gli squilibri interterritoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà.

Come osservato dalla migliore dottrina, è indubbio il carattere "aperto" di questa disciplina, che delinea alcune linee fondamentali del sistema di finanziamento, lasciando tuttavia ampio spazio per la sua definizione in concreto a fonti di natura sub-costituzionale<sup>313</sup>.

Questo per quanto riguarda le norme espressamente destinate all'autonomia finanziaria. Tale normativa specifica deve tuttavia essere integrata da numerose altre disposizioni, relative a profili tanto generali quanto di dettaglio, che concorrono a definire il quadro costituzionale di riferimento: è chiaro infatti che, oltre ai limiti richiamati

---

<sup>312</sup> La lettera dell'art. 158.1 Cost. potrebbe fare pensare che tale *asignación* alle CCAA abbia natura facoltativa (*«podrá establecerse»*): in realtà la doverosità di una sua concretizzazione il più possibile oggettiva deriva sia dal suo legame con il principio di eguaglianza sostanziale, sia da quello di autonomia finanziaria, la quale rischia di essere erosa da trasferimenti configurati come *«una graciosa ayuda del Estado»*: così R. ENTRENA CUESTA, *Artículo 158*, in F. GARRIDO FALLA (cur.), *Comentarios a la Constitución*, cit., 2336. A fronte di una disposizione dello Statuto catalano del 2006 che poteva essere letta come un tentativo di "circoscrivere" il novero dei servizi pubblici rispetto ai quali poteva effettuarsi una perequazione ai fini della garanzia del livello minimo, il *Tribunal constitucional* ha chiarito che l'individuazione dei servizi considerati "fondamentali" spetta al legislatore statale: *«El primer inciso del art. 206.3 EAC salvaguarda expresamente las exigencias de la solidaridad interterritorial, reiterando lo ya dicho en el art. 206.1 EAC, por cuanto al referirse a la nivelación de servicios la expresión "servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales", contenida en el precepto estatutario, es equivalente a la de "servicios públicos fundamentales" a que se refiere el art. 158 CE, sin que en ningún caso pueda tener eficacia reductora desde el momento en que corresponde al Estado determinar qué servicios públicos son fundamentales»* (STC 31/2010, de 28 de junio). Si segnala inoltre come il riferimento contenuto nell'art. 158.1, secondo il quale il fondo in esame deve essere calcolato «in funzione del volume dei servizi e delle attività statali assunti dalle CCAA», non sia in realtà coerente con la finalità perequativa della disposizione. Come osserva R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, cit., 43, si tratta infatti di una «regola logica» e non di una forma di perequazione quella per la quale, a fronte dell'assunzione di funzioni statali, debbano essere trasferite le relative risorse. A parere di chi scrive, oltre a una "regola logica" si può fare riferimento anche al principio di *suficiencia financiera*, sul qual v. *infra*, par. 4.3.

<sup>313</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, cit., 485.

dall'art. 156 (coordinamento e solidarietà), «*hay además otros principio que deben servir para delimitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*»<sup>314</sup>.

In primo luogo, i principi settoriali in materia finanziaria costituiscono a loro volta la declinazione dei principi supremi dell'ordinamento relativi alla distribuzione territoriale del potere. Si tratta di una “triade” di principi – principio di unità, principio di autonomia e principio di solidarietà – già individuati nell'art. 2 Cost.<sup>315</sup> ma sviluppati più in dettaglio negli artt. 137-139 Cost., in apertura al Titolo sulla *organización territorial del Estado*<sup>316</sup>. Il principio unitario si declina nel principio di eguaglianza, per il quale tutti gli Spagnoli hanno gli stessi diritti e obblighi su tutto il territorio dello Stato, e nella libertà di circolazione delle persone e dei beni su tutto il territorio nazionale<sup>317</sup>. Il principio autonomico implica invece che «tutti gli enti godano di autonomia per la gestione dei rispettivi interessi»<sup>318</sup>, mentre il principio di solidarietà – posto “a chiusura” del sistema come forma di conciliazione del principio autonomistico con quello unitario – si sostanzia nel perseguimento di «un equilibrio economico, adeguato e giusto, fra le diverse parti del territorio nazionale» (comprese quelle insulari) e nel divieto dell'attribuzione da parte degli Statuti di «privilegi economici o sociali» in capo ai cittadini di una data CA<sup>319</sup>.

Venendo ad aspetti più specifici, il sistema tributario autonomico è pienamente sottoposto ai principi generali della costituzione tributaria spagnola, che quindi conformano anche l'autonomia tributaria delle CCAA<sup>320</sup>, ovvero, sul piano sostanziale, i principi di capacità economica, di generalità, di eguaglianza, di progressività e non confiscatorietà, mentre, su quello formale, il principio della riserva di legge<sup>321</sup>.

---

<sup>314</sup> S. MUNOZ MACHADO, *ibidem*.

<sup>315</sup> Art. 2 Cost.: «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*».

<sup>316</sup> Per una ricostruzione più dettagliata in questo senso, v. E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, cit., 154 ss.

<sup>317</sup> Art. 139.1 e 2 Cost.

<sup>318</sup> Art. 137.2 Cost.

<sup>319</sup> Art. 138 Cost.

<sup>320</sup> V. ad esempio, F. PÉREZ ROYO, *Derecho financiero y tributario. Parte general*, Cizur Menor, 2016, 63 ss.; J. MARTÍN QUERALT, C. LOZANO SERRANO, J.M. TEJERIZO LÓPEZ, G. CASADO OLLERO, *Curso de derecho financiero y tributario*, Madrid, 2017, 103 ss.

<sup>321</sup> Tutti stabiliti dall'art. 31 Cost., rispettivamente ai commi 1 e 3: «*1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.*

Più specificamente dedicato alla *titolarità* della potestà impositiva è invece l'art. 133 Cost., il quale definisce i rapporti tra la potestà statale e quella di CCAA ed enti locali: solo la prima viene definita «*originaria*»<sup>322</sup>, mentre gli enti territoriali potranno istituire e riscuotere tributi soltanto «*de acuerdo con la Constitución y las leyes*». Questi ultimi sono dunque titolari di una potestà “di secondo grado”, o derivata, la quale può esplicarsi nei limiti delle fattispecie non disciplinate dalla legge statale<sup>323</sup>.

Bisogna anche fare riferimento all'elenco delle materie riservate alla potestà legislativa statale: fra queste si devono richiamare soprattutto quelle relative a *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica e Hacienda general y Deuda del Estado* (Artt. 149.1.13 e 149.1.14 Cost.). La Costituzione riserva allo Stato il potere di coordinare la pianificazione economica al fine di fare fronte alle necessità collettive, di equilibrare e armonizzare lo sviluppo regionale e settoriale e di stimolare la crescita del reddito e della ricchezza e la sua più giusta distribuzione<sup>324</sup>. Le materie individuate sulla base della distinzione fra *bases* (norme fondamentali) e *desarrollo* (sviluppo/attuazione) quali quella in esame sono state oggetto di attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale – analogamente alla competenza concorrente prevista dall'art. 117, c. 3, Cost. italiana dopo il 2001 – a causa della difficoltà a porre un confine fra la potestà del legislatore statale e di quello autonomico<sup>325</sup>.

---

... 3. *Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley*».

<sup>322</sup> Art. 133.1 Cost. spagnola: «*La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley*».

<sup>323</sup> A.M. CARMONA CONTRERAS, *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: dalla Costituzione, alla LOFCA, agli statuti di autonomia riformati? Cronaca di un complesso intreccio normativo*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa*, cit., 72. In senso contrario, v. ad esempio L.M. CAZORLA PRIETO, *Artículo 133*, in F. GARRIDO FALLA (cur.), *Comentarios a la Constitución*, cit., 1960, il quale propone un ragionamento raffinato che merita di essere velocemente riassunto. Dal momento che la giustificazione socio-politica del potere impositivo nello Stato costituzionale non va trovata nel principio di sovranità quanto nella funzione dell'imposta (sostegno della spesa pubblica e del ruolo dei pubblici poteri nell'economia), essa è quindi comune a Stato e CCAA. Il loro potere tributario ha dunque la medesima natura originaria, pur soffrendo limitazioni differenti in virtù del diverso spazio di attuazione che le norme costituzionali riservano all'uno e all'altro.

<sup>324</sup> Finalità così individuate dall'art. 131.1 Cost.

<sup>325</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 2007, 486 ss. e 542 ss.): lo Stato è competente ad adottare una regolazione uniforme e generale laddove si ravvisino «interessi generali superiori a quelli di ciascuna Comunità Autonoma» (STC 1/1982, *de 28 de enero*), senza tuttavia che le norme di dettaglio assumano un tal grado di sviluppo da impedire qualsiasi scelta discrezionale alle CCAA (STC 32/1981, *de 28 de julio*). L'interpretazione dell'art. 149.1.13 da parte del *Tribunal Constitucional* è approfondita nel par. 4.5.

Veniamo infine al terzo punto: l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione. La proposta di riforma, d'iniziativa governativa, è stata approvata dal Congresso dei Deputati il 2 settembre 2011 e dal Senato il 7 settembre dello stesso anno. Infine è stata promulgata dal Re il 27 settembre (*Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*), in quanto né un decimo dei deputati né un decimo dei senatori ha ritenuto di esercitare la propria prerogativa di richiedere fosse effettuato un *referendum* popolare (art. 167. 3 Cost.).

La rapidità del procedimento di revisione si giustifica evidentemente con l'accordo tra i principali partiti e l'esigenza di dare pronta esecuzione agli obblighi assunti a livello internazionale, anche per il ritorno di credibilità nei confronti dei mercati che ne sarebbe derivato. La riforma ha portato quindi alla modifica dell'art. 135 della Costituzione, che risulta radicalmente innovato: da disposizione relativamente marginale, riguardante unicamente il bilancio dello Stato, esso diventa norma-chiave in materia di spesa pubblica con riferimento a tutti i livelli di governo e a tutte le amministrazioni, statali e non statali.

Comma	Vecchia formulazione	Nuova formulazione
1	El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.	Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2	Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.	El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.
3	--	El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.  El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto

		interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
4	--	Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.
5	--	Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
6	--	Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

I punti qualificanti di questa disposizione possono essere riassunti come segue:

- Tutte le amministrazioni pubbliche si devono adeguare al principio dell'equilibrio di bilancio;
- Tanto il limite al deficit quanto quello al debito di Stato e CCAA devono essere fissati conformemente a quanto stabilito dalla UE, il pagamento del debito (capitale e interessi) è prioritario rispetto alle altre spese pubbliche;

- Tali limiti possono essere superati unicamente, con legge approvata a maggioranza assoluta dal *Congreso*, in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria fuori dal controllo dello Stato e che pregiudichino la situazione finanziaria e la sostenibilità economico-sociale dello Stato;
- L'attuazione di tutti questi profili è affidata a una legge organica, poi prontamente adottata: si tratta della *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEPSF). Tale fonte gode di ampi margini di discrezionalità nel delineare gli aspetti attuativi dell'equilibrio di bilancio, pur essendo vincolata al rispetto degli elementi già fissati a livello costituzionale (tetto massimo di *deficit* e debito conforme a quanto stabilito a livello UE, obbligo per gli ee.ll. di presentare il bilancio in equilibrio, priorità del pagamento del debito fra le poste contabili);
- Le CCAA devono adeguare le regole relative alle proprie decisioni di bilancio e il proprio ordinamento finanziario al fine di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio<sup>326</sup>.

La dottrina che per prima ha commentato questo articolo ha messo in luce le peculiarità dell'attuazione spagnola degli obblighi sovranazionali<sup>327</sup>.

Prima di tutto, si sottolinea il carattere decisamente affrettato della riforma costituzionale, approvata con procedimento d'urgenza tanto al *Congreso* quanto al *Senado*, sulla base di un sostanziale accordo delle forze politiche<sup>328</sup>, con l'intenzione di

---

<sup>326</sup> Alcune CCAA si sono dotate di un'apposita legge sul piano interno: v. ad esempio la Catalogna (*ley* 6/2012, de 6 de mayo) e Aragona (*ley* 5/2012, de 7 de junio).

<sup>327</sup> Ci si riferisce al primo autorevole dibattito, contenuto in AA. VV., *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2012, 159 ss.; L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista AIC*, 4, 2012; M. MEDINA GUERRERO, *El Estado Autonomico en tiempos de disciplina fiscal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 109 ss.; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, in *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 18, 2013, 169 ss.; C.A. CIARALLI, *Della costituzionalizzazione del principio di estabilidad presupuestaria nel quadro dello Stato autonomico spagnolo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2017, 485 ss.; A. LÓPEZ DÍAZ, *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 157, 2013, 27 ss.

<sup>328</sup> F.J. BASTIDA FREIJEDO, in AA. VV., *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 175.

utilizzare la riforma come «mezzo di pagamento per l'acquisto da parte della BCE del debito pubblico spagnolo»<sup>329</sup>.

In secondo luogo, oggetto di critica è il riferimento diretto all'interno della disposizione alle fonti UE, che integrano ora direttamente il parametro costituzionale<sup>330</sup>. Una sorta di “apertura massima” della Costituzione all'europeizzazione dell'ordinamento giudicata non necessaria e inadeguata. Non necessaria in quanto si tratta di norme già vincolanti per la Spagna a prescindere dalla revisione dell'art. 135 Cost., inadeguata in quanto non affronta direttamente rilevanti aspetti di natura interna fra i quali la partecipazione delle CCAA nei rapporti con l'Unione europea e la disciplina dei rapporti interni finalizzati all'adempimento degli obblighi sovranazionali, che rimangono quindi al di fuori della Costituzione<sup>331</sup>.

La terza osservazione è che si tratta di norme in gran parte già presenti all'interno dell'ordinamento spagnolo a livello di legge ordinaria. In particolare, il principio di equilibrio di bilancio era già stabilito dal *R.D. Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre*, mentre il nuovo riferimento al *deficit* “strutturale”, individuato con rinvio all'ordinamento UE, era già valido per la Spagna in virtù proprio della supremazia del diritto UE sul diritto interno. Il divieto di emettere debito senza autorizzazione della legge statale – valevole anche per le CCAA – era già previsto dalla precedente formulazione dell'art. 135 per lo Stato e dalla *Ley de Estabilidad Presupuestaria* del 2001 per le CCAA<sup>332</sup>. La disposizione del sesto comma, che obbliga anche le CCAA ad adattare il proprio ordinamento alla

---

<sup>329</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, in AA. VV., *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 164. J. PÉREZ ROYO, *ibid.*, 200, paragona polemicamente questa riforma costituzionale a un *Real Decreto-Ley*, sia per la natura sostanzialmente emergenziale della misura, sia per il procedimento seguito, con un coinvolgimento unicamente *a posteriori* del Parlamento, chiamato ad avallare senza una discussione vera e propria la determinazione governativa. Il *Tribunal constitucional*, investito della questione, ha ritenuto legittimo il procedimento seguito con ATC 9/2012, de 13 de enero, pur con numerose opinioni dissenzienti.

<sup>330</sup> M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., 173; V. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, 41, 2012, 84 ss.

<sup>331</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, in AA. VV., *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 166. R.L. BLANCO VALDÉS, *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, in *Claves de Razón Práctica*, 216, 2011, 8 ss., giudica eccessivo il rinvio diretto all'ordinamento UE, in quanto impedisce alla Spagna *in ogni caso* di distaccarsi dalle scelte di politica finanziaria UE, salva una nuova revisione costituzionale, andando al di là di quanto fatto da qualunque altro Stato membro.

<sup>332</sup> Precisamente ci si riferisce alla *Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria*, e alla *Ley Orgánica 5/2001, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. Provvedimenti ritenuti legittimi dal *Tribunal constitucional* con STC 134/2011, de 20 de julio, sulla quale v. *infra*, par. 3.2.3.



nuova formulazione dell'articolo, è poi del tutto superflua in quanto tale obbligo deriva evidentemente dalla naturale supremazia della Costituzione rispetto alle fonti autonome<sup>333</sup>.

Da più parti si osserva, infine, la decisa ampiezza delle ipotesi che, a norma del comma 4, possono giustificare il superamento dei vincoli finanziari posti dalla norma costituzionale con legge ordinaria approvata a maggioranza assoluta: la politica di bilancio rimane quindi di fatto in mano al Governo e al Parlamento statali, i quali dovranno piuttosto confrontarsi con le Istituzioni UE per ottenere spazi di flessibilità<sup>334</sup>. Sempre al Parlamento statale, ma con legge organica, viene poi attribuito il potere di precisare il significato dell'equilibrio di bilancio a livello interno, sempre nel rispetto degli obblighi sovranazionali<sup>335</sup>.

Naturalmente per valutare l'impatto dell'introduzione del principio a livello costituzionale sull'autonomia finanziaria delle CCAA sarà necessario guardare più da vicino soprattutto le norme contenute nella LOEPSF: a questo scopo è dedicato il terzo paragrafo<sup>336</sup>.

---

<sup>333</sup> C.A. CIARALLI, *Della costituzionalizzazione del principio di estabilidad presupuestaria nel quadro dello Stato autonomo spagnolo*, cit., 501 ss.; F. DE CARRERAS SERRA, in AA. VV., *La riforma del artículo 135 CE*, cit., 186-188. In senso contrario, M. MEDINA GUERRERO, *El Estado Autonomo en tiempos de disciplina fiscal*, cit., 115 ss., ritiene che la nuova formulazione sia strumentale a superare una carenza della Costituzione del 1978, ovvero la mancanza di sufficienti strumenti di coercizione in mano allo Stato nei confronti delle CCAA per ottenere il rispetto delle norme di bilancio, essendo a tal fine inadatti sia il potere sostitutivo previsto dall'art. 155 Cost., anche in virtù della complessità del procedimento, sia i controlli previsti dall'art. 153 Cost., che sono per lo più di natura giurisdizionale. Il nuovo art. 135 sarebbe dunque volto a lasciare alla legge organica dallo stesso prevista ampio margine discrezionale nel determinare le forme in cui lo Stato può controllare i bilanci delle CCAA e soprattutto correggere le deviazioni dagli obiettivi finanziari relativi a *deficit* e debito pubblico.

<sup>334</sup> Osserva in questo senso A. LÓPEZ DÍAZ, *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, cit., 56, che «*Tratándose del límite fijado en normas comunitarias, dicho exceso deberá adecuarse a las exigencias y los procedimientos consagrados en dicha normativa*». Gli art. 11.3 e 13.3 LOEPSF, introducendo al proposito un ulteriore richiamo all'ordinamento UE, confermano quest'impressione.

<sup>335</sup> M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., 176, osserva che nell'art. 135 sono previsti in realtà due parametri: il primo è quello riferito alle norme UE, che vincola anche la legge organica, e il secondo è quello stabilito proprio dalla legge organica, che vincola le amministrazioni pubbliche. La Legge organica potrebbe ad esempio definire un margine più ristretto rispetto a quello UE o, soprattutto, stabilire in concreto il riparto dei "sacrifici" all'interno del sistema in modo che sia rispettato l'obiettivo UE con riferimento al conto consolidato.

<sup>336</sup> Si deve specificare che la legge di riforma dell'art. 135 prevede che le nuove regole di bilancio si applichino a partire dal 2020. Coerentemente, la LOEPSF prevede una disciplina transitoria e una definitiva: per comodità espositiva, ai fini della comparazione, ci si concentrerà in questa sede soltanto su quest'ultima.

Nonostante questo, bisogna però ricordare come la riforma dell'art. 135 si inserisca in realtà all'interno di una tendenza già in atto alla ricentralizzazione del *Estado autonómico* durante il periodo della crisi economico-finanziaria, operata a partire da una lettura centralistica delle competenze statali relative alla pianificazione dell'attività economica e alla finanza pubblica in generale (art. 149.1.13 e 14, Cost.). Sulla base di queste ultime lo Stato è infatti spesso intervenuto all'interno delle competenze delle CCAA, con l'avvallo della giurisprudenza costituzionale, incidendo non soltanto sull'autonomia finanziaria ma sullo stesso nucleo "forte" della competenza legislativa autonoma prevista dagli Statuti<sup>337</sup>.

Al di là della limitazione all'autonomia di bilancio e a quella di spesa operata dalla *ley orgánica* posta in attuazione della nuova versione dell'art. 135 Cost. – una limitazione esplicita, strutturale ed espressa per risultati finanziari complessivi – se ne affianca quindi un'altra, più silenziosa e di dettaglio, che logora complessivamente in maniera determinante la qualità dell'autonomia finanziaria ponendo vincoli di spesa di natura puntuale. Questa seconda limitazione viene dalla giurisprudenza legittimata quale espressione di un *principio di coordinamento*, che giustifica l'intervento dello Stato centrale nei confronti delle CCAA, e per questo verrà trattata più ampiamente nel paragrafo relativo a detto principio<sup>338</sup>.

---

<sup>337</sup> La dottrina riconduce pacificamente questi due fenomeni, pur tenendoli chiaramente distinti, all'interno di un'unica tendenza complessiva. Ad esempio, J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, 2016, 185 ss., distingue da un lato la riforma dell'art. 135 e la sua attuazione e dall'altro "intervención del Estado y centralización normativa", qualificando quest'ultima come «*otras manifestaciones de esta tendencia*». Ancora, A. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 63 ss., distingue fra modifiche dirette al quadro di regolazione dell'autonomia finanziaria e impatto sull'autonomia delle CCAA «*más allá de la autonomía financiera*» (79 ss.).

<sup>338</sup> V. *infra*, par. 4.5.

### 3.2.2. *L'attuazione dell'autonomia finanziaria delle Comunità autonome*

L'attuazione dell'autonomia finanziaria in Spagna sotto il versante delle entrate passa attraverso un quadro normativo assai complesso: Costituzione, fonti UE, LOFCA, Statuti delle CCAA e leggi ordinarie. Si rende dunque opportuno qualche chiarimento preliminare.

Sia sulle fonti europee che sulle disposizioni costituzionali rilevanti si è già detto: è indubbio che esse esplicano la propria supremazia nei confronti delle fonti autonome, condizionandone lo spazio decisionale. Anche con riferimento alle leggi ordinarie la situazione non suscita dubbi di sorta, stante la loro soggezione tanto alle leggi organiche quanto agli Statuti. Piuttosto, il dibattito si è concentrato nel tempo soprattutto sul problematico rapporto fra gli Statuti delle CCAA e la LOFCA: quale ruolo si può individuare per gli Statuti in materia finanziaria? Come vanno risolte le eventuali antinomie normative fra questi ultimi e la LOFCA? Come si vedrà, dirimente sul punto è stato l'intervento del *Tribunal constitucional* con numerose pronunce, le quali verranno man mano richiamate.

La natura problematica della questione è sostanzialmente determinata da un profilo di natura formale: sia la LOFCA che gli Statuti rivestono formalmente il rango di leggi organiche<sup>339</sup>. Il conflitto non può dunque risolversi secondo il principio gerarchico bensì secondo quello di competenza: il parametro di giudizio è costituito dunque unicamente dalle disposizioni costituzionali delimitatrici delle competenze in materia<sup>340</sup>. Prima di entrare nel merito va tuttavia posto in luce come la discussione sul rapporto LOFCA-Statuti va ben al di là del dato formale: si tratta in realtà del confronto fra lo spazio del principio di uniformità (espresso dalla LOFCA) e quello del principio dispositivo (espresso dagli Statuti) nella regolazione dell'ordinamento finanziario autonomico<sup>341</sup>. Si

---

<sup>339</sup> Il procedimento di adozione delle leggi organiche è disciplinato dall'art. 81 Cost., il quale stabilisce: «1. *Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto*». Per gli Statuti, è necessario inoltre considerare quanto previsto dall'art. 147.3 il quale rinvia in ogni caso agli Statuti stessi la definizione del procedimento di modifica: «*La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica*».

<sup>340</sup> Solo la Costituzione è dunque idonea a svolgere la funzione di parametro nel giudizio di costituzionalità sugli Statuti di autonomia (STC 247/2007, de 12 de diciembre).

<sup>341</sup> In questo senso, G. GARCÍA NOVOA, *Financiación autonómica y reforma del Senado*, Madrid, 2012, 24, afferma: «*los Estatutos... son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo*».

comprendono così le ragioni di un approfondimento tanto complesso e dettagliato, reso tale anche dalla gestazione storicamente concomitante della LOFCA e dei primi Statuti – in particolare di quello catalano del 1979, determinante in materia – i quali hanno generato una complessa serie di richiami e di interferenze reciproche fra queste due fonti<sup>342</sup>.

Ebbene, il *Tribunal constitucional* ha stabilito che l'art. 157.3 Cost., affidando ad un'apposita legge organica il compito di regolare l'esercizio delle competenze finanziarie, le norme per risolvere i conflitti e le possibili forme di collaborazione finanziaria fra CCAA, ha per ciò stesso delimitato l'ambito che la stessa destina alla LOFCA, il quale costituisce una riserva materiale specifica, all'interno della quale è precluso l'intervento degli Statuti<sup>343</sup>. Le ragioni di una regolazione unilaterale riposano essenzialmente sulla percezione del rischio potenzialmente derivante da una regolazione dell'ordinamento finanziario autonomico realizzata unicamente tramite gli Statuti<sup>344</sup>: la frammentazione del sistema sulla base delle esigenze emerse nel procedimento di redazione di ciascuno Statuto<sup>345</sup>. Va poi a maggior ragione escluso che gli Statuti di una CA possano vincolare il legislatore statale relativamente alle scelte di politica di bilancio generale<sup>346</sup>.

---

<sup>342</sup> A.M. CARMONA CONTRERAS, *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: dalla Costituzione, alla LOFCA, agli statuti di autonomia riformati? Cronaca di un complesso intreccio normativo*, cit., 75.

<sup>343</sup> STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6.

<sup>344</sup> STC 68/1996, de 4 de abril.

<sup>345</sup> A.J. SÁNCHEZ PINO, *El poder tributario de las Comunidades Autónomas: la relación entre la LOFCA, los Estatutos de autonomía y la STC 31/2010*, in ID. (dir.), M.L. PÉREZ GUERRERO (coord.), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de autonomía. Especial referencia al Estatuto de autonomía de Andalucía*, Valencia, 2012, 153 ss.

<sup>346</sup> A questo proposito, paradigmatica è stata l'esperienza dello Statuto catalano del 2006. Esso aveva preteso di fissare fra l'altro «criteri di finanziamento e variabili per la determinazione delle risorse offerte dal sistema; fissazione unilaterale dei meccanismi di solidarietà e specificazione dei requisiti che devono rispettare le altre CCAA (criterio dello 'sforzo fiscale analogo' e introduzione del cosiddetto *principio de ordinalidad*); previsione di clausole che impongono allo Stato la realizzazione di investimenti in infrastrutture per un periodo di sette anni; creazione di una propria agenzia tributaria; incremento delle facoltà decisionali degli organi economico-amministrativi autonomici; affermazione di nuove competenze in materia di finanza locale; determinazione delle percentuali relative alle imposte statali cedute parzialmente», nonché – su tutto – del principio di bilateralità dei rapporti fra Stato e CA, rappresentata dalla decisione presa nella *Comisión mixta* Stato-CA (A.M. CARMONA CONTRERAS, *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: dalla Costituzione, alla LOFCA, agli statuti di autonomia riformati? Cronaca di un complesso intreccio normativo*, cit., 85). La nota sentenza 31/2010 del *Tribunal constitucional* è intervenuta sul punto. Essa ha ribadito prima di tutto il principio di multilateralità, ridimensionando il ruolo della *Comisión mixta*, che può intervenire unicamente "a valle" di quanto previsto dalla LOFCA e dalla decisione parlamentare; ha dato poi un'interpretazione conforme di svariate

Ciò nonostante, il ruolo degli Statuti resta determinante. È la stessa LOFCA a prevedere prima di tutto che anche allo Statuto spetta il potere di normare l'ordinamento finanziario della CA, nonché che le proprie disposizioni siano interpretate in conformità a quanto stabilito dagli Statuti<sup>347</sup>. Inoltre, proprio nel "cuore" del sistema di finanziamento per come si è andato configurando nella concreta esperienza costituzionale spagnola il ruolo degli Statuti è essenziale: la cessione dei tributi (con riferimento sia alla compartecipazione al gettito dei tributi erariali sia ai poteri normativi su alcuni presupposti) viene disciplinata certamente nel quadro di una precedente negoziazione multilaterale poi recepita in un atto unilaterale statale<sup>348</sup> ma per acquisire *efficacia* nei confronti della CA deve essere recepita nel rispettivo Statuto con norma espressa a seguito di una negoziazione bilaterale con la stessa<sup>349</sup>.

Suddetta bilateralità si manifesta significativamente anche in sede di modifica delle disposizioni statutarie in materia finanziaria. A partire dallo Statuto catalano del 1979 –

---

disposizioni, vanificandone la pretesa innovativa: in particolare tanto la percentuale di cessione dei tributi statali quanto la previsione sulle spese d'investimento finiscono per essere qualificate come norme programmatiche, espressive più che altro di un "impegno" (politico) delle parti, in quanto non sono in grado di vincolare in alcun modo il Parlamento statale nell'esercizio dei suoi poteri di coordinamento finanziario e di approvazione della legge di bilancio. Per quanto riguarda la pretesa di regolare i meccanismi di solidarietà, vi è invece una dichiarazione d'illegittimità secca della disposizione che limita la contribuzione della Catalogna alle sole CCAA che presentino uno sforzo fiscale analogo, dal momento che rientra nella discrezionalità dello Stato la definizione delle modalità di partecipazione delle CCAA alla perequazione e alla solidarietà (L.M. ALONSO GONZÁLEZ, *La financiación de la generalitat (sentencia 31/2010, de 28 de junio)*; M.D. ARIAS ABELLÁN, *Sobre la constitucionalidad de determinados preceptos del Estatuto de autonomía de Cataluña relativos a la financiación autonómica y local*; N. BOSCH I ROCA, M. VILALTA FERRER, *Efectos de la sentencia del Tribunal constitucional sobre el modelo de financiación de la Generalitat de Cataluña*; J.A. FERNÁNDEZ AMOR, *Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los copromisos de gasto previsto en la disposición adicional tercero del Estatuto a raíz de la Sentencia 31/2010 de 28 de junio*; J. PAGÈS I GALTÈS, *La financiación autonómica en la Sentencia 31/2010 del Tribunal constitucional sobre el Estatuto catalán de 2006*; tutti in *Revista catalana de dret public. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 423 ss.). Sul principio di ordinalità, infine, v. *infra*, 4.4.

<sup>347</sup> Art. 2.1, LOFCA.

<sup>348</sup> E non potrebbe essere diversamente, vista la supremazia statale (potestà originaria) in materia di potere impositivo, di cui si è già detto nel paragrafo precedente, nonché la competenza esclusiva sulla «finanza generale» (art. 149.1.14 Cost.), la quale – secondo la giurisprudenza costituzionale – rende fisiologicamente il legislatore statale *dominus* delle imposte principali del sistema (SSTC 181/1988, *de 12 de noviembre*, 179/1987, *de 12 de noviembre*, 13/2007, *de 18 de enero*).

<sup>349</sup> Art. 10.2, LOFCA, che ribadisce che la cessione deve avvenire «ferma restando comunque la necessità di una legge specifica che ne stabilisca portata e condizioni». A.M. CARMONA CONTRERAS, *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: dalla Costituzione, alla LOFCA, agli statuti di autonomia riformati? Cronaca di un complesso intreccio normativo*, cit., 77.

poi imitato da tutti quelli successivi – si stabilisce infatti che le disposizioni finanziarie possano essere modificate soltanto mediante intesa fra Governo e CA, presentata dal Governo come disegno di legge al parlamento. A primo acchito potrebbe sembrare che le CCAA dispongano di uno strumento quasi insuperabile di “difesa” degli spazi finanziari acquisiti: il *Tribunal constitucional* ha però limitato la portata di questa disposizione, stabilendo che la bilateralità opera soltanto nella fase dell’iniziativa, mentre il Parlamento rimane pienamente titolare della facoltà di emendare il testo della proposta<sup>350</sup>.

In realtà, la prassi politica ha mitigato le possibilità di differenziazione insite in questo sistema (nella medesima logica nella quale i *Pactos autonómicos* hanno operato in senso uniformante rispetto al sistema delle competenze legislative<sup>351</sup>), in quanto normalmente, a seguito di un accordo multilaterale, si è adottata di volta in volta una legge generale sulla cessione di imposte statali alle CCAA (l’ultima, in particolare, è la *ley 22/2009*), alla quale hanno fatto poi seguito corrispondenti leggi di cessione nei confronti delle singole CCAA<sup>352</sup>.

Chiarito così il rapporto fra le diverse fonti che regolano la finanza delle CCAA, si può procedere ora a un’analisi più approfondita della legge organica approvata sulla base dell’art. 157.3 Cost.

La scelta di base compiuta dalla LOFCA per perseguire l’esigenza di omogeneità di cui si fa portatrice e coniugarla con l’autonomia è quella di inserire la *multilateralità* nel procedimento decisionale relativo al sistema di finanziamento. L’art. 3 della legge

---

<sup>350</sup> STC 13/2007, *de 18 de enero*. Questa soluzione presuppone un’articolata riflessione sulla forza passiva delle norme statutarie, la quale deve essere qui riproposta in sintesi. La dottrina afferma infatti che essa – che si concreta nella necessaria bilateralità delle modifiche – è garantita al fine di proteggere l’autonomia della CA e si estende soltanto alle disposizioni incluse nella “riserva statutaria”, la quale copre il “contenuto necessario” degli Statuti previsto dall’art. 147.2 Cost. (ovvero: *la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; la delimitación de su territorio; la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*). Pur non essendo vietato che gli Statuti contengano anche norme differenti da quelle ivi previste, la rigidità statutaria non si estenderà tuttavia anche a queste ultime, le quali rimarranno liberamente modificabili dal Parlamento senza il procedimento aggravato. Fra questi “contenuti eventuali” rientrano appunto anche le norme di cessione dei tributi alle CCAA (così G. GARCÍA NOVOA, *Financiación autonómica y reforma del Senado*, cit., 25; J. CALVO VERGEZ, *Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Cizur Menor, 2005, 122).

<sup>351</sup> V. *supra*, par. 2.1.

<sup>352</sup> A.M. CARMONA CONTRERAS, *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: dalla Costituzione, alla LOFCA, agli statuti di autonomia riformati? Cronaca di un complesso intreccio normativo*, cit., 81.

organica istituisce dunque il *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (d'ora in avanti CPFF), organo formato dal Ministro delle Finanze, dal Ministro delle Amministrazioni Pubbliche e dal *Consejero de Hacienda* (membro dell'Esecutivo competente in materia finanziaria) di ciascuna CA: al CPFF spettano importanti compiti non soltanto con riferimento alla definizione del sistema di finanziamento ma anche rispetto alle decisioni relative agli obiettivi di equilibrio di bilancio e stabilità, come si vedrà nel prossimo paragrafo. Per quel che più qui ci interessa, il CPFF si occupa dello studio e della valutazione dei criteri di distribuzione del *Fondo de Compensación*, dei metodi utilizzati per il calcolo dei costi dei servizi trasferiti alle CCAA, delle ragioni che giustificano i trasferimenti finanziari alle CCAA e dei relativi criteri di determinazione nonché, in generale, di *ogni aspetto dell'attività finanziaria autonoma e statale che, per sua natura, necessita di un'attuazione coordinata*<sup>353</sup>.

La LOFCA, in quanto norma che concretizza il dettato costituzionale sull'autonomia finanziaria, detta poi una serie di principi che devono essere brevemente richiamati<sup>354</sup>:

a) *Principio di unità della politica economica*, secondo il quale si riconosce che le funzioni di stabilizzazione e di redistribuzione sono di competenza dello Stato, al quale devono essere garantiti il potere fiscale e i mezzi finanziari sufficienti per farvi fronte<sup>355</sup>;

b) *Principio di autonomia finanziaria*, garantito in maniera molto ampia sul lato della spesa mentre decisamente più limitata su quello dell'entrata<sup>356</sup>;

---

<sup>353</sup> Sul punto, v. J.G RUIZ GONZÁLEZ., *La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, 2012, 287 ss.

<sup>354</sup> Su tali principi, v. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, cit., 493 ss.; J.A. ROZAS VALDÉS, *Las potestades tributarias autonómicas: presente y futuro de su configuración y ejercicio*, in *Revista catalana de dret públic*, 47, 2013, 103 ss.

<sup>355</sup> Art. 2.1.b), LOFCA.

<sup>356</sup> Questo deriva dal fatto che l'adozione della LOFCA nel 1980 rispondeva all'esigenza di definire prima di tutto il sistema di finanziamento, decentralizzando progressivamente un sistema tributario originariamente unitario. Le esigenze di controllo della spesa si sono manifestate solo successivamente, a seguito dell'aumento del costo dei servizi gestiti dalle CCAA e dalla gestione finanziaria imprudente di alcune di esse: la risposta a tali problematiche, però, non si è incanalata tramite la LOFCA – che rimane strumento normativo dedicato precipuamente alle entrate – ma attraverso altri provvedimenti che verranno analizzati nel prossimo paragrafo.

- c) *Principio di generalità*, secondo il quale la LOFCA si applica a tutte le comunità autonome, con l'eccezione di *Pais Vasco e Navarra*, che vedono garantita direttamente dalla Costituzione la propria *foralidad* in materia finanziaria<sup>357</sup>;
- d) *Principio di sufficienza*, dal quale deriva che tutte le CCAA devono avere a disposizione risorse sufficienti per l'esercizio delle proprie competenze<sup>358</sup>;
- e) *Principio di flessibilità*, che consiste nel fatto che la legge prevede la propria applicazione in maniera progressiva, contestualmente al trasferimento delle funzioni amministrative alle CCAA;
- f) *Principio di solidarietà*, che si concreta principalmente nei meccanismi di perequazione previsti dalla stessa LOFCA<sup>359</sup>;
- g) *Principio di neutralità e non traslazione*, secondo il quale le potestà tributarie riconosciute alle CCAA non possono esercitarsi in maniera da incidere sulla localizzazione delle risorse sul territorio nazionale (divieto di concorrenza fiscale) o da creare carichi fiscali che debbano essere sopportati fuori dal territorio della CA<sup>360</sup>;
- h) *Principio di equità nella distribuzione del carico impositivo*, il quale non implica un'uguale pressione fiscale su tutto il territorio nazionale, in quanto il principio di autonomia presuppone che i cittadini delle diverse CCAA manifestino preferenze diverse in ordine al rapporto fra oneri fiscali e livello dei servizi pubblici erogati sul territorio: piuttosto, tale principio impone di preservare un equo rapporto fra il livello dei servizi resi e la pressione fiscale sopportata, obiettivo che si realizza tramite i meccanismi perequativi;
- i) *Principio di correzione degli effetti esterni*, il quale mira a correggere le distorsioni nel sistema di calcolo del costo dei servizi pubblici determinato dal fatto che i beneficiari degli stessi non sono sempre residenti all'interno della CA; anche questo principio si converte in un parametro da considerare all'interno del sistema di calcolo dei meccanismi perequativi.

Dopo questo inquadramento possiamo procedere ad analizzare le fonti di entrata delle CCAA, cominciando da quella che maggiormente esprime l'autonomia impositiva:

---

<sup>357</sup> V. *infra*, cap. 5.

<sup>358</sup> Art. 2.1.d), LOFCA.

<sup>359</sup> Art. 2.1.c), LOFCA.

<sup>360</sup> Art. 2.1.a), LOFCA.



i tributi propri<sup>361</sup>. Già si è detto delle limitazioni alle quali il legislatore autonomico deve soggiacere sulla base del diritto UE<sup>362</sup>, si può dunque dare conto direttamente di quanto dispone in proposito la LOFCA, la quale stabilisce essenzialmente (fin dalla versione originaria) due limiti: il divieto di doppia imposizione e quello di imposizione extraterritoriale.

Si esclude in primo luogo la possibilità di istituire tributi autonomici su basi imponibili già gravate da imposte erariali<sup>363</sup>, secondo quello che è stato definito “principio di preferenza statale”<sup>364</sup>, il quale si concreta anche nel fatto che lo Stato, invece, può istituire tributi su presupposti già gravati da tributi autonomici, garantendo con risorse proprie però la compensazione della diminuzione del gettito a disposizione della CA<sup>365</sup>. Allo stesso modo potranno comportarsi nel CCAA nei confronti dei tributi locali: qualora decidano di istituire un tributo sulle relative basi imponibili dovranno garantire la compensazione agli enti locali<sup>366</sup>.

In secondo luogo, si proibisce di gravare con tributi autonomici fatti imponibili realizzati al di fuori della competenza territoriale della CA, nonché l’istituzione di barriere fiscali, di incentivi alla delocalizzazione di imprese o persone fisiche: si nega così l’appartenenza della Spagna al modello del federalismo fiscale competitivo<sup>367</sup>.

La legislazione autonoma sul punto fa emergere che i tributi propri producono una quantità di gettito piuttosto marginale per i bilanci delle CCAA (e – vista la strutturazione del sistema – non potrebbe che essere così): nonostante questo, non si può dire che gli Enti abbiano mancato di esercitare il loro potere impositivo, fino alla “punta” della Catalogna, con i suoi quindici tributi propri<sup>368</sup>. La dottrina pone in luce i caratteri

---

<sup>361</sup> In materia, v. I. ROVIRA FERRER, *Estado actual y perspectivas de futuro de la potestad autonómica para crear impuestos propios*, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 24, 2016, 193 ss.; N. PUEBLA AGRAMUNT, *Los tributos propios de las Comunidades Autónomas. Su papel en el actual sistema de financiación autonómica*, in A.M. PITA GRANDAL (dir.), J. ANEIRO PEREIRA (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 383 ss.

<sup>362</sup> V. *supra*, par. 3.1.

<sup>363</sup> Art. 6.2, LOFCA.

<sup>364</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, cit., 431.

<sup>365</sup> Art. 6.3, LOFCA.

<sup>366</sup> Art. 6.4, LOFCA, il quale puntualizza che le entrate degli ee.ll. non devono essere menomate «*ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro*».

<sup>367</sup> Art. 9, LOFCA.

<sup>368</sup> L’elenco per tutte le CCAA è disponibile sul sito del Ministero delle Finanze:

<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/tributospropiosautonomicos.aspx>.

comuni dei tributi propri adottati<sup>369</sup>: si tratta per lo più di tributi di scopo, destinati a una spesa specifica (ad esempio di carattere ambientale), e spesso ricadono su materia imponibile già gravata ma individuando il presupposto in maniera giuridicamente distinta, in modo da non ricadere nel divieto di doppia imposizione<sup>370</sup>. La natura extrafiscale di tali tributi comporta un'altra importante conseguenza: il *Tribunal constitucional* richiede infatti che – oltre alla titolarità della potestà impositiva – la CA risulti competente anche rispetto alla materia di volta in volta coinvolta, si tratti di ambiente, politiche abitative, agricoltura, etc. (cd. “principio di doppia competenza”)<sup>371</sup>.

Come detto, i tributi propri hanno tuttavia un peso marginale fra le entrate autonome, costituite in misura preponderante dai ccdd. *tributos cedidos*: si analizzerà quindi ora con attenzione questa tipologia<sup>372</sup>.

---

Dopo la Catalogna, spicca l'Andalusia con otto tributi propri. È interessante anche osservare le basi imponibili che riflettono le peculiarità economiche, sociali e territoriali di ciascuna CA, dando quindi evidentemente senso all'attribuzione alle stesse di un'autonomia impositiva: a titolo di esempio, si possono citare l'*Impuesto sobre estancias turísticas* delle Isole Baleari (territorio a forte vocazione turistica), l'*Impuesto sobre tierras infrutilizadas* dell'Andalusia (terra, al pari del Meridione italiana, afflitta dal problema del latifondo), il *Recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas* della Comunità di Madrid (sede di numerose attività industriali e finanziarie) e, infine, il *Canon eólico* di Castiglia-La Mancha (nota da secoli per i suoi mulini a vento grazie alla penna di Cervantes).

<sup>369</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, cit., 432.

<sup>370</sup> Si fa l'esempio dell'imposta sulle terre incolte, la quale ricade sì su un elemento patrimoniale già gravato (patrimonio immobiliare) ma definendo il fatto imponibile in maniera distinta (terra incolta). Ne consegue che il presupposto è lo stesso dal punto di vista economico ma non da quello giuridico: il *Tribunal constitucional* ha ammesso un simile comportamento adottando un'interpretazione restrittiva del concetto di “doppia imposizione” (STC 37/1987, de 26 de marzo). Allo stesso tempo, la giurisprudenza costituzionale ribadisce che la base imponibile individuata dalla legge deve esprimere una reale forza economica, idonea a giustificare il prelievo, sulla base del principio di capacità economica (STC 221/1992, de 11 de diciembre). Peraltro, si può segnalare come le CCAA cerchino costantemente di ampliare il proprio margine di intervento tramite tributi propri: si può segnalare in questo senso come la Catalogna abbia di recente adottato un *Impuesto sobre los activos improductivos de las personas jurídicas*, al fine di arginare le pratiche “elusive” di traslazione del proprio patrimonio personale a strutture societarie al fine di occultare la propria capacità economica. Il tributo presenta tuttavia probabili profili di incostituzionalità: la legge è stata infatti impugnata dal Governo e sospesa in via cautelare dal TC (ATC 163/2017, de 28 de noviembre). Su questo tributo, v. D. FERRER VIDAL, *Análisis del nuevo impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas en Cataluña: ¿Un nuevo impuesto sobre patrimonio para las empresas?*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 178, 2018, 63 ss..

<sup>371</sup> SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, 48/1991, de 28 de febrero, 149/1991, de 4 de julio.

<sup>372</sup> HERRERO ALCALDE A., RUIZ-HUERTA CARBONELL J., VIZÁN RODRIGUEZ C., *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, cit., 184-186; F. ESCRIBANO, *El rol de los tributos cedidos en el sistema de financiación autonómica*, in A.J. SÁNCHEZ PINO (dir.), M.L. PÉREZ GUERRERO (coord.), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos estatutos de autonomía. Especial referencia al Estatuto de autonomía de Andalucía*, Valencia, 2012, 103 ss.; M. VILALTA FERRER, *La riforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas*, in J.M. VIDAL BELTRÁN, M.A.

La LOFCA stabilisce la possibilità di cedere alle CCAA parte degli introiti derivanti da tributi stabiliti e regolati dallo Stato: la cessione può essere *totale* o *parziale*, a seconda che venga ceduto l'intero gettito del tributo oppure soltanto la parte relativa ad alcuni dei fatti imponibili oppure una percentuale del gettito complessivo. In entrambi i casi la cessione potrà riguardare anche i relativi poteri normativi<sup>373</sup>.

Questa regola generale subisce tuttavia due limitazioni. In primo luogo, possono essere oggetto di cessione soltanto i tributi espressamente individuati dalla LOFCA<sup>374</sup>, ovvero: a) *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF)<sup>375</sup>, nel limite massimo del 50%, b) *Impuesto sobre el Patrimonio*, c) *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITPAJD)<sup>376</sup>, d) *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, e) *Impuesto sobre el Valor Añadido* (IVA), nel limite massimo del 50%, f) *Impuestos Especiales de Fabricación*<sup>377</sup>, nel limite massimo del 58% di ciascuno di essi, eccetto l'*Impuesto sobre la Electricidad* e l'*Impuesto sobre Hidrocarburos*; g) *Impuesto sobre la Electricidad*, h) *Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte* (IEDMT)<sup>378</sup>, i) *Tributos sobre el Juego*, j) *Impuesto sobre Hidrocarburos*, con limiti massimi diversi a seconda delle diverse sotto-tipologie del tributo (imposta statale generale; impostata statale speciale; imposta autonoma).

In secondo luogo, la LOFCA stabilisce quali sono le competenze normative in materia finanziaria che possono essere attribuite alle CCAA in linea generale: l'elencazione ha tuttavia una portata più che altro esemplificativa in quanto si chiude

---

GARCÍA HERRERA (coord.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, I, Madrid, 2005, 635 ss.; M. SIOTA ÁLVAREZ, *Reflexiones jurídicas sobre los tributos cedidos, a propósito de la reforma de los Estatutos de autonomía*, in A.M. PITA GRANDAL (dir.), J. ANEIRO PEREIRA (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, cit., 349 ss. Per un'analisi dettagliata e un quadro del grado di cessione dei tributi CA per CA: A. RIBES RIBES, *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*, Valencia, 2012.

<sup>373</sup> Art. 10, LOFCA. L'art. 12 della medesima stabilisce che – con riguardo ai tributi cedibili – le CCAA potranno stabilire addizionali (*recargos*). Anche questo potere subisce limiti: è escluso innanzitutto per l'*Impuesto sobre Hidrocarburos*; per l'IVA potranno farlo soltanto in determinati casi; inoltre, le addizionali in nessun caso potranno ridurre le entrate Statali né modificare natura o struttura del tributo. La dottrina riporta le addizionali ai tributi propri: J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, *Tratado de Derecho Autonómico*, cit., 491.

<sup>374</sup> Art. 11, LOFCA.

<sup>375</sup> Corrisponde all'IRPEF nel sistema italiano.

<sup>376</sup> Corrisponde alle Imposte di registro e di bollo nel sistema italiano.

<sup>377</sup> Corrispondono alle accise nel sistema italiano.

<sup>378</sup> Corrisponde alla tassa automobilistica nel sistema italiano.

sostanzialmente con un rinvio in bianco alle leggi statali («*Las demás funciones o competencias que le atribuyan las Leyes*»)<sup>379</sup>. Più pregnante invece l'elencazione contenuta nell'art. 19, LOFCA, che reca limiti alla cessione dei poteri normativi con riferimento ai singoli tributi: in questo caso si pone un chiaro freno alla discrezionalità del legislatore statale, il quale non può ampliare la capacità normativa delle CCAA oltre i limiti stabiliti<sup>380</sup>.

È importante porre l'accento sul fatto che queste elencazioni della LOFCA attribuiscono soltanto una *facoltà* di cessione in capo al legislatore statale («*pueden ser cedidos*»): nulla ci dicono su quali tributi siano stati poi *effettivamente* ceduti né sulla misura dei poteri che sono stati attribuiti alle CCAA. Questi ultimi possono essere mantenuti totalmente in capo allo Stato (cessione del solo gettito), limitarsi agli aspetti amministrativi (cessione della gestione)<sup>381</sup> oppure a quelli normativi (cessione dei poteri normativi), oppure ancora estendersi a tutti questi aspetti.

Per perfezionare la cessione sono necessari dunque due ulteriori passaggi. Il primo è previsto espressamente dalla LOFCA, la quale – come anticipato – stabilisce che la cessione si intenderà effettuata quando essa sia stata disposta da una norma espressa dello Statuto della CA<sup>382</sup>. Le leggi di modifica dei singoli Statuti sono tuttavia normalmente precedute da una legge ordinaria generale che dispone la cessione dei tributi e determina gli aspetti concreti della stessa: la legge attualmente vigente è la *ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*, adottata sulla base dell'Accordo del CPFF n. 6/2009, del 15 luglio 2009<sup>383</sup>.

---

<sup>379</sup> Art. 17, LOFCA.

<sup>380</sup> In ogni caso, la disciplina del procedimento amministrativo di accertamento deve svolgersi nel rispetto delle garanzie stabilite dalla *Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre)*: S. SARTORIO ALBALAT, *La aplicación de la Ley general Tributaria a las Comunidades Autónomas*, in *Revista catalana de dret públic*, 50, 2015, 57 ss.

<sup>381</sup> Per un approfondimento sul profilo della gestione, v. A.M. PITA GRANDAL, *La organización de la gestión tributaria en los Estatutos de autonomía*, in ID. (dir.), J. ANEIRO PEREIRA (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, cit., 201 ss.

<sup>382</sup> Art. 10.2, LOFCA.

<sup>383</sup> *Ley 22/2009, Preámbulo*, I. A detta legge hanno fatto seguito le leggi di cessione per le singole CCAA: *Ley 16/2010 (Cataluña)*, *Ley 17/2010 (Galicia)*, *Ley 18/2010 (Andalucía)*, *Ley 19/2010 (Principado de Asturias)*, *Ley 20/2010 (Cantabria)*, *Ley 21/2010 (La Rioja)*, *Ley 22/2010 (Región de Murcia)*, *Ley 23/2010 (Comunitat Valenciana)*, *Ley 24/2010 (Aragón)*, *Ley 25/2010 (Castilla-La Mancha)*, *Ley 26/2010*

Lo stato attuale dei *tributos cedidos* alle CCAA, sulla base di tale legge, può essere rappresentato in maniera schematica: i tributi sottolineati sono quelli considerati “integralmente ceduti”. All’elenco vanno aggiunte le tasse relative ai servizi trasferiti alle CCAA, pure quelle integralmente cedute<sup>384</sup>.

<b>Tributo</b>	<b>% cessione</b>	<b>Capacità normativa</b>	<b>Gestione</b>
<i>Sociedades</i>	0	No	No
IRPF	50	Sì	No
IVA	50	No	No
<u>Especiales/Impuesta</u> <i>Hidrocarburos, tipo stat.</i>	58	No	No
<u>Electricidad/Impuesta</u> <u>Hidrocarburos, tipo aut.</u>	100	No	No
<u>IEDMT</u>	100	Sì	No
<i>Patrimonio</i>	100	Sì	Sì
<u>Sucesiones y Donaciones</u>	100	Sì	Sì
<u>ITPAJD</u>	100	Sì	Sì
<u>Tributos sobre juego</u>	100	Sì	Sì

(Canarias), Ley 27/2010 (Extremadura), Ley 28/2010 (Illes Balears), Ley 29/2010 (Madrid), Ley 30/2010 (Castilla y León). Sulla possibilità di cedere poteri normativi relativamente alle singole imposte ha un rilievo centrale l’incidenza sulle fattispecie della normativa UE: v. A. VEGA, *The Impact of European Union Law on Regional Autonomy in Business and Value Added Taxation*, in *Revista d’Estudis Auonòmics i Federals*, 26, 2016, 11 ss.; C. BARREIRO CARRIL, *Las exigencias del derecho comunitario en un Estado descentralizado con especial referencia a la cesión de tributos*, in A.M. PITA GRANDAL (dir.), J. ANEIRO PEREIRA (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, cit., 261 ss. Quest’ultima osserva come proprio la responsabilità unicamente dello Stato di fronte all’UE per la violazione delle norme comunitarie ha frenato la cessione di poteri normativi alle CCAA rispetto ai tributi armonizzati: così non è stato possibile cedere poteri normativi, ma soltanto il gettito, dell’IVA e delle accise. Per le medesime ragioni, l’art. 19.2, LOFCA, dispone che le competenze attribuite alle CCAA in relazione ai *tributos cedidos* cominceranno ad essere esercitate dallo Stato quando questo risulti necessario per dare esecuzione alla normativa di armonizzazione fiscale dell’Unione europea.

<sup>384</sup> Rielaborazione della tabella contenuta in: COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, cit., 4-5.

La contestualità nell'adozione nel 2009 della modifica alla LOFCA, della nuova legge sul sistema di finanziamento delle CCAA e delle leggi di modifica agli Statuti ovviamente non è "casuale": essa risponde evidentemente a una logica politica unitaria. All'aumento della massima percentuale di gettito IRPF e IVA cedibile è corrisposto ad esempio un aumento di pari enti entità nella *ley* 22/2009 e negli Statuti: ciò nonostante non ci si deve fermare alla prima impressione, quella di un sistema monolitico e uniforme.

Prima di tutto, la potestà tributaria statale non si esaurisce con l'adozione della LOFCA e della legge sul finanziamento e quindi, nel tempo, possono essere istituiti e ceduti parzialmente tributi anche al di fuori del sistema. Così è avvenuto ad esempio per l'*Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Créditos* e l'*Impuesto sobre Actividades de Juego*, istituiti con leggi del 2011 e del 2012<sup>385</sup>: il gettito del primo è ceduto integralmente alle CCAA (ma non la capacità normativa) mentre, per quanto riguarda il secondo, la cessione riguarda parte dei fatti imponibili e della relativa capacità normativa.

Nemmeno l'uniformità fra legge sul finanziamento e disposizioni statutarie deve essere poi data per scontata: ad esempio, la *ley* 22/2009 permetterebbe alle CCAA di assumere anche la gestione dell'IEDMT ma nessuna CA ha manifestato una volontà in questo senso, incorporando la previsione all'interno del proprio Statuto, cosicché la gestione rimane integralmente statale<sup>386</sup>.

In ogni caso, la natura stessa dei *tributos cedidos* presuppone che la titolarità degli stessi rimanga in capo allo Stato: sul piano delle fonti normative, il legislatore statale potrebbe quindi in ogni momento revocare la cessione, se non con legge ordinaria – in virtù della necessaria iniziativa bilaterale nella revisione dello Statuto<sup>387</sup> – sicuramente con una legge organica di modifica della LOFCA<sup>388</sup>. In ogni caso, sul piano dei principi, la determinazione del legislatore statale potrebbe essere sempre sottoposta al vaglio del giudizio costituzionale alla luce della necessità di rispettare il *principio di sufficienza* delle risorse attribuite alla CCAA per svolgere le loro funzioni<sup>389</sup>.

---

<sup>385</sup> *Ley* 13/2011, de 27 de mayo; art. 19, *Ley* 16/2012, de 27 de diciembre.

<sup>386</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, cit., 4-5

<sup>387</sup> V. *supra*, p. 128.

<sup>388</sup> R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, cit., 31; nonché A. RIBES RIBES, *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*, cit., 287, la quale ritiene tuttavia che la cessione abbia carattere "normalmente definitivo" alla luce dell'elevato costo politico che lo Stato dovrebbe sopportare per derogare alla stessa.

<sup>389</sup> V. *infra*, par. 4.3.

Il sistema di finanziamento delle CCAA è poi completato da un articolato insieme di Fondi, e in particolare: *Fondo de Compensación*, *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*, *Fondo de Suficiencia Global*, nonché i due *Fondos de Convergencia*, cioè *Fondo de Competitividad* e *Fondo de Cooperación*<sup>390</sup>. L'esposizione che segue si pone l'obiettivo di esporre nella maniera più lineare possibile il funzionamento dei singoli fondi, lasciando ad un successivo capitolo il compito di approfondire l'idoneità complessiva del sistema ad assicurare la tutela del *principio di solidarietà interterritoriale* nell'ordinamento finanziario spagnolo<sup>391</sup>.

Il *Fondo de Compensación* (FCI), l'unico espressamente nominato in Costituzione (art. 158.2 Cost.), ha paradossalmente un ruolo piuttosto marginale nel sistema di finanziamento. Esso è previsto dalla LOFCA ma non rientra nella *ley 22/2009*, essendo tuttora disciplinato dalla precedente *ley 22/2001, de 27 de diciembre*. Come si è già detto il FCI è destinato a spese di investimento: la LOFCA sposa tuttavia una nozione piuttosto ampia di investimento, non limitata all'aspetto infrastrutturale, in quanto include fra i criteri di distribuzione delle risorse aspetti di natura prettamente "sociale", quali la percentuale di disoccupazione della CA o il livello di emigrazione<sup>392</sup>.

Il tallone d'Achille di questo strumento sono tuttavia le scarse garanzie di cui gode: la sua determinazione è infatti affidata al bilancio annuale dello Stato e, nonostante i vincoli quantitativi contenuti nella LOFCA<sup>393</sup>, la sua dotazione è scesa ogni anno, passando – per dare delle cifre evidenti – dallo 0,21% del PIL nel 1991 allo 0,04% nel 2016<sup>394</sup>. Nel FCI è ricompreso anche un *Fondo complementario*, destinato alle medesime finalità, finanziato dalle CCAA con il 33,33% del loro FCI: l'introduzione del *Fondo complementario* non aumenta le risorse complessivamente a disposizione delle CCAA ma risponde alla finalità di dare maggiore flessibilità allo strumento, in quanto l'importo dello stesso può essere destinato anche al finanziamento delle *spese correnti* collegate con le spese di investimento finanziate con il FCI.

---

<sup>390</sup> G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., 194 ss.

<sup>391</sup> V. *infra*, par. 4.4.

<sup>392</sup> Art. 16.4, LOFCA. In questo senso, v. R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, cit., 19.

<sup>393</sup> Invero, si tratta di un vincolo piuttosto instabile, ovvero una percentuale minima (22,5%) della nuova spesa di investimento per spese sociali all'interno del bilancio statale, assieme ad altri correttivi (art. 16.3, LOFCA).

<sup>394</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, cit., 87.

Il cuore del sistema di perequazione è invece rappresentato dal *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF), anch'esso posto in attuazione della disposizione costituzionale che prevede la garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici (art. 158.1 Cost.)<sup>395</sup>.

Il FGSPF è finanziato da risorse provenienti in parte dalle CCAA e in parte dallo Stato: la parte autonómica è costituita dal 75% del gettito derivante dai *tributos cedidos* integralmente e da una quota di quelli ceduti parzialmente mentre quella statale avviene sulla base di un importo predeterminato<sup>396</sup>. Le CCAA partecipano al fondo sulla base della propria popolazione normalizzata, la quale non tiene conto soltanto del numero di abitanti ma anche del differente bisogno che gli stessi hanno di ricorrere ai servizi pubblici, in ragione di stato di salute, età, etc. Il trasferimento finanziario derivante da questo Fondo (*transferencia de garantía*) corrisponde quindi al saldo positivo o negativo, per ciascuna CA, della differenza fra la quota di partecipazione di ciascuna CA al Fondo e il 75% delle risorse tributarie di ciascuna CA nel medesimo anno.

In termini più semplici il FGSPF funziona come segue. Si assume a base di calcolo la somma fra il 75% del gettito tributario autonomico, cioè l'apporto delle CCAA (ACCAA), e l'apporto dello Stato (AS). Tale somma costituisce le risorse a disposizione del FGSPF (quindi ACCAA+AS = FGSPF). L'importo del FGSPF va poi diviso per la popolazione aggiustata di ciascuna CA (PaCA), calcolando così la quota del fondo di spettanza di ciascuna CA (QCA). Quindi, riassumendo questo passaggio:  $FGSPF/PaCA = QCA$ . L'ultima operazione da compiere è confrontare questa quota con l'apporto della singola CA, scoprendo così se la stessa deve *dare* oppure *avere* dal Fondo (*transferencia*

---

<sup>395</sup> Art. 15, LOFCA. Per capire il funzionamento di questo e dei successivi strumenti di perequazione è necessario tenere presente che essi funzionano attraverso due canoni fondamentali: gettito normativo (*recaudación normativa*) e popolazione "adattata" (*población ajustada*). Questo significa che nelle formule utilizzate per calcolare la partecipazione delle CCAA ai fondi non si utilizza il gettito effettivo dei tributi e la popolazione effettiva residente sul territorio ma, rispettivamente, (a) il gettito normativo, inteso come gettito storico dei tributi ceduti alla CA, attualizzato mediante correttivi standardizzati e (b) la popolazione adattata, che deriva dalla ponderazione della popolazione effettiva con valori rappresentativi di fattori collaterali quali l'età media, l'insularità, etc. Il primo indicatore serve a evitare che le CCAA traggano beneficio dalla concorrenza fiscale (riducendo il gettito con il taglio della pressione fiscale e ottenendo le medesime somme a titolo di solidarietà dalle altre CCAA), il secondo serve a rendere il dato della popolazione più vicino alle effettive esigenze di spesa sociale a cui deve fare fronte la singola CA.

<sup>396</sup> L'apporto delle CCAA, a ben vedere, è essenzialmente contabile, in quanto indice sulla quota di gettito effettivamente trasferita dallo Stato alle CCAA, ovvero viene realizzato a valere sulle compartecipazioni ai tributi erariali.



*de garantía*). La *transferencia* finale si calcola quindi così: ACA – QCA. Riassumendo: in concreto tutte le operazioni che precedono sono operazioni *puramente contabili*, finalizzate a calcolare l’apporto che devono dare le CA più ricche e quello che devono invece ricevere quelle più bisognose. Quello che deve avvenire in concreto è soltanto il trasferimento finale, calcolato sulla base dei parametri che precedono.

In realtà, la dottrina pone in luce come i parametri assunti a base di calcolo della popolazione aggiustata siano tali che, di fatto, nessuna CA debba mai rinunciare ad una quota del proprio gettito tributario: le differenze nella distribuzione avvengono tutte “all’interno” della quota aggiuntiva apportata dallo Stato.

A queste risorse, si aggiungono una serie di dotazioni eterogenee, finanziate con le entrate statali, le quali hanno finalità specifiche e quindi un criterio di riparto separato<sup>397</sup>. In primo luogo, si hanno le risorse «*para el refuerzo del Estado de bienestar*». La loro distribuzione avviene secondo le seguenti quote: il 75% viene diviso fra le CCAA in ragione del peso relativo della variazione della popolazione di ciascuna CA nel periodo 1999-2009 in rapporto alla variazione totale della popolazione di tutte le CCAA nello stesso periodo. Il restante 25% verrà distribuito invece in ragione di una serie di criteri: a) peso relativo della popolazione della CA; b) peso relativo della popolazione potenzialmente bisognosa di ciascuna CA corretta secondo il criterio perequativo stabilito dalla legge; c) numero di persone riconosciute come bisognose e titolari di diritti di prestazione in ciascuna CA, sempre ponderata nei termini stabiliti dalla legge<sup>398</sup>. Alle risorse per il rafforzamento del *Welfare*, si affiancano alcuni contributi alle CCAA in ragione di finalità specifiche<sup>399</sup>.

Di altrettanta importanza è il *Fondo de Suficiencia Global* (FSG), il quale si calcola come la differenza fra le necessità di finanziamento di ciascuna CA nel 2010 attualizzate (NFA) e la somma della sua capacità tributaria (CT) e di ciò che riceve dal *Fondo de Garantía* (FG)<sup>400</sup>. Sinteticamente la formula è la seguente:  $FSG = (NFA) - (CT+FG)$ <sup>401</sup>. Le CA che hanno a disposizione una quantità di risorse superiore al NFA faranno un trasferimento al fondo mentre le CA che hanno una differenza negativa riceveranno

---

<sup>397</sup> R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, cit., 45.

<sup>398</sup> Art. 5, *ley* 22/2009.

<sup>399</sup> R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, cit., 46.

<sup>400</sup> Art. 13, LOFCA.

<sup>401</sup> Art. 20, *ley* 22/2009.

risorse dal fondo stesso: questo ulteriore passaggio perequativo si rende necessario in quanto il FSG tiene presenti anche le competenze trasferite soltanto ad alcune CA e non a tutte, le quali non vengono considerate nel *Fondo de Garantía*, tanto che cambiamenti nelle competenze trasferite alle CCAA, così come nei tributi trasferiti o nelle fattispecie tributarie erariali, impongono una revisione del FSG<sup>402</sup>.

Il sistema di finanziamento comprende poi anche i due *Fondos de Convergencia* (*Fondo de Competitividad* e *Fondo de Cooperación*), integralmente finanziati con risorse statali, i quali non sono previsti dalla LOFCA bensì unicamente dalla *ley 22/2009*, quali ulteriori meccanismi di perequazione, che intervengono *a posteriori* rispetto al sistema previsto dalla LOFCA<sup>403</sup>, al fine di avvicinare le CCAA in termini di finanziamento per abitante e favorire l'eguaglianza, così come favorire l'equilibrio economico territoriale<sup>404</sup>.

Entrambi i fondi godono di una dotazione iniziale riferita all'anno 2009, la quale viene rideterminata di anno in anno sulla base della variazione delle entrate tributarie statali<sup>405</sup>. Diverso è invece il criterio di distribuzione: il *Fondo de Competitividad* viene distribuito annualmente fra le CCAA con finanziamento *pro capite* inferiore alla media o alla propria capacità fiscale, e in considerazione al rapporto della propria popolazione con la popolazione delle altre CCAA beneficiarie<sup>406</sup>. Il *Fondo de Cooperación* è invece assegnato alle CCAA che posseggano in alternativa uno di questi tre requisiti: 1) un PIL *pro capite* inferiore al 90% della media delle CCAA; 2) una densità di popolazione inferiore alla media; 3) una crescita della popolazione inferiore al 90% della media delle CCAA e una densità della popolazione inferiore a una determinata soglia<sup>407</sup>. Si tratta quindi di fondi che, pur essendo inclusi nella *ley 22/2009*, esulano dall'obiettivo "sistematico" di regolare il sistema fiscale e di finanziamento delle CCAA, essendo destinate a finalità specifiche<sup>408</sup>.

---

<sup>402</sup> Art. 21, *ley 22/2009*.

<sup>403</sup> HERRERO ALCALDE A., RUIZ-HUERTA CARBONELL J., VIZÁN RODRIGUEZ C., *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, cit., 186.

<sup>404</sup> Art. 22, *ley 22/2009*.

<sup>405</sup> La dotazione base è pari a 2.572 milioni di euro per il *Fondo de Competitividad* e di 1.200 milioni di euro per il *Fondo de Cooperación*. Lo strumento utilizzato per l'attualizzazione è l'ITE, *índice de varación de los Ingresos Tributarios del Estado*).

<sup>406</sup> Art. 23, *ley 22/2009*.

<sup>407</sup> Art. 24, *ley 22/2009*.

<sup>408</sup> R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, cit., 54-55.

Scorrendo la *ley* 22/2009 nella parte in cui regola tutti i fondi che si sono finora descritti vi è un aspetto che salta all'occhio: si tratta di una legge di estremo dettaglio, che reca una disciplina esaustiva, comprensiva delle formule matematiche da applicare per calcolare l'importo spettante a ciascun Ente. In questo modo – diversamente, come si vedrà, dal caso italiano – la legge non lascia praticamente alcuna discrezionalità all'Esecutivo nel determinare la distribuzione delle risorse mediante provvedimenti amministrativi.

Questo quadro deve essere infine completato richiamando alcuni ulteriori fondi, istituiti negli anni della crisi economica, i quali non modificano il riparto delle risorse finanziarie fra CCAA ma hanno semplicemente il fine di aiutare gli Enti in crisi di liquidità, onde evitare loro di doversi ricorrere a operazioni finanziarie a condizioni proibitive. In questo gruppo rientrano il *Fondo para la financiación de pagos a proveedores*, il *Fondo de Liquidez Autonómica* (FLA), il *Fondo de Liquidez Autonómica Social*. Il primo è uno strumento con il quale lo Stato fa credito alle CCAA per il pagamento dei fornitori, o in maniera diretta o sotto condizioni espresse all'interno di un piano di aggiustamento fiscale e finanziario<sup>409</sup>. Il secondo è un meccanismo di “salvataggio interno”, ispirato agli analoghi strumenti europei, che consiste nella concessione di credito statale alle CCAA al fine di permettere loro di pagare il debito da cui sono gravate, sotto condizione del rispetto degli obiettivi di *deficit* e di debito stabiliti per ciascuna di esse<sup>410</sup>. Il terzo, analogamente ai precedenti, mira a garantire la capacità di pagamento degli Enti, in questo caso verso le obbligazioni nei confronti degli enti locali derivanti da accordi relativi ai servizi sociali<sup>411</sup>.

In tutti i casi, l'erogazione delle risorse statali è condizionata alla garanzia fornita dalle risorse che spettano alla CA sulla base del sistema di finanziamento, garanzia che permette quindi allo Stato di rivalersi in ogni momento sul gettito dei *tributos compartidos* (e sulle altre risorse autonome, quali quelle derivanti dagli strumenti perequativi sopra descritti). Questi meccanismi, oltre che a garantire la tenuta del sistema finanziario, sono evidentemente finalizzati a facilitare il raggiungimento da parte delle CCAA degli obiettivi finanziari, i quali – si ricordi – sono calcolati anche in termini di

---

<sup>409</sup> *Real Decreto-ley* 7/2012, de 9 de marzo; *Real Decreto-ley* 4/2013, de 22 de febrero; *ley* 13/2014, de 30 de octubre.

<sup>410</sup> *Real Decreto-ley* 21/2012, de 13 de julio.

<sup>411</sup> *Real Decreto-ley* 17/2014, de 26 de diciembre.

cassa<sup>412</sup>. Allo stesso tempo gli stessi aumentano evidentemente la dipendenza delle CCAA dalla finanza statale e, allo stesso tempo, le capacità di ingerenza dello Stato nei confronti della finanza autonoma<sup>413</sup>.

---

<sup>412</sup> A. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, cit., 78-79.

<sup>413</sup> E. AJA, J. GARCÍA ROCA, J.A. MONTILLA MARTOS, *Valoración general del Estado autonómico en 2014*, cit., 17.

### 3.2.3. L'attuazione dell'art. 135 Cost.

Per comprendere appieno la reale portata innovativa della LOEPSF nell'ordinamento spagnolo, è necessario ripercorrere brevemente l'evoluzione della normativa in materia di spesa e debito delle CCAA.

I tentativi di controllare la gestione finanziaria delle CCAA in Spagna sono assai risalenti e praticamente coevi al primo riconoscimento dell'autonomia finanziaria alle stesse con l'introduzione della LOFCA: quest'ultima – fin dall'originale versione del 1980 – recava la previsione che le operazioni di credito delle CCAA superiori a un anno avrebbero dovuto essere destinate unicamente a spese d'investimento e, in ogni caso, l'importo totale delle annualità di ammortizzazione, per capitale e interessi, non avrebbe potuto eccedere il 25% delle entrate correnti della CA.

Nonostante questa norma, la spesa pubblica autonoma ha dimostrato sempre una forte dinamica espansiva, anche a causa del continuo aumento dei costi dei servizi pubblici affidati agli enti territoriali. A seguito dell'introduzione del Patto di stabilità e crescita a livello europeo si rese dunque necessario adottare una disciplina più stringente, la quale, come già accennato, venne introdotta con una legge ordinaria e una legge organica: la *ley* 18/2001, *de* 12 de diciembre, *General de Estabilidad Presupuestaria*, e la *Ley Orgánica* 5/2001, *de* 13 de diciembre, *Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*<sup>414</sup>.

Questi due provvedimenti ponevano già alcuni punti fermi della disciplina finanziaria, destinati a rimanere tuttora in vigore, che vanno richiamati in sintesi:

- la definizione di *estabilidad presupuestaria* come situazione di equilibrio o di avanzo di amministrazione, calcolata secondo la definizione del SEC<sup>415</sup>, alle condizioni stabilite per ciascuna amministrazione pubblica<sup>416</sup>;

- la previsione di poteri di controllo dello Stato sul rispetto degli obiettivi finanziari da parte di tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le CCAA<sup>417</sup>;

---

<sup>414</sup> C.A. CIARALLI, *Della costituzionalizzazione del principio di estabilidad presupuestaria nel quadro dello Stato autonomo spagnolo*, cit., 486-488.

<sup>415</sup> Su tale regolazione, v. *supra*, par. 3.1.

<sup>416</sup> Art. 3.2, *ley* 18/2001.

<sup>417</sup> Art. 7, *ley* 18/2001.

- l'obbligo per le CCAA inadempienti di formulare un piano economico-finanziario per spiegare le ragioni del disavanzo e chiarire come intendessero raggiungere gli obiettivi prestabiliti;

- l'attribuzione al Ministero delle Finanze<sup>418</sup> del compito di valutare l'adempimento di quest'ultimo piano;

- la definizione a seguito di una negoziazione multilaterale all'interno del CPFF, con provvedimento dello stesso, degli obiettivi finanziari di *deficit* e debito da raggiungersi da parte del complesso delle CCAA, prima, e di ciascuna CA, poi<sup>419</sup>;

- la previsione di sanzioni all'inadempimento, ovvero l'impossibilità per le CCAA inadempienti di ricorrere a operazioni di credito nonché – in caso di sanzioni dell'UE in capo alla Spagna a causa del mancato rispetto degli obiettivi finanziari – l'obbligo per le CCAA di risponderne per la parte di responsabilità loro spettante<sup>420</sup>.

Il sistema previsto dalla legge del 2001 è stato poi modificato nel 2006 nel senso di un sostanziale “ammorbidente” degli obblighi<sup>421</sup>. In particolare, vennero introdotte forme di bilateralismo nella determinazione degli obiettivi finanziari delle CCAA (permettendo di volta in volta margini di spesa più ampi sulla base di una negoziazione diretta tra Governo e ciascuna CA<sup>422</sup>), venne permesso il *deficit* per finanziare spese d'investimento ed eliminata l'obbligatorietà dell'adozione del progetto economico-finanziario per le CCAA inadempienti<sup>423</sup>. In ogni caso, la dottrina sottolinea in maniera unanime la sostanziale ineffettività di questo sistema di controllo della spesa pubblica autonoma soprattutto per la carenza di meccanismi di controllo e coercizione che ne potessero garantire il rispetto<sup>424</sup>. Per questo, l'obiettivo fondamentale della LOEPSF era

---

<sup>418</sup> Si indica così d'ora in avanti il Ministero competente, il cui nome completo è *Ministerio de Hacienda Y Administraciones Públicas*.

<sup>419</sup> Art. 6, *Ley Orgánica 5/2001*. Se non si fosse giunti ad un accordo all'interno del CPFF, le CCAA avrebbero dovuto elaborare e liquidare i loro bilanci secondo la regola generale del equilibrio o avanzo di amministrazione (art. 6.4, *Ley Orgánica 5/2001*).

<sup>420</sup> Art. 11, *Ley Orgánica 5/2001*.

<sup>421</sup> *Ley 15/2006, de 26 de mayo*, e *Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo*.

<sup>422</sup> Art. 5, *Ley Orgánica 5/2001*, come modificato dalla *Ley Orgánica 3/2006*.

<sup>423</sup> M. MEDINA GUERRERO, *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, in A. MORRONE (cur.), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 55.

<sup>424</sup> M. MEDINA GUERRERO, *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, cit., 56. V. inoltre J. RIDAO MARTÍN, *La corresponsabilidad fiscal como factor de desendeudamiento y mejora en la percepción social de la aplicación de los ingresos públicos en el horizonte del nuevo modelo de financiación autonómica*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 161, 2014, 75 ss.

quello di introdurre meccanismi che migliorassero l'effettività della disciplina di bilancio: una riforma dunque non tanto degli obiettivi sostanziali quanto dei meccanismi procedurali per determinarli e dei poteri garantiti allo Stato nei confronti delle CCAA<sup>425</sup>. Si ricorda fin d'ora che la legge organica è stata impugnata innanzi al *Tribunal constitucional* che ha rigettato tutte le censure avanzate in ordine alla sua legittimità costituzionale con *sentencia* 215/2014, *de 18 de diciembre*<sup>426</sup>.

Per iniziare, da un punto di vista definitorio, la LOEPSF modifica la definizione di equilibrio di bilancio, passando dalla nozione di pareggio o avanzo puramente contabile a quella di equilibrio *strutturale*, mutuata dalla normativa europea senza però richiamare i relativi margini di flessibilità, con la conseguenza che l'obiettivo per le CCAA è già in partenza più impegnativo di quello per il bilancio statale<sup>427</sup>. Viene poi introdotta la definizione di *sostenibilidad financiera* come capacità di finanziare gli impegni di spesa presenti e futuri all'interno dei limiti di *deficit*, debito e morosità del debito commerciale<sup>428</sup>: una nozione che si ricollega sostanzialmente alla quantità di debito pubblico sostenibile per ciascuna CA. Inutile tuttavia soffermarsi eccessivamente sul

---

<sup>425</sup> La LOEPSF è stata più volte modificata con i provvedimenti che seguono, tuttavia non nei suoi tratti principali, di cui si darà conto in testo: Più volte modificata: la *Ley Orgánica* 4/2012, *de 28 de septiembre, de modifica de la Ley Orgánica* 2/2012, *de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*; *Ley Orgánica* 6/2013, *de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*; *Ley Orgánica* 9/2013, *de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público*, *Ley Orgánica* 1/2016, *de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica* 2/2012, *de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Sulla LOEPSF, v. A. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, cit.; A. NAVARRO FAURE, *La aplicación de las medidas correctivas de control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a las subvenciones*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 164, 2014, 61 ss.; M. MEDINA GUERRERO, *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, cit.; T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, in E. AJA, J. GARCÍA ROCA, J.A. MONTILLA MARTOS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2016*, Barcelona, 2017, 77 ss.; M. MEDINA GUERRERO, *El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, cit.; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit.; M.D. ARIAS ABELLÁN, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 2013, 126 ss.

<sup>426</sup> Alcuni passaggi della pronuncia in ordine a punti controversi della legge verranno mano a mano riferiti in nota. In ogni caso la sentenza pone in luce il radicamento della nuova formulazione dell'art. 135 Cost. e legge organica nel quadro degli obblighi sovranazionali dello Stato spagnolo, specificando che per tale strada l'adozione di strumenti di controllo sulla spesa pubblica delle CCAA aveva assunto natura doverosa sul piano internazionale e costituzionale (STC 215/2014, FJ 2).

<sup>427</sup> Sulla quale v. *supra*, par. 3.1. Sul punto v. C.A. CIARALLI, *Della costituzionalizzazione del principio di estabilidad presupuestaria nel quadro dello Stato autonomico spagnolo*, cit., 505; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., 184.

<sup>428</sup> Art. 4, LOEPSF.

significato di queste definizioni in quanto, a fronte della discrezionalità attribuita al livello centrale di governo nella loro attuazione, esse dimostrano una scarsa forza vincolante.

Infatti, eliminando il bilateralismo introdotto nel 2006, la LOEPSF reintroduce la multilateralità nella definizione degli obiettivi. A differenza però del sistema del 2001, essa stabilisce che gli obiettivi di *deficit* e debito per le CCAA non siano più fissati dal CPFF, bensì dal Governo, a cadenza triennale, all'interno di un procedimento complesso che prevede il coinvolgimento delle CCAA (tramite il CPFF) e si svolge nella prima parte dell'anno, al fine di permettere all'Esecutivo medesimo di presentare nei tempi i documenti previsti dal Semestre europeo. Già su questo punto si nota una decisa riaffermazione della supremazia statale, essendo ora attribuito all'Esecutivo statale il potere di stabilire, con proprio provvedimento, i livelli di *deficit* e debito autorizzati a ciascuna CA<sup>429</sup>.

Il procedimento comincia ad iniziativa governativa, mediante l'adozione da parte del Consiglio dei Ministri, su iniziativa del Ministro delle Finanze, di un accordo sul progetto di obiettivi finanziari per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, con un riparto degli stessi articolato per sotto-settori (quindi, per quel che ci interessa, presentando un unico obiettivo per il complesso delle CCAA). L'accordo governativo viene sottoposto al parere del CPFF e della Commissione Nazionale dell'Amministrazione Locale (CNAL) prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri<sup>430</sup>. Il passaggio successivo è costituito dall'articolazione di questo obiettivo unitario per il sotto-settore CCAA alla definizione degli obiettivi per i singoli enti: questa seconda fase del procedimento si articola in un progetto elaborato dal Ministero delle Finanze, il quale viene a sua volta sottoposto a parere del CPFF prima della sua approvazione con decreto del Consiglio dei Ministri<sup>431</sup>.

Ci troviamo quindi di fronte a un meccanismo che prevede complessivamente il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, mediante l'organo di raccordo deputato alle questioni finanziarie (CPFF), ma che manifesta comunque un deciso grado di supremazia da parte del Governo statale, il quale può in ogni caso superare il parere negativo delle

---

<sup>429</sup> Così, in senso critico, ad esempio, M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., 189; M.D. ARIAS ABELLÁN, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas*, cit., 151.

<sup>430</sup> Art. 15.1, LOEPSF.

<sup>431</sup> Art. 16.1, LOEPSF.



CPFF<sup>432</sup>. Attenta dottrina sottolinea peraltro come tale scelta normativa, sostanzialmente svalutante rispetto alla partecipazione delle CCAA nel procedimento decisionale, in un sistema politico-istituzionale come quello spagnolo, caratterizzato da un significativo peso politico della componente autonoma, non sortisce l'effetto di escludere le CCAA dalla decisione di politica finanziaria ma piuttosto fa sì che le CCAA più forti riescano a far valere le proprie esigenze *all'esterno* dei circuiti formali previsti, all'interno di una contrattazione politica diretta con il Governo, il quale trasfonde poi quanto "contrattato" a livello politico nel proprio provvedimento unilaterale<sup>433</sup>.

Sempre con riguardo al piano sostanziale, ovvero agli obiettivi che le CCAA sono chiamate a raggiungere, la LOEPSF introduce un ulteriore elemento di disciplina fiscale, non espressamente menzionato dall'art. 135 Cost.: la cd. regola della spesa<sup>434</sup>. Essa consiste in limitazioni relative alla dimensione complessiva della spesa finale, a prescindere dal suo rapporto con le entrate finali (ossia dal risultato di bilancio, dal quale risulta il *deficit*, inteso come disavanzo di amministrazione). A differenza di quanto si vedrà per il Patto di stabilità interno in Italia, la previsione di tetti di spesa nei confronti delle CCAA rappresenta infatti una novità per l'ordinamento spagnolo. Ad ogni modo, la LOEPSF stabilisce che la variazione della spesa di ogni singolo ente (da un anno all'altro) non potrà superare il tasso di riferimento della crescita del PIL spagnolo sul medio periodo, calcolato dal Ministero delle Finanze sulla base delle disposizioni UE<sup>435</sup>. Questa

---

<sup>432</sup> M. MEDINA GUERRERO, *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, cit., 66. Si segnala che la *Ley organica* 6/2013 ha introdotto in questo e altri articoli della LOEPSF anche la previsione di un parere da parte della neo-istituita *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIREF), la quale avrebbe il compito di svolgere con indipendenza un ruolo di garanzia, introducendo una valutazione oggettiva all'interno in un procedimento altrimenti marcato da una decisa parzialità dell'organo decidente (lo Stato) nei confronti di tutti gli interessi in gioco, anche a tutela dell'autonomia finanziaria. Tuttavia, si può osservare come l'intervento in esame costituisca per molti aspetti una duplicazione del ruolo di altri organi coinvolti nel procedimento (primo fra tutti, il CPFF) senza essere realmente idoneo a limitare effettivamente la discrezionalità dell'Esecutivo (in questo senso, C.A. CIARALLI, *Della costituzionalizzazione del principio di estabilidad presupuestaria nel quadro dello Stato autonomico spagnolo*, cit., 515-516).

<sup>433</sup> M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., 198 ss.

<sup>434</sup> Sebbene non espressamente previsti dall'art. 135 Cost., come esposto in precedenza, anche all'interno delle disposizioni UE sono posti alcuni vincoli rispetto alla spesa, come elemento slegato dal risultato di amministrazione in generale, con particolare riferimento al rapporto fra variazione della spesa e quello del PIL (*Six pack*). Tale vincolo era stato introdotto in precedenza nell'ordinamento spagnolo, con valenza però nei confronti del solo bilancio statale, con *Real Decreto-ley* 8/2011, *de 1 de julio*, di modifica della *ley* 18/2001. Come osservato subito dopo la sua introduzione, la regola trova quindi giustificazione nel suo ancoraggio "diretto" all'ordinamento sovranazionale (A. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, cit., 73-74.).

<sup>435</sup> Art. 12, LOEPSF

regola generale subisce due temperamenti. In primo luogo, essa non si applica ad alcune voci di bilancio, ovvero agli interessi sul debito, alla spesa non discrezionale in prestazioni per la disoccupazione, alla parte della spesa finanziata con fondi UE o di altre amministrazioni nonché ai trasferimenti vincolati al sistema di finanziamento<sup>436</sup>. Inoltre, un aumento della spesa è consentito a fronte di correlativo aumento della pressione fiscale: la spesa eccedente il limite stabilito in via generale può essere quindi coperta dal gettito derivante ad esempio da tributi di nuova istituzione, dall'eliminazione di agevolazioni o esenzioni, oppure ancora da un aumento delle aliquote, con l'esclusione però in ogni caso delle misure *una tantum*<sup>437</sup>. La regola della spesa si completa con la previsione che gli ingressi finali che superino quanto previsto in sede di bilancio preventivo vengano destinati integralmente alla riduzione del debito pubblico<sup>438</sup>.

Se queste sono le regole sul piano dei vincoli sostanziali a spesa e debito autonomici, le novità più significative si registrano però – come accennato – con riferimento all'ampliamento degli strumenti a disposizione dello Stato per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari da parte di tutti i livelli di governo<sup>439</sup>. Essi si dividono in (a) misure preventive, (b) misure correttive e (c) misure coercitive, secondo una logica che riecheggia evidentemente (e non solo sul piano terminologico) la struttura del procedimento di controllo dei bilanci pubblici a livello UE, il quale si articola appunto, in “braccio preventivo” e “braccio correttivo”<sup>440</sup>. Strumentale a tale controllo statale è

---

<sup>436</sup> Art. 12.2, LOEPSF

<sup>437</sup> Art. 12.4, LOEPSF. Più di un dubbio è stato avanzato nei confronti della legittimità di questa previsione, in quanto della *regla de gasto* non si fa menzione nell'art. 135 Cost., di talché – secondo parte della dottrina – esso non potrebbe giustificare l'adozione di siffatta regola da parte della legge organica: in questo senso v. ad esempio M. MEDINA GUERRERO, *El Estado Autonomico en tiempos de disciplina fiscal*, cit., 127 ss., il quale la ritiene riconducibile invece alla competenza esclusiva statale in materia di pianificazione dell'attività economica (art. 149.1.13 Cost.), posizione poi seguita anche da STC 215/2014, FJ 3.

<sup>438</sup> Art. 12.5, LOEPSF. Stranamente, A. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonomico español*, cit., 74, dopo aver posto l'accento sulla legittimità in generale della regola sulla spesa in quanto ancorata all'ordinamento UE, giudica quest'ultima previsione poco giustificata e gravemente limitativa dell'autonomia di bilancio delle CCAA: essa tuttavia è la riproduzione di una disposizione UE esattamente come le precedenti.

<sup>439</sup> Título IV, LOEPSF. La *Disposición Adicional Tercera* della legge organica stabilisce la possibilità di impugnare di fronte al *Tribunal Constitucional* le leggi e gli atti delle CCAA che si pongano in violazione dei principi stabiliti dall'art. 135 Cost. e sviluppati dalla stessa legge organica. Questa disposizione è stata peraltro giudicata inutile e ridondante in quanto tale potere poteva essere già desunto dalla Costituzione e dalla LOTC (*Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*) senza necessità di ripeterla espressamente all'interno della LOEPSF (in questo senso A. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonomico español*, cit., 72).

<sup>440</sup> V. *supra*, 3.1.

anche la significativa limitazione sul piano *formale* dell'autonomia di bilancio delle CCAA, tramite l'introduzione di regole comuni sulla struttura e la redazione dei bilanci<sup>441</sup>.

Le tre tipologie di misure sopra richiamate devono essere ora analizzate partitamente.

(a) Le misure preventive sono caratterizzate dal fatto di essere applicate ancor prima che avvenga la violazione dei vincoli finanziari stabiliti dalla LOEPSF. Fra queste, si ricorda prima di tutto il blocco dell'indebitamento della CA in caso di raggiungimento di una soglia-limite individuata nel 95% del debito autorizzato alla CA: raggiunta questa soglia, le uniche operazioni ammesse sono quelle di tesoreria<sup>442</sup>.

Al di fuori di questa misura specifica nei confronti del debito, lo strumento generale di controllo del comportamento delle CCAA nella fase preventiva è l'*Advertencia de riesgo de incumplimiento*<sup>443</sup>. Si tratta essenzialmente di un procedimento improntato al principio di leale collaborazione all'interno del quale il Governo, previa audizione della CA, presenta alla stessa l'*Advertencia*, la quale comporta: la informazione del pubblico sulla situazione finanziaria della CA, la necessità di un previo parere del Ministero delle Finanze per ottenere sovvenzioni statali nonché per sottoscrivere accordi con l'Amministrazione statale<sup>444</sup>. Dalla *Advertencia* decorre inoltre il termine di un mese a favore della CA per intraprendere le misure necessarie per evitare il rischio di inadempimento. La mancata adozione di tali misure, o il giudizio negativo del Ministero

---

<sup>441</sup> Si hanno in particolare l'estensione alle CCAA dei principi generali relativi al bilancio statale (pluriannualità, trasparenza, responsabilità e lealtà istituzionale, artt. 5-9, LOEPSF), nonché di alcune norme di dettaglio strumentali agli stessi: programmazione almeno triennale, indicazione espressa dei parametri previsti dalla legge organica (art. 29), indicazione di un limite massimo di spesa di carattere non finanziario, che costituisca un tetto alle risorse impiegabili sulla base del medesimo bilancio (art. 30), istituzione di un *fondo de contingencia* per le spese non discrezionali imprevedute (art. 31), destinazione dell'eventuale avanzo di amministrazione al pagamento del debito (art. 31). Così M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., 190.

<sup>442</sup> Art. 18, LOEPSF. Le successive revisioni della legge organica, che hanno assunto come finalità della stessa anche quella di combattere la *morosità* nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, hanno aggiunto un rilevante potere dello Stato a fronte dell'inadempimento di obbligazioni commerciali nei confronti dei fornitori da parte delle CCAA: il Ministero delle Finanze, superato un dato termine dalla scadenza dell'obbligazione, sollecita la CA e, se questa non procede al pagamento, la competente Amministrazione statale può procedere al pagamento in luogo della stessa, previa comunicazione, effettuando allo stesso tempo una ritenuta del medesimo importo a valere sulle quote di compartecipazione della CA ai tributi statali. Sulla legittimità di questa disposizione, v. *infra*, par. 4.6.

<sup>443</sup> Art. 19, LOEPSF.

<sup>444</sup> Art. 20.3, LOEPSF.

delle Finanze su quelle adottate, costituisce – al pari dell’effettivo inadempimento delle regole di bilancio – presupposto per l’adozione delle misure correttive che si vanno ora a illustrare.

(b) Le misure correttive previste dalla LOEPSF trovano parziale riscontro in quelle introdotte già dalla legge del 2001. Si è detto ad esempio come essa prevedesse già che, nel caso di inadempimento degli obiettivi finanziari, fosse obbligatorio per le CCAA ottenere l’autorizzazione dello Stato per ricorrere all’indebitamento<sup>445</sup> nonché, in ogni caso, presentare un *piano economico-finanziario* al CPFF che indicasse in quale modo la CA intendesse raggiungere nel termine massimo di un anno gli obiettivi previsti<sup>446</sup>.

Peraltro, la LOEPSF dà ora rilievo nei confronti delle CCAA alle medesime “circostanze eccezionali” che autorizzano lo Stato allo scostamento dagli obiettivi finanziari prestabiliti a livello sovranazionale<sup>447</sup>. In tal caso, la CA presenterà un *piano di riequilibrio*, il quale, oltre ad avere il contenuto del piano economico-finanziario di cui si è detto, dovrà indicare il percorso che l’ente intende seguire per raggiungere gli obiettivi finanziari previsti<sup>448</sup>.

In ogni caso si ribadisce – sempre a seguito di un inadempimento – l’obbligo di un previo parere del Ministero delle Finanze per ottenere sovvenzioni statali nonché per sottoscrivere accordi con l’Amministrazione statale<sup>449</sup>: parte della dottrina critica l’inserimento di questa previsione fra le misure correttive, ritenendola una vera e propria norma sanzionatoria, da interpretare quindi in maniera restrittiva tanto sul piano soggettivo quanto su quello oggettivo<sup>450</sup>.

---

<sup>445</sup> La norma è ora contenuta nell’art. 20, LOEPSF.

<sup>446</sup> Ora, art. 21.1, LOEPSF. La disposizione precisa poi il contenuto minimo obbligatorio del piano in questione, il quale deve in particolare indicare: «a) *Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.* b) *Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.* c) *La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.* d) *Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.* e) *Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos».*

<sup>447</sup> Art. 135.4 Cost., sul quale v. *supra*, par.

<sup>448</sup> Art. 22, LOEPSF,

<sup>449</sup> Art. 20.3, LOEPSF.

<sup>450</sup> A. NAVARRO FAURE, *La aplicación de las medidas correctivas de control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a las subvenciones*, cit., 70 ss.: l’autore si concentra in

Il CPFF è chiamato, nel termine di due mesi, a valutare l'idoneità dei piani presentati, tenendo conto in particolare dell'utilizzo del potere fiscale (ovvero, in concreto, se la CA sta facendo il massimo sforzo fiscale possibile per raggiungere gli obiettivi). Se il CPFF esprime parere negativo, la CA è tenuta a presentare un nuovo piano: se ciò non avviene o anche il nuovo piano viene giudicato negativamente dal CPFF, allora si dovrà ricorrere alle misure coercitive<sup>451</sup>. Allo stesso modo, le medesime devono essere adottate quando le CCAA non diano seguito ai piani approvati dal CPFF: la sorveglianza di questa fase, assai delicata, è affidata al Ministero delle Finanze, il quale adotta in proposito pareri trimestrali che comunica al CPFF (che non ha però alcun potere decisionale in merito). Un parere negativo da parte del Ministero costituisce dunque di per se stesso un presupposto sufficiente all'adozione da parte del Governo di ulteriori provvedimenti nei confronti della CA<sup>452</sup>.

(c) La parte più innovativa della LOEPSF è senza dubbio quella relativa alle misure coercitive, che include un ampio novero di previsioni, consistenti tanto in obblighi a carico delle CCAA inadempienti quanto in poteri in capo allo Stato, alcuni dei quali evidentemente ispirati al *corrective arm* della disciplina UE<sup>453</sup>.

A fronte di un inadempimento, la LOEPSF esige prima di tutto che entro quindici giorni l'ente stabilisca la *non disponibilidad* dei crediti utili per garantire l'adempimento degli obiettivi: si impedisce così la destinazione della somma a finalità diverse. Allo stesso tempo, ove questo sia necessario per il rispetto dei vincoli UE, i poteri normativi della CA in materia di *tributos cedidos* possono essere esercitati dallo Stato<sup>454</sup>, il quale, ove possibile, potrà così innalzare la pressione fiscale sui cittadini della CA al fine di riequilibrarne la situazione finanziaria. Entrambe queste misure sono evidentemente ispirate al principio – già proprio della normativa UE – secondo il quale le risorse a

---

particolare sull'esempio delle Università, che sono enti dotati di autonomia funzionale ma regolati e finanziati dalle CCAA, le quali – non essendo espressamente richiamati dalla norma – non possono esservi sottoposti in via analogica (si tratta di una questione particolarmente delicata con riferimento alle sovvenzioni statali di cui le stesse godono).

<sup>451</sup> Art. 23, LOEPSF.

<sup>452</sup> Art. 24, LOEPSF.

<sup>453</sup> Come osserva A. NAVARRO FAURE, *La aplicación de las medidas correctivas de control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a las subvenciones*, cit., 71: «No son normas novedosas, sino que ... la Unión Europea puede sancionar a un Estado miembro por incumplimiento de la estabilidad presupuestaria».

<sup>454</sup> Art. 25, LOEPSF.

disposizione devono essere destinate prima di tutto al rispetto degli obiettivi finanziari e al raggiungimento di una sana e sostenibile gestione della finanza pubblica.

In secondo luogo, si stabilisce che la CA inadempiente istituisca presso la Banca di Spagna un deposito fruttifero, il quale – nella persistenza dell’inadempimento senza che vengano adottate misure di correzione – si trasformerà dopo tre mesi in deposito infruttifero e, dopo ulteriori tre mesi, verrà definitivamente acquisito all’erario a titolo sanzionatorio<sup>455</sup>.

Queste le immediate conseguenze dell’inadempimento: ove non siano adottate le misure finora illustrate, il Governo potrà inviare presso la CA, sotto la direzione del Ministero delle Finanze, una commissione di esperti per valutare la situazione economica e di bilancio dell’ente. Questa commissione potrà richiedere qualunque dato o informazione rilevante, per poi presentare una proposta di intervento correttivo obbligatoria per la CA<sup>456</sup>. Nel frattempo, restano bloccate tutte le operazioni di credito e i finanziamenti previsti a favore della stessa.

La dottrina ha sollevato dei dubbi sulla conformità a costituzione dell’attribuzione alla Commissione di un ruolo così centrale nei rapporti finanziari fra Stato e CCAA<sup>457</sup> e della questione è stato investito anche il *Tribunal constitucional*: quest’ultimo ha adottato un’interpretazione adeguatrice di questa disposizione al principio fondamentale dell’autonomia finanziaria, stabilendo che rientra nella discrezionalità della CA la scelta se adeguarsi a queste disposizioni o sottoporsi alle ulteriori conseguenze previste dalla normativa (di cui si dirà a breve). Ritiene infatti il giudice costituzionale che, sposando l’opinione secondo la quale sulla base delle critiche espresse dalla Commissione UE lo Stato potrebbe intervenire in via sussidiaria, si giungerebbe ad un’interpretazione della norma incompatibile con il principio di autonomia e con la sfera competenziale delle CCAA<sup>458</sup>.

---

<sup>455</sup> M. MEDINA GUERRERO, *L’equilibrio presupuestario nell’esperienza spagnola*, cit., 70, si esprime in maniera critica rispetto a questa misura la quale non risolve affatto il problema del disequilibrio finanziario della CA e, anzi, finirebbe piuttosto per aggravarlo.

<sup>456</sup> Art. 25, LOEPSF.

<sup>457</sup> Secondo M. MEDINA GUERRERO, *El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, cit., 142: «es mas que dudoso que se considere compatible con la autonomía esa atribución prácticamente en blanco a un órgano que parece incardinarse en la estructura jerárquica de la Administración del Estado».

<sup>458</sup> STC 215/2014, FJ 7. Questa conclusione è coerente con la tesi – accettata dalla pronuncia – secondo la quale la riserva di legge organica stabilita dall’art. 135 Cost. è norma sulle fonti e non sulle competenze e non introduce un nuovo titolo di competenza statale, abilitando lo Stato a legiferare in nuovi settori

L'*extrema ratio* del procedimento è infine l'utilizzo del meccanismo di coazione previsto dall'art. 155 cost. spagnola, che prevede la possibilità di intervento unilaterale da parte dell'Esecutivo, previa approvazione della Camera territoriale: si tratta di una forma di controllo "sugli organi"<sup>459</sup>. La LOEPSF specifica che esso potrà attivarsi in tre casi: che la CA non abbia adottato il provvedimento di non disponibilità dei crediti, che non abbia istituito il deposito obbligatorio presso la Banca di Spagna o che non abbia attuato le misure proposte dalla commissione di esperti. In tali casi, previa fissazione di un ulteriore (...e ultimo) termine perentorio per l'adempimento, che viene comunicato al presidente della CA, il Governo potrà, con l'approvazione della maggioranza assoluta del *Senado*, adottare misure quali lo scioglimento degli organi di autogoverno<sup>460</sup>.

Sull'applicazione delle misure coercitive bisogna fare un'ultima osservazione. La crisi economica pone seriamente in discussione la possibilità concreta per le CCAA di raggiungere gli obiettivi finanziari che sono loro attribuiti: anche a fronte di inadempimenti, quindi, lo Stato non ha fatto applicazione dei poteri attribuitigli, i quali fra l'altro sono più afflittivi nei confronti della CA che realmente idonei a correggerne disequilibri finanziari (ponendo fra l'altro in discussione il principio di proporzionalità)<sup>461</sup>.

---

materiali. Le competenze sulla base delle quali lo Stato introduce i vincoli finanziari e i relativi mezzi di attuazione sono sempre quelle previste dall'art. 149.1.11, 13, 14 e 18, sulla base delle quali lo Stato può prevedere dei limiti all'esercizio dell'autonomia finanziaria delle CCAA ma non può negarla nella sostanza, sostituendosi a queste ultime nell'esercizio dei poteri loro attribuiti (per un'approfondita riflessione in questo senso v. T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, cit., 86 ss.).

<sup>459</sup> Art. 155.1, Cost. spagnola: «*Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general*». Le forme di controllo sugli atti sono invece disciplinate dall'art. 153 Cost.

<sup>460</sup> Art. 26, LOEPSF.

<sup>461</sup> E. AJA, J. GARCÍA ROCA, J.A. MONTILLA MARTOS, *Valoración general del Estado autonómico en 2014*, in ID. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Barcelona, 2015, 16.

### 3.2.4. *Uno sguardo d'insieme*

Per trarre alcune linee di sintesi dall'esposizione che precede si può cominciare con l'esprimere una "sensazione" di fondo, già rilevata da acuta dottrina: di fatto, la sostanziale «*indefinición*» che caratterizza il modello dell'*Estado autonómico* disegnato dalla Costituzione del 1978 – a metà fra Stato centralizzato e Stato federale – si è riverberata anche sul modello di relazioni finanziarie fra livelli di governo<sup>462</sup>.

I Costituenti, infatti, lasciando la formazione delle CCAA al *principio dispositivo* non potevano certo predeterminare in dettaglio come sarebbero stati finanziati questi enti che avrebbero potuto costituirsi o meno e, soprattutto, anche in maniera asimmetrica, ad esempio non su tutto il territorio nazionale o con competenze e funzioni amministrative marcatamente differenziate.

Si spiega così la generica affermazione nell'art. 156 di tre principi fondamentali – autonomia, coordinamento e solidarietà – senza ulteriori specificazioni, si spiega così pure la semplice elencazione nell'art. 157 delle fonti di entrata delle CCAA, senza alcun chiarimento sul rapporto fra le stesse, ovvero su quali fossero da preferire per garantire il principio di autonomia, nonché l'indefinitezza dei meccanismi di solidarietà, appena "abbozzati" dall'art. 158.

Si produce così una sostanziale decostituzionalizzazione del sistema di finanziamento delle CCAA che per certi versi cozza con il ruolo costituzionale delle stesse e con il profondo legame che intercorre fra la loro autonomia politica e l'autonomia finanziaria<sup>463</sup>. Le uniche norme strettamente vincolanti di questo complesso sono, a ben vedere, quelle di natura formale, e quindi quella che prevede che il sistema di finanziamento sia regolato da una legge organica e quelle che prevedono una sostanziale supremazia della legge statale sia in ordine all'esercizio della potestà impositiva che alla pianificazione dell'attività economica.

---

<sup>462</sup> E. GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, J. MARTÍN FERNÁNDEZ, *Análisis de los principios definitorios del sistema de financiación autonómica: evolución del modelo*, cit.; vi è anche chi fa riferimento al concetto di "derecho autonómico dinámico" (contrapposto a quello statico), caratterizzato da concetti definiti appositamente in forma generica dal Costituente in modo da essere adattati alle necessità ed esigenze che fossero sorte nel tempo (v., ad esempio, A.J. SÁNCHEZ PINO, *El poder tributario de las Comunidades Autónomas: la relación entre la LOFCA, los Estatutos de autonomía y la STC 31/2010*, cit., 153).

<sup>463</sup> Questo legame è stato argomentato, a livello teorico, *supra*, par. 1.3. Peraltro, esso è riconosciuto a chiare lettere dal *Tribunal constitucional*, come si può vedere dalle pronunce richiamate *infra*, par. 4.2.



L'attuazione dell'autonomia finanziaria è quindi affidata dalla Costituzione, da un lato, al legislatore statale e, dall'altro, al *Tribunal constitucional*, chiamato a interpretare i principi generali enunciati dalle disposizioni richiamate e a vagliare l'operato del legislatore statale<sup>464</sup>.

Il percorso del sistema di finanziamento delle CCAA a livello legislativo testimonia prima di tutto la perdurante dialettica fra uniformità e differenziazione che percorre l'ordinamento spagnolo. In materia finanziaria le esigenze di uniformità sono alla fine state ritenute prevalenti – prevalenza espressa dalla posizione preminente della LOFCA rispetto agli Statuti – ma non per questo la differenziazione è del tutto venuta meno, ed è anzi ribadita dalla necessità di incorporare negli Statuti la cessione dei tributi e dagli spazi di discrezionalità che residuano in questa fase.

Guardando all'origine centralista dell'ordinamento finanziario spagnolo<sup>465</sup>, da un lato, e alla situazione attuale, dall'altro, si può cogliere un netto percorso di decentralizzazione. In primo luogo, la potestà tributaria autonoma – sebbene limitata ai presupposti non occupati dal legislatore statale – si è espressa con l'istituzione di tributi propri i quali in alcuni casi provvedono una quota limitata, ma non trascurabile, delle entrate regionali.

La cessione del gettito derivante dai più importanti tributi erariali (IRPF, IVA, accise, esclusa l'imposta societaria) ha raggiunto ormai un livello molto significativo (50%), risulta poi ceduta la gestione e talora anche la normazione relativa a fattispecie tributarie di rilievo, quali quelle sulla registrazione e sulle successioni e donazioni. Nei casi in cui sono ceduti tutti i poteri alle CCAA ci troviamo di fatto di fronte a tributi propri – così sarebbero considerati nella classificazione italiana – seppure la titolarità rimanga formalmente in capo allo Stato. Non mancano anche “lati oscuri” di questo decentramento, fra i quali la pratica sparizione dell'imposta sulle successioni in virtù della concorrenza fiscale (“dannosa”) fra le CCAA<sup>466</sup>.

---

<sup>464</sup> All'analisi di questo profilo è dedicato il cap. 4.

<sup>465</sup> V. *supra*, par. 2.1.

<sup>466</sup> Da più parti si propone come rimedio la parziale ricentralizzazione dei poteri normativi sul tributo: v. ad esempio J.A. ROZAS VALDÉS, *Las potestades tributarias autonómicas: presente y futuro de su configuración y ejercicio*, cit.; in alternativa, vi è chi propone di rendere obbligatoria la riscossione dei *tributos cedidos* per le CCAA che non raggiungono gli obiettivi finanziari: A. GARCÍA-MONCÓ, *La sostenibilidad del modelo actual de financiación autonómica*, in ÁLVAREZ CONDE E., SOUTO GALVÁN C. (dir.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Madrid, 2013, 75

Venendo ai numerosi Fondi istituiti con finalità perequativa, bisogna prendere atto di come il sistema ha raggiunto un livello di strutturazione assai elevato: piuttosto, la quantità di parametri assunti dalle disposizioni che li regolano dà la sensazione di un sistema strutturato non solo sulla base di esigenze equitative ma anche molto dalla previsione dei concreti esiti finanziari che sarebbero derivati dal modello. In termini più prosaici: le norme sono evidentemente frutto di un accordo stretto con un occhio sui parametri da inserire nella formula di calcolo (e sul loro peso relativo) e con l'altro occhio sui valori del medesimo parametro all'interno della propria CA, con l'esito che la "riforma di sistema" – almeno sul breve termine – non finisce mai per mutare radicalmente la distribuzione delle risorse.

Dal punto di vista delle fonti e dell'impatto sul rapporto fra poteri, il sistema è complessivamente garantista nei confronti delle CCAA: da un lato, infatti, la presenza di una legge organica di coordinamento e la previsione dell'accordo nella fase d'iniziativa della legge di revisione del sistema di finanziamento è idonea a limitare almeno parzialmente la discrezionalità del legislatore statale nei confronti dell'autonomia finanziaria; d'altro canto, l'elevato livello di dettaglio delle norme relative al riparto del gettito tributario e dei fondi perequativi esclude nettamente interventi discrezionali in materia da parte dell'Esecutivo centrale (il contrario di quanto avviene, come si vedrà, per l'Italia).

Guardando complessivamente al lato "entrate", si può dire che da un punto di vista *quantitativo* il sistema spagnolo ha raggiunto ormai un elevato livello di decentramento: le CCAA gestiscono circa un terzo della spesa pubblica totale (al netto degli interessi e delle risorse UE)<sup>467</sup>. D'altro canto, da un punto di vista *qualitativo*, il cuore del sistema è senza dubbio costituito da una fonte di entrata – la cessione del gettito dei tributi erariali<sup>468</sup> – che non assicura un elevato livello di autonomia e responsabilità finanziaria: si tratta infatti di una "leva fiscale" manovrata quasi interamente dal legislatore statale (che sopporta anche le conseguenze politiche delle relative decisioni).

---

<sup>467</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, cit., 28. Per valutare il peso relativo, si tenga presente che il resto della spesa è così distribuito: ca. 10% gli enti locali, ca. 20% l'Amministrazione statale, mentre più del 30% la sicurezza sociale.

<sup>468</sup> E. SÁENZ ROYO, *La responsabilidad de gasto y ingreso en el Estado autonómico: propuestas de mejora desde la perspectiva coporada*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 17, 2013, part. 204-205.

Sul versante dell'attuazione della nuova versione dell'art. 135 Cost., si può registrare come, di fatto, la gran parte dei precetti *materiali* contenuti nello stesso fossero già incorporati nella legislazione organica e ordinaria da ormai dieci anni, a partire dal 2001. La riforma costituzionale, prima, e la LOEPSF, poi, sono state quindi soprattutto occasione, da un lato, di una rilettura in senso estensivo degli obblighi sovranazionali nei confronti delle CCAA – con l'introduzione ad esempio della limitazione alla spesa – ma soprattutto della revisione dei meccanismi di attuazione e sanzionatori. In questo senso si muovono tanto la previsione con provvedimento unilaterale del Governo statale degli obiettivi di *deficit* e debito attribuiti a ciascuna CA, quanto la predisposizione di un più ampio apparato di controllo (misure preventive, correttive, coercitive) sempre sostanzialmente nelle mani del medesimo Esecutivo.

Complessivamente, è opinione diffusa che nel sistema spagnolo i problemi finanziari delle CCAA «non hanno avuto una soluzione soddisfacente» e, anzi, stanno «attraversando uno dei loro peggiori momenti»<sup>469</sup>. Le proposte di riforma fioccano (e di alcune si darà conto nelle Conclusioni del presente lavoro): esse, dalla più alla meno radicale, testimoniano una necessità di cambiamento espressa su più livelli – scientifico e politico-istituzionale – che tuttavia fatica a farsi strada a livello legislativo in un contesto di perdurante scarsità di risorse finanziarie all'interno del quale, da un lato, il livello centrale di governo fatica naturalmente a rinunciare agli spazi finanziari a disposizione e, dall'altro, l'eterogeneità politica, economica e sociale delle CCAA non permette alle stesse di esprimersi unitariamente sul riparto delle risorse all'interno del sistema, nonostante il sostanziale accordo sull'inadeguatezza del sistema a ripartirle in maniera equa e trasparente<sup>470</sup>.

---

<sup>469</sup> R. CALVO ORTEGA, *Crisis de la Financiación Autonómica*, cit., 1.

<sup>470</sup> Alla luce di questa situazione, fra l'altro, si comprende come l'attualizzazione alla fine del 2017 del sistema del *cupo* e del *concierto* relativo alle CCAA di diritto forale – che verrà approfondito nel capitolo quinto – abbia suscitato una decisa tensione politica all'interno delle altre CCAA, che lamentano da anni il proprio sottofinanziamento.

### 3.3 L'ordinamento italiano

#### 3.3.1 La Costituzione

Nella Costituzione italiana l'articolo esplicitamente dedicato all'autonomia finanziaria regionale è il 119<sup>471</sup>. Esso compone assieme agli articoli 117 e 118 una "triade" ideale – della quale è posto a chiusura – che disciplina l'autonomia regionale nei suoi tre tratti più qualificanti: normativo, amministrativo e finanziario. È dunque dall'art. 119, come riformato nel 2001, che deve prendere il passo la presente analisi<sup>472</sup>.

La disposizione si apre con l'enunciazione «Le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane hanno autonomia finanziaria *di entrata e di spesa*»<sup>473</sup>. Come detto in precedenza, quest'ultima precisazione era volta a superare i dubbi sulla natura dell'autonomia finanziaria regionale, che per alcuni si riduceva all'autonomia di spesa senza contemplare la potestà impositiva<sup>474</sup>. Questa disposizione di principio viene poi specificata immediatamente dai commi successivi, che disegnano le tipologie di entrate che sostanziano le «risorse proprie» degli enti territoriali:

- *tributi ed entrate proprie*, derivanti dall'esercizio di poteri impositivi propri<sup>475</sup> o da altre forme di autofinanziamento, come i corrispettivi per servizi pubblici offerti alla collettività. La norma specifica che essi devono essere «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (c. 2). Il coordinamento finanziario e fiscale è una funzione volta a garantire il principio di unità all'interno dei diversi sistemi finanziari e tributari degli enti che costituiscono la

---

<sup>471</sup> Nel paragrafo precedente si è esposta la logica che sottende all'esposizione delle disposizioni costituzionali secondo una logica tripartita: a) disposizioni appositamente dedicate all'autonomia finanziaria; b) altre disposizioni costituzionali rilevanti; c) disposizioni introduttive del pareggio di bilancio in Costituzione.

<sup>472</sup> Per il testo integrale dell'articolo, presentato in maniera sinottica assieme alla versione originaria, v. *supra*, par. 2.2. All'interno di una vastissima bibliografia, si possono richiamare F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119*, in *Rass. trib.*, 2, 2002, 585 ss.; A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, 909 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 11 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1, 2003, 41 ss.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, 429 ss.

<sup>473</sup> Il comma 1 è stato ulteriormente modificato con l.cost. n. 1 del 2012, come si dirà oltre nel testo.

<sup>474</sup> V. *supra*, cap. 2.2.

<sup>475</sup> Si noti per inciso che il principio di legalità in materia tributaria (art. 23 Cost.) impedisce agli enti territoriali diversi dalla Regione di istituire tributi propri: essi possono esercitare soltanto il loro potere regolamentare nell'ambito stabilito dalla legge istitutiva dei tributi loro destinati.

Repubblica. I principi di coordinamento sono la cornice entro cui Regioni ed enti locali possono legittimamente esercitare il loro potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri: in una discussa pronuncia, la Corte costituzionale ha peraltro operato un “congelamento” dell’autonomia impositiva, affermato che questi ultimi non avrebbero potuto dedurre in via interpretativa i principi della materia dalla Costituzione e dalla legislazione vigente – come normalmente avviene nelle materie di competenza concorrente – ma, per poter esercitare la propria potestà impositiva con l’istituzione di tributi propri regionali, avrebbe dovuto attendere l’adozione di un’apposita legge statale di coordinamento<sup>476</sup>. Per questa si sono dovuti attendere quasi dieci anni dall’approvazione della riforma costituzionale del 2001: si tratta della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale;

- *compartecipazione* al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, che consistono in quote di gettito dei tributi erariali, secondo il criterio che le risorse devono restare o tornare almeno in parte alle comunità che le producono (c. 2);

- entrate derivanti da un *fondo perequativo*, istituito con legge statale, il quale serve a garantire una distribuzione delle risorse finanziarie in funzione di perequazione a vantaggio dei territori la cui capacità fiscale *pro capite* è più bassa. Devono essere trasferite senza vincolo di destinazione, ossia senza stabilire specifiche finalità o funzioni a cui sono destinate (c. 3);

- entrate derivanti da *risorse speciali e interventi aggiuntivi* destinati dallo Stato a specifici enti territoriali, «per promuovere lo sviluppo economico» (c. 5).

Il comma 4 sancisce poi l’importante principio del parallelismo tra risorse economiche e compiti istituzionali (cd. *principio di connessione risorse-funzioni*). Si tratta di un principio di primaria importanza in un contesto – come quello del regionalismo italiano – in cui la Costituzione individua l’autonomia finanziaria non tanto come garanzia in chiave difensiva, al fine di evitare ingerenze del legislatore statale in un riparto di risorse in cui sono già garantiti gli spazi finanziari riservati alle Regioni, ma soprattutto quale *obiettivo* da realizzare: è bene ricordare infatti che è compito del

---

<sup>476</sup> Corte cost., sent. n. 37 del 2004, la quale in un noto passaggio afferma: «L’attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l’intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali».

legislatore statale quello di trasferire le funzioni amministrative agli enti territoriali, conformemente al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), e al tempo stesso decentrare un sistema tributario che nasce accentrato, garantendo al massimo livello il binomio tra sufficienza delle risorse per far fronte alle funzioni attribuite alle Regioni e responsabilizzazione (giuridica e politica) nel loro procacciamento e nel loro utilizzo. Il principio di connessione spiega fra l'altro pienamente il senso del fondo perequativo (c. 3) e delle risorse speciali (c. 5). Dal momento che il gettito dei tributi varia in funzione della ricchezza tassata, le regioni più povere avranno tendenzialmente meno mezzi finanziari su cui poter contare, rischiando di mettere a repentaglio l'uniforme tutela dei diritti sociali: il fondo perequativo ha la funzione di assegnare agli enti territoriali economicamente più deboli risorse aggiuntive, consentendogli appunto di finanziare integralmente le funzioni a loro attribuite, mentre i territori economicamente più forti dovrebbero raggiungere il medesimo obiettivo tramite risorse provenienti dal proprio territorio (tributi propri e compartecipazioni). Allo stesso modo, le risorse speciali sono volte a far fronte non tanto alle differenze economiche dei cittadini quanto al *deficit* infrastrutturale di alcune parti del Paese<sup>477</sup>; pure le infrastrutture svolgono peraltro un ruolo strumentale rispetto alle funzioni attribuite alla Regione.

L'art. 119, c. 6, Cost., infine, oltre a riconoscere che gli enti territoriali abbiano un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi della legge statale, prevede che gli stessi possano indebitarsi ricorrendo al mercato dei capitali, ma solo per compiere spese di investimento e non per sostenere spese correnti<sup>478</sup>. Si vieta poi espressamente che lo Stato presti garanzie sui prestiti contratti dalle Regioni.

Esaurita l'analisi dell'art. 119, è opportuno richiamare brevemente gli altri articoli della Costituzione che incidono sull'autonomia finanziaria regionale.

In primo luogo, non si può non richiamare un pugno di principi costituzionali che dovrebbero guidare l'azione del legislatore, ma che soprattutto finiscono per assumere un peso determinante nella giurisprudenza costituzionale<sup>479</sup>. L'art. 119, come anticipato, è

---

<sup>477</sup> R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 266.

<sup>478</sup> Anche questo comma è stato modificato con l.cost. n. 1 del 2012, come verrà specificato oltre nel testo.

<sup>479</sup> Lamenta ad esempio M. BERTOLISSI, *Libertà e «ordine delle autonomie»*. *La lezione di Silvio Trentin*, in ID., *Autonomia e responsabilità*, cit., 73, n. 88, che «nel trattare del federalismo fiscale ci si limita a prendere in considerazione gli artt. 117, 118 e 119; talvolta, pure gli artt. 23 e 53 Cost., mai le disposizioni sostanziali della parte prima della legge fondamentale, che identificano la forma di Stato». Se così è, bisogna peraltro ammettere che queste – considerate da un punto di vista letterale – nulla dicono in tema di

una declinazione in campo finanziario del principio autonomista, garantito dall'art. 5 Cost. che parla di «riconoscimento e promozione» delle autonomie locali. Anche in questa materia, assumono poi un rilievo gli artt. 2 e 3, cc. 1 e 2, della Costituzione: ai nostri fini rileva sia la protezione dei diritti di libertà e dell'uguaglianza formale – che proibiscono la discriminazione fra cittadini di diverse regioni e la limitazione delle loro libertà, in particolare di movimento – sia il richiamo ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» e la garanzia dell'uguaglianza intesa in senso sostanziale, che costituiscono il fondamento della perequazione fra territori e della garanzia di un livello omogeneo di servizi sociali a tutti i cittadini, a prescindere dalla Regione di residenza.

Vi sono poi i due articoli specificamente dedicati alla materia tributaria, gli artt. 23 e 53 Cost. Il primo stabilisce che «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»: viene così sancito il principio di riserva di legge in materia tributaria, riserva intesa in senso relativo, permettendo l'utilizzo della fonte regolamentare per tutti gli aspetti del tributo esclusi quelli essenziali: il presupposto di fatto, i soggetti passivi, i principi di determinazione delle aliquote, esenzioni e agevolazioni e le sanzioni<sup>480</sup>. Tale principio vale naturalmente anche per i tributi istituiti con legge regionale. L'art. 53 afferma invece, sul piano sostanziale, che «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». Senza voler entrare in questa sede in tutta la complessa evoluzione dell'interpretazione di questa disposizione e dei criteri che ne sono stati fatti derivare – in via dottrinale e giurisprudenziale – si può dire che il tributo (anche regionale) deve essere in ogni caso collegato ad un presupposto che esprima una “forza economica” idonea, effettiva ed attuale<sup>481</sup>.

---

autonomia finanziaria: è solo per il tramite dell'interpretazione storica, sistematica, teleologica e (ancora di più) *per valori*, tramite il bilanciamento di tutti gli interessi in gioco, che esse possono incidere sulla disciplina concreta dell'autonomia finanziaria. Questa interpretazione è compito del giudice costituzionale, v. *infra*, 4.1.

<sup>480</sup> Tale riserva è interpretata in senso relativo a partire dal dato letterale che recita: «*in base alla legge*». A. FEDELE, *La potestà normativa degli enti locali*, in *Finanza locale*, 1998, 10 ss.; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, 1, *Parte generale*, Torino, 2012, 15; G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 2012, 145 ss.

<sup>481</sup> L'*idoneità* consiste nella capacità del presupposto di esprimere una forza economica (correlata all'intensità del prelievo), l'*effettività* si dispiega nei confronti di norme tributarie che istituiscano presunzioni o automatismi, che sono incostituzionali se collegano il prelievo a indici apparenti o fittizi di capacità contributiva, la *attualità* limita la retroattività dell'imposizione, correlando il prelievo a una

Naturalmente, alcuni elementi determinanti sono poi contenuti all'interno di altri articoli del Titolo V, oltre al 119. In particolare, un rilievo cruciale riveste l'art. 117 Cost., che contiene il riparto delle competenze legislative. Fra le competenze esclusive dello Stato (elencate al comma 2), si segnalano in particolare quelle di cui alla lettera e), «... sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie», e alla lettera m), «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>482</sup>.

Fra le materie di competenza concorrente, di grandissimo rilievo è quella al «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», all'interno della quale lo Stato dovrebbe limitarsi a porre le norme di principio, lasciando alle Regioni ogni disposizione di dettaglio, come fra l'altro dice testualmente l'art. 119, c. 2, Cost.<sup>483</sup>. Anche il primo comma dell'art. 120 Cost. contiene una previsione espressa in materia di autonomia tributaria regionale, stabilendo il divieto di «istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni», norma che (come anticipato) costituisce una declinazione dei fondamentali diritti di libertà e uguaglianza formale riconosciuti dagli artt. 2 e 3, c. 1, Cost.

Veniamo infine al terzo “plesso normativo” che abbiamo individuato nelle premesse, quello relativo all'equilibrio di bilancio. Anche in Italia nel 2012 la normativa in materia di autonomia finanziaria regionale vive un profondo momento di mutamento

---

capacità contributiva in atto, e non passata o futura (F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, 1, *Parte generale*, Torino, 2012, 65 ss.). Ai fini dei tributi propri, non rileva il principio di progressività richiamato dal c. 2 dell'art. 53: la Corte costituzionale ha infatti affermato che il rispetto del principio è riferito al «sistema tributario in genere e non i singoli tributi» (sent. n. 12 del 1960), anche considerando che «non tutti i tributi si prestano, dal punto di vista tecnico, all'adattamento al principio della progressività, che - inteso nel senso dell'aumento di aliquota col crescere del reddito - presuppone un rapporto diretto fra imposizione e reddito individuale di ogni contribuente» (sent. n. 128 del 1966). Si sostiene conseguentemente che «le regioni possono anche istituire imposte proporzionali... o addirittura regressive... ma dovranno farne un uso razionale e limitato, tale da non alterare il carattere progressivo dell'intero ordinamento» (R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., 274). Si ricorda inoltre, per ragioni di completezza (anche se di scarso rilievo per i nostri fini), il limite contenuto nell'art. 20 Cost., a mente del quale «Il carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di ... speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività».

<sup>482</sup> Sul punto, v. in particolare l'amplissimo contributo di L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>483</sup> In realtà, questa competenza è stata oggetto nel tempo di una lettura nettamente accentratrice da parte del legislatore statale, spesso avallata dalla giurisprudenza costituzionale. Sul punto, v. *infra*, 4.5.



sulla spinta del nuovo quadro regolatorio sovranazionale. Con l.cost. n.1 del 2012, viene adempiuto da parte del Legislatore italiano l'obbligo assunto con il *Fiscal compact*<sup>484</sup>. A seguito di una discussione parlamentare estremamente limitata – tanto da attirarsi le critiche della dottrina<sup>485</sup> – vengono rivisti ben quattro articoli della Costituzione, e per aspetti non marginali. In particolare:

- viene cambiato radicalmente l'art. 81 Cost., con l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (nonostante la legge fosse rubricata "Introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione")<sup>486</sup>. La differenza non è soltanto semantica: il pareggio è infatti una nozione statica, che si desume dalla differenza fra componenti positive e negative del conto economico, mentre l'equilibrio è una nozione dinamica, che mira a tenere conto del contesto economico in cui si inserisce un

---

<sup>484</sup> In questi termini, espressamente, Corte cost., sent. n. 88 del 2014, secondo la quale: «Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), ... gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un'apposita legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.».

<sup>485</sup> Sulla l.cost. n. 1 del 2012 la bibliografia è vastissima. Si possono qui richiamare, fra i primi commenti: F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, 64 ss.; P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione*, Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, disponibile al seguente link: <http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/Fascicolo/De-Ioanna-CERADI.pdf>. Fra i lavori più approfonditi, v. invece C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015.

<sup>486</sup> Da parte di alcuni Autori, era stato sostenuto che il principio dell'equilibrio di bilancio sarebbe stato già contenuto nella formulazione dell'art. 81 Cost. antecedente alla novella costituzionale, in particolare all'ultimo comma. La disposizione secondo la quale «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte» si sarebbe infatti potuta interpretare nel senso che ogni legge che avesse comportato oneri finanziari avrebbe dovuto individuare risorse finanziarie effettivamente disponibili per garantire la copertura alle nuove spese. Nel tempo è tuttavia prevalsa decisamente la lettura secondo la quale il ricorso all'indebitamento poteva essere considerato un mezzo per "far fronte" alle spese pubbliche, che si trattasse di spese correnti o d'investimento, rispettando il dettato dell'art. 81 Cost.. La questione è ricostruita ad esempio da T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 54.

determinato risultato finanziario. L'esito della modifica, che viene commentata in seguito, è reso evidente dalla tabella in calce;

- la potestà legislativa in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" viene trasferita dalla competenza legislativa concorrente a quella esclusiva del legislatore statale (ovvero dal comma 3 al comma 2 dell'art. 117 Cost.)<sup>487</sup>;

- viene modificato l'art. 97 Cost., relativo all'Amministrazione pubblica, con l'introduzione di un nuovo primo comma, che recita: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»;

- viene modificato anche l'art. 119 Cost. in due suoi commi: il comma 1, come modificato, prevede che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti territoriali debba svolgersi nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e che le Regioni ed enti locali debbano concorrere ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento UE. Naturalmente, questa norma si esplica nei confronti di *tutti* i vincoli esposti nel paragrafo precedente, sia quelli che implicano il raggiungimento di un determinato saldo d'esercizio (onde concorrere al mantenimento del saldo del conto consolidato nei limiti stabiliti dalle norme UE) sia quelli che impongono la riduzione del debito pubblico, dai quali deriva l'obbligo per gli Enti territoriali di partecipare alla riduzione del debito pubblico<sup>488</sup>. Il comma 6 viene poi

---

<sup>487</sup> Questa scelta inizialmente ha creato delle perplessità perché la Corte costituzionale aveva più volte affermato che tale materia costituiva un "endiadi" assieme a quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (sentt. nn. 57 del 2010; 267 del 2006; 179 del 2007). In realtà, essa ha un significato autonomo e l'avocazione alla competenza esclusiva statale ha un significato preciso, funzionale al rispetto degli obblighi europei.

<sup>488</sup> F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2014/Riforma%20art%2081%20e%20spending%20review%20-%20Bilancia.pdf>, 23, formula la facile previsione che la formulazione di questa disposizione non garantisce affatto il binomio autonomia/responsabilità (anzi, aggiunge chi scrive, pone le premesse per contraddirlo!) in quanto finisce per «far gravare indistintamente su tutti gli enti i costi di tale indebitamento – e del relativo servizio – a prescindere dalla effettiva responsabilità di ciascuno, seppur in termini percentuali, in relazione al suo accumulo. Determinando addirittura le condizioni per cui il costo del debito accumulato finisca per gravare maggiormente proprio in capo agli enti più virtuosi, in quanto finanziariamente più stabili». In termini più semplici, il debito statale si accredita come debito "di tutti" al risanamento del quale tutti, appunto, devono partecipare: non è ovviamente così, in quanto non è certo un mistero che tale debito è stato generato per finanziare una spesa non solo distribuita in modo disomogeneo a livello territoriale, ma soprattutto spesso svincolata da qualsiasi logica (che non sia quella clientelare, di cui la storia istituzionale italiana offre numerosi esempi). Ne consegue che la partecipazione *ex post* al risanamento dello stesso in maniera svincolata da una equa "resa del conto" (in senso contabile e politico)

modificato nel senso di limitare la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere al debito: esso può essere contratto solo per finanziare spese di investimento, previa definizione dei piani di ammortamento e a condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Di seguito le due versioni dell'art. 81 Cost.

Comma	Vecchia formulazione	Nuova formulazione
1	Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.	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.
2	L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.	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.
3	Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.	Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.
4	Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.	Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
5		L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
6		Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

finisce per premiare chi ha maggiormente approfittato della spesa (non di rado sulla base di una lunga esperienza di *mala gestio*, avallata dal corrispondente elettorato nella consapevolezza che non vi erano conseguenze per l'irresponsabilità finanziaria degli amministratori, intervenendo lo Stato a salvare la situazione "a piè di lista") e punire gli enti che invece sono stati finanziariamente fedeli e hanno fatto un uso responsabile delle risorse a propria disposizione.

Come si vede si tratta di una riforma ampia che tocca numerosi capitoli cruciali della finanza pubblica: solo per nominare i più importanti il riconoscimento anche sul piano formale della legge di bilancio come legge sostanziale (nel disegno originario dell'art. 81 essa era concepita come legge soltanto formale)<sup>489</sup>, il conseguente superamento del dualismo fra legge finanziaria/di stabilità<sup>490</sup> e legge di bilancio, riunendo all'interno di quest'ultima la decisione finanziaria dello Stato<sup>491</sup>, la necessità di una legge rinforzata per ricorrere all'indebitamento (nuovo comma 2), etc.

Quello che interessa in questa sede è soprattutto l'introduzione del principio dell'equilibrio (e non del pareggio) di bilancio in Costituzione e il suo significato concreto, tanto per il legislatore statale quanto per le Autonomie<sup>492</sup>. A una lettura attenta della disposizione, ci si avvede che in realtà essa utilizza una serie di locuzioni decisamente generiche quali, in primo luogo, proprio quella di *equilibrio* fra entrate e spese, ma anche quella di *fase del ciclo economico*. Si tratta senza dubbio di concetti aperti che, per essere realmente vincolanti, necessitano di una specificazione normativa: si rivela quindi cruciale la scelta compiuta con l'introduzione del nuovo comma 6, che rimanda la definizione della disciplina concreta a una successiva legge rinforzata, adottata a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera, che è stata prontamente adottata (l. n. 243 del 2012, successivamente modificata con l. n. 164 del 2016).

---

<sup>489</sup> La legge di bilancio era infatti tradizionalmente ritenuta unicamente espressione di una funzione di controllo del Parlamento sull'operato del Governo, in funzione autorizzatoria della spesa (per le radici teoriche di questa visione v. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, 1673 ss.). Nel tempo tuttavia la dottrina aveva preso coscienza della natura sostanziale della stessa, a partire dalla natura innovativa ("attiva") della legge con riferimento alla possibilità di sospendere l'esazione di una delle fonti entrata o sospendere o rideterminare l'erogazione delle spese (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 648 ss.).

<sup>490</sup> La denominazione è stata cambiata da "legge finanziaria" a "legge di stabilità" con l. n. 196 del 2009, Legge di contabilità e finanza pubblica.

<sup>491</sup> E questa è la riforma più recente, avvenuta con l. n. 164 del 2016.

<sup>492</sup> Secondo parte della dottrina l'introduzione del cd. pareggio di bilancio avrebbe potuto considerarsi irrilevante, in quanto «l'obbligo del pareggio di bilancio era già operante in nel diritto dell'Unione; e questo, in base a consolidati principi, ha valore prioritario sul diritto interno» (G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *ApertaContrada*, 22.07.2012, 3). Si replica tuttavia – in maniera persuasiva – che il diritto UE riconosce alle Istituzioni UE il potere di sanzionare lo Stato in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi finanziari, ma non di intervenire «sugli atti e sulle omissioni degli Stati». Il compito di intervenire su di essi è invece ora affidato al Giudice costituzionale che è chiamato ad assicurare in maniera più immediata ed incisiva il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, pur sempre nel bilanciamento con gli altri principi costituzionali (M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.).

Sulla valenza di questa legge nei confronti delle Autonomie si tornerà in un prossimo paragrafo: per prima cosa bisogna infatti saggiare la natura del vincolo che essa pone allo Stato. Perpetuando la confusione concettuale fra “pareggio” ed “equilibrio”, la rubrica della legge rinforzata afferma trattarsi di “*Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”<sup>493</sup>: le disposizioni in essa contenute, però, non richiedono affatto al legislatore statale che la legge di bilancio manifesti un saldo nullo o positivo, presentando un certo grado di *flessibilità*. Prima di tutto l’obiettivo finanziario non è il pareggio, ma l’obiettivo di medio termine definito sulla base della normativa europea (art. 3, c. 2), ma soprattutto esso può essere raggiunto in maniera progressiva (art. 8) e compatibilmente con la situazione macroeconomica, in particolare con la crisi finanziaria ovvero in presenza di eventi eccezionali che consentano il ricorso all’indebitamento (art. 6). In altri termini, stando alla lettera della legge, la discrezionalità in capo al decisore politico rimane ampia: il Governo, in altri termini, dovrà “vedersela” con la Commissione per aprirsi degli spazi di flessibilità all’interno delle regole sovranazionali, secondo le procedure descritte nel paragrafo precedente, ma difficilmente vedrà limitata la propria discrezionalità dalle disposizioni della legge rinforzata, or ora richiamate<sup>494</sup>. Si tratta, in altri termini, di un «rinvio mobile... alle singole decisioni ed atti adottate dalle istituzioni dell’UEM»<sup>495</sup>.

In ogni caso, la nozione di “equilibrio di bilancio” tradisce sicuramente la natura *dinamica* del principio. Allo stesso tempo, l’obbligo di equilibrio di bilancio, da assicurare nei differenti livelli di governo, sembra trasformarsi da obbligo meramente politico ad obbligo giuridico, come tale sanzionabile in sede giurisdizionale dal giudice costituzionale. L’art. 8 del *Fiscal compact* stabilisce inoltre la competenza della Corte di

---

<sup>493</sup> Sulla quale v., ad esempio, D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 124 ss.

<sup>494</sup> Questo nonostante, da un punto di vista formale, la legge rinforzata sia in grado di limitare la discrezionalità del legislatore statale. In questo senso v. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, 7, il quale definisce la l. n. 243 del 2012 «una vera e propria “norma sulla normazione”, dotata – in quanto tale – di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest’ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili».

<sup>495</sup> In questi termini, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio*, cit., 10-11.

giustizia UE a verificare l'effettiva introduzione negli ordinamenti degli Stati membri dell'obbligo di equilibrio di bilancio<sup>496</sup>.

Queste considerazioni devono poi essere poste a sistema con l'osservazione del concreto funzionamento dei rapporti UE-Stati membri relativamente alle decisioni finanziarie. A questo livello, il controllo sul rispetto delle regole si svolge secondo meccanismi di natura essenzialmente amministrativa, prima, e *politica*, poi, implicando un intenso negoziato fra i diversi attori e quindi una costante interazione *soggettiva*, non solo a livello nazionale, ma anche a livello sovranazionale, tra i diversi operatori giuridici nell'opera di affinamento delle regole economico-finanziarie e nell'armonizzazione delle politiche di bilancio statali<sup>497</sup>.

Nei prossimi paragrafi dovrà invece saggiarsi come il principio di equilibrio di bilancio viene declinato dalla legge rinforzata (già, peraltro, modificata una volta in materia) nei confronti dell'autonomia finanziaria regionale.

---

<sup>496</sup> «... Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia».

<sup>497</sup> Così avviene ad esempio per le richieste di flessibilità formulate annualmente dall'Italia alla Commissione UE (SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier Documento di economia e finanza 2017*, cit., 92 ss.). Da subito rilevavano M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo*, cit., 27: «Variabili cruciali appaiono le definizioni date alle diverse regole, la loro applicazione concreta, le procedure, la loro rigidità e severità, la loro estensione, la struttura delle sanzioni, gli spazi esistenti per i possibili strumenti di aggiramento di queste regole»

### 3.3.2 L'attuazione dell'art. 119 Cost.

Dopo una lunga attesa, il legislatore statale ha dato attuazione all'art. 119 Cost., come riformato nel 2001, mediante la l. n. 42 del 2009.

Si tratta di una legge di delegazione, ampiamente commentata dalla dottrina<sup>498</sup>, che demanda a successivi decreti legislativi la definizione degli aspetti essenziali della disciplina, con la fissazione di alcuni principi; in particolare è il Capo II (artt. 7-10) che si occupa di regolare i rapporti fra Stato e Regioni. L'art. 7 definisce i “tributi delle Regioni” e contiene i criteri territoriali di riparto dei tributi propri e delle compartecipazioni fra Stato e Regioni. Gli artt. 8 e 10 regolano i modi di finanziamento della spesa pubblica regionale distinguendola in diverse tipologie. Infine l'art. 9 disciplina il fondo statale di perequazione<sup>499</sup>.

Si tratta di un prodotto normativo molto denso di contenuti di principio: coerentemente con il metodo realistico che si è assunto a base di quest'analisi, non interessa qui ragionare a fondo su tutte le radici e implicazioni di questi principi o sullo sviluppo che questa legge avrebbe potuto (o forse dovuto) avere coerentemente con gli stessi. Ai fini della comparazione sembra piuttosto utile ripercorrerne brevemente i tratti essenziali per poi valutare lo “stato” dell'autonomia finanziaria regionale a seguito della sua concreta attuazione, o – come scrive qualcuno – “(in)attuazione”<sup>500</sup>.

Per quanto riguarda le entrate, la legge prevede innanzitutto che le Regioni possano istituire, con legge, tributi propri, ma solo in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale (art. 7, lett. b). Rispetto alle entrate derivate, essa prevede l'abolizione dei trasferimenti statali, definiti nella loro entità in base al criterio della spesa storica, ossia in base a quanto trasferito negli esercizi precedenti: l'idea di fondo del federalismo fiscale italiano è che ciascun ente territoriale goda di entrate sufficienti, derivanti il più possibile da uno sforzo fiscale autonomo o comunque da risorse

---

<sup>498</sup> Per un'ampia serie di riferimenti, v. *supra*, n. 68.

<sup>499</sup> G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, cit., 168. Oltre agli aspetti su cui ci si soffermerà nel corso di questo paragrafo, è altresì rilevante che la legge istituisca una serie di organi appositamente destinati all'attuazione del federalismo fiscale (commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica), sul punto v. *infra*, cap. 4.7.

<sup>500</sup> Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, nell'intitolazione del relativo paragrafo, a partire dalla Terza edizione (2017).

provenienti dal proprio territorio (cd. “territorializzazione dell’imposta”)<sup>501</sup>, per finanziare l’esercizio delle proprie funzioni vedendosi garantire dallo Stato, per la parte che gli manca, ciò che è limitatamente necessario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, determinati sulla base dei costi *standard* definiti a livello nazionale<sup>502</sup>. Tratto qualificante della delega è quindi il superamento della spesa storica, che finanzia indistintamente enti efficienti e inefficienti, e l’adozione del criterio del costo e del fabbisogno *standard* quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica<sup>503</sup>. I due strumenti, pur perseguendo finalità analoghe, vanno tenuti distinti: il fabbisogno standard è il criterio sul quale viene commisurato l’integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (è un “bisogno di spesa”), il costo standard definisce l’impegno economico che si ipotizza di sostenere per ottenere un prodotto o un servizio, tenendo conto del costo effettivo (comprensivo non solo del prezzo ma anche degli oneri strumentali nelle condizioni operative e funzionali concrete in cui si acquisisce l’utilità in questione)<sup>504</sup>.

A questi fini, la l. n. 42 del 2009 introduce una distinzione tra «spese riconducibili al vincolo dell’art. 117, c. 2, lett. m), Cost.» (cd. spese-LEP) e «altre spese» (non LEP). Al primo gruppo vengono ricondotte quelle relative a «sanità, assistenza e, per quanto riguarda l’istruzione, le spese per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle normative vigenti»: per tali spese lo Stato è chiamato a garantire il finanziamento integrale delle prestazioni, a prescindere dalla capacità fiscale

---

<sup>501</sup> Già prefigurata dalla previsione delle compartecipazioni all’interno della versione *post*-2011 dell’art. 119 Cost., come ricorda G. MASSA GALLERANO, *Federalismo fiscale in Italia e Spagna. Elementi costitutivi, inattuazione e questioni aperte*, in *federalismi.it*, 22.06.2018, 11.

<sup>502</sup> E. JORIO, *L’attuazione del federalismo fiscale*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO (cur.), *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009; A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20)*, V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (cur.), *Il federalismo fiscale*, cit.; A.E. LA SCALA, *L’attuazione del c. d. “federalismo fiscale” nel rapporto Stato-Regioni*, in ID. (cur.), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010, 130 ss.

<sup>503</sup> Art. 2, c. 2, lett. f), l. n. 42 del 2009. C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, cit., 11, definisce quest’ultima «impostazione di fondo della delega».

<sup>504</sup> D. CALDIROLA, *Risorse disponibili, finanziamento dei bisogni e accentramento delle politiche sociali*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (cur.), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, cit., 403-404.



espressa dal territorio regionale<sup>505</sup>. Per le spese-non LEP l'intervento dello Stato non sarà diretto a garantire il finanziamento integrale, ma si limiterà ad attenuare e temperare le disuguaglianze fra i territori, in un'ottica perequativa<sup>506</sup>.

Dalla delega emerge dunque un modello complessivamente aperto e bisognoso di una robusta opera di specificazione e attuazione da parte dei decreti delegati: quel che è certo però è che – sul piano strutturale – emerge sicuramente un modello di federalismo fiscale attento alle esigenze della solidarietà interterritoriale, con l'allontanamento da modelli di federalismo fiscale competitivo<sup>507</sup>: lo testimoniano, fra le altre cose, il limitato spazio riconosciuto ai tributi propri, il significativo ruolo di coordinamento statale, lo spazio dedicato ai meccanismi volti ad assicurare – seppure in maniera nuova e più attenta a efficienza e responsabilità – a tutte le Regioni gli spazi finanziari necessari per finanziare i servizi pubblici a un livello che garantisca i fondamentali diritti degli individui e, comunque, tendenzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale.

In attuazione della legge n. 42 del 2009 sono stati emanati numerosi decreti legislativi, che però non hanno ancora completato il processo attuativo dell'art. 119 Cost., rimandando la definizione di aspetti cruciali a ulteriori provvedimenti governativi di rango secondario:

- 1) il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (*Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio*);
- 2) il d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 (*Disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale*), successivamente modificato dai d.lgs. nn. 61 del 2012 e 51 del 2013;

---

505 Art. 8, c. 3, l. 42 del 2009. In dottrina, v. G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, cit., 151 ss.; A. URICCHIO, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012, 82 ss.; E. CARUSO, N. DIRINDIN, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011*, in [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net).

506 G. RIVOCCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 20.04.2011.

507 In questo senso, F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1, 2012, 3 ss., il quale, in relazione all'assetto complessivo della legge n. 42 del 2009, sottolinea: «La conseguenza positiva della costruzione di questo tipo di federalismo è, dunque, la definitiva espunzione dalla legge delega di quei modelli di federalismo fiscale fortemente competitivo proposti nel passato che riecheggiano soluzioni di tipo nord-americano e svizzero, secondo i quali ogni livello di governo, superiore a quello comunale o provinciale, avrebbe il potere di istituire liberamente qualsiasi tipo di tributo su qualsiasi base imponibile, previo solo un blando coordinamento dello stato federale e nel solo rispetto di un principio di territorialità latamente inteso e di quello di leale concorrenza tra enti».

- 3) 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*);
- 4) il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*);
- 5) il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*);
- 6) il d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 (*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali*);
- 7) il d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi*), successivamente modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014;
- 8) il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni*).

Fra di essi, si analizzeranno qui soltanto quelli riguardanti l'autonomia finanziaria delle Regioni (nn. 5, 6, 7 e 8), tralasciando quelli riguardanti gli Enti locali<sup>508</sup>.

Il primo e più importante provvedimento attuativo da prendere in considerazione è il d.lgs. n. 68 del 2011, il quale disegna essenzialmente il “sistema di finanziamento” delle Regioni (per usare l'espressione comune nell'ordinamento spagnolo), dando attuazione all'«autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali»<sup>509</sup>, mediante l'individuazione delle compartecipazioni delle Regioni al gettito di tributi erariali e dei tributi delle Regioni, nonché dei meccanismi perequativi<sup>510</sup>. Per molti aspetti tuttavia, il rinvio da parte del decreto a ulteriori fonti di rango secondario ha fatto sì che l'efficacia dell'innovazione introdotta dalla norma primaria (decreto legislativo) potesse essere impedita dapprima dall'inerzia del Governo

---

<sup>508</sup> Si tralascia qui per comodità espositiva, al fine di concentrarsi maggiormente sui flussi finanziari rispetto alle questioni patrimoniali, anche il d.lgs. n.85 del 2010 relativo al cd. “federalismo demaniale”: esso riconosce un proprio patrimonio agli enti territoriali (secondo quanto dispone l'art. 119, c. 6, Cost.) ma soprattutto prevede la possibilità per lo Stato, tramite l'adozione di un d.P.C.M., di trasferire agli Enti locali, a titolo gratuito, i propri beni demaniali secondo i criteri della territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale. Con d.l. n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 98 del 2013, sono state semplificate le relative procedure.

<sup>509</sup> Art. 1, c. 1, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>510</sup> Art. 1, c. 2, d.lgs. n. 68 del 2011.

statale nell'adottare i relativi provvedimenti, e in seguito che i tempi inizialmente previsti per la "transizione" fossero conseguentemente rivisti da provvedimenti di rango primario<sup>511</sup>.

Coerentemente con la l. n. 42 del 2009, il decreto prevedeva che a partire dal 2013 (termine posticipato al 2020) vi fosse una progressiva cessazione dei trasferimenti statali destinati alle Regioni a fronte, da un lato, della facoltà per le Regioni di aumentare o diminuire l'addizionale IRPEF, rispetto all'aliquota base, nel rispetto dei limiti minimi e massimi fissati dallo Stato (ovviamente a fronte di una correlativa diminuzione dell'aliquota statale)<sup>512</sup>.

Il decreto ridisciplina anche la compartecipazione regionale al gettito IVA – originariamente introdotta dal d.lgs. n. 56 del 2000 – il cui ammontare (anche qui a partire dal 2020) viene determinato, sulla base del principio di territorialità<sup>513</sup>, da un d.P.C.M., «su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione»<sup>514</sup>.

Viene poi introdotto il *fondo perequativo*: il decreto prevede che esso, per quanto concerne le spese-LEP (sanità, istruzione, assistenza, trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale<sup>515</sup>), venga alimentato dal gettito IVA e garantisca la copertura integrale dei costi, seppur calcolati secondo il criterio del fabbisogno *standard* (di cui si dirà a breve)<sup>516</sup>, mentre una perequazione parziale è garantita per le spese-non LEP, tramite un fondo alimentato direttamente dalle Regioni con maggiore capacità fiscale e ripartito in modo da ridurre le differenze «in misura non inferiore al 75%»<sup>517</sup>.

---

<sup>511</sup> Il d.l. n. 50 del 2017, convertito in l. n. 96 del 2017, ha rivisto il termine inizialmente previsto da molte disposizioni (anno 2013) per posticiparlo al 2020.

<sup>512</sup> Art. 2, d.lgs. n. 68 del 2011. La fonte individuata per operare l'entrata in vigore di questo meccanismo è di rango secondario: «decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale».

<sup>513</sup> Art. 4, c. 3, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>514</sup> Art. 15, c. 3, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>515</sup> L'art. 14, c. 1, lett. e, del decreto richiama altresì la possibilità di individuare altre spese-LEP con legge statale, come previsto dall'art. 20, c. 2, l. n. 42 del 2009.

<sup>516</sup> Art. 15, c. 5, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>517</sup> Art. 15, c. 7, d.lgs. n. 68 del 2011.

Vengono, inoltre, trasformati in tributi propri regionali alcuni tributi minori in precedenza erariali<sup>518</sup>.

Come si è già ricordato un punto essenziale della delega era il passaggio, nel calcolo dei fabbisogni regionali, dal criterio della spesa storica a quello del costo e fabbisogno *standard*. Nell'attuazione di questo principio, importanza cruciale riveste la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e delle prestazioni (LEP), le cui modalità sono in linea di principio individuate con legge statale, prendendo a riferimento macroaree di intervento, omogenee al proprio interno per tipologia di servizi offerti<sup>519</sup>. Nei settori dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, è direttamente il provvedimento in esame a demandare la ricognizione dei LEP a un provvedimento governativo d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari<sup>520</sup>. Tutti questi atti di natura politica presuppongono tuttavia una complessa attività tecnica di calcolo dei dati statistici e contabili presupposti dalla decisione sui valori da attribuire alle diverse voci (LEA, LEP, etc.): essa è demandata alla Società italiana per gli studi di settore (SOSE S.p.a.), che opera in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione delle Regioni (CINSEDO)<sup>521</sup>.

Il decreto detta poi una serie di disposizioni specifiche riguardo al calcolo del fabbisogno nel settore sanitario<sup>522</sup>: si prevede, in particolare, che esso sia determinato tramite un complesso procedimento – la cui attuazione è rimessa alla Conferenza Stato-Regioni, al Ministero per la salute, al Ministero dell'economia e al Ministero per i rapporti con le Regioni oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri – tramite l'individuazione delle Regioni di riferimento (*benchmark*), le più virtuose tra quelle del nord, del centro e del sud del Paese, tenendo conto delle quali devono essere determinati i costi *standard*, da applicarsi poi anche alle restanti Regioni<sup>523</sup>.

---

<sup>518</sup> Artt. 8 e 17, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>519</sup> Artt. 13, cc. 1 e 2, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>520</sup> Art. 13, c. 4, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>521</sup> Art. 13, c. 6, d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>522</sup> Artt. 25 ss., d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>523</sup> Sulla tortuosa applicazione del principio della standardizzazione dei costi e dei fabbisogni, v. l'ampio contributo di G. CRISAFI, *Fabbisogni e costi standard, un'occasione perduta*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016, nonché *infra*, parr. 4.3 e 4.4.

Riassumendo, nel disegno derivante dal decreto in parola, le spese delle Regioni saranno finanziate tramite:

- a) compartecipazioni al gettito di tributi erariali, istituiti e interamente disciplinati con leggi dello Stato, tra cui, come visto, soprattutto l'IVA;
- b) fondo perequativo, a sua volta alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA;
- c) addizionali ai tributi erariali, tra cui soprattutto l'IRPEF; in relazione a tali tributi, le Regioni potranno, con legge, modulare le aliquote e detrazioni nei soli e stringenti limiti previsti dalle leggi dello Stato;
- d) tributi propri derivati, con tale espressione intendendosi alcuni tributi – tra i quali il più rilevante è l'IRAP – istituiti dalla legge dello Stato ma il cui gettito è attribuito, in tutto o in parte, alle Regioni; anche in relazione a tali tributi l'autonomia regionale potrà attuarsi nei soli limiti sanciti dalle leggi dello Stato; la differenza con gli strumenti sub a) e b) consiste dunque nella previsione secondo cui eventuali misure erariali che determinino una riduzione del gettito debbano essere necessariamente compensate con entrate di pari ammontare;
- e) tributi propri regionali, istituiti e interamente disciplinati dalle leggi regionali, su presupposti che devono essere non già assoggettati ad imposizione erariale<sup>524</sup>.

Questo nuovo assetto risulta però ancora inattuato. Le ragioni sono molteplici: prima fra tutte, la mancata determinazione con legge dei LEP e la mancata ricognizione con d.P.C.M. di quelli nei settori indicati dalla delega, eccezion fatta per il settore sanitario; conseguentemente, la mancata adozione dei d.P.C.M. relativi all'addizionale IRPEF e alla compartecipazione IVA e la successiva postergazione del termine iniziale originariamente previsto mediante decreto legge (dal 2013 al 2020); la mancata istituzione del fondo perequativo<sup>525</sup>.

---

<sup>524</sup> Non è mancata una certa contraddittorietà anche rispetto ai cd. tributi propri regionali che dovrebbero rientrare nella esclusiva disponibilità (normativa e gestionale) dell'ente territoriale: ad esempio, nel caso dell'Imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, che era stata trasferita dallo Stato alle Regioni, si è assistito a un *révirement* della giurisprudenza costituzionale che dapprima l'ha qualificato come tributo proprio (sent. n. 18 del 2013) e ha però poi avallato interventi normativi statali sullo stesso sulla base della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica e di altre competenze esclusive (sent. 13 del 2015). Sul punto v. G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2016.

<sup>525</sup> Sulla quale v. anche *infra*, par. 4.4.

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario è quindi in larga misura ancora analogo a quello precedente all'adozione della legge n. 42 del 2009. Le loro entrate tributarie sono costituite da:

- Gettito dell'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)<sup>526</sup>;
- Addizionale regionale all'IRPEF;
- Compartecipazione regionale al gettito IVA<sup>527</sup>;
- Tassa automobilistica regionale<sup>528</sup>;
- Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine per autotrazione<sup>529</sup>;
- Altri tributi minori<sup>530</sup>, il cui gettito riveste comunque un peso marginale nel quadro complessivo delle entrate tributarie regionale.

Un sistema quindi in cui, da un punto dal punto di vista del gettito, il rapporto fra tributi che assicurano almeno in parte l'autonomia tributaria regionale (Addizionale IRPEF, IRAP e tributi propri) e fonti tributarie non manovrabili da parte della Regione è di circa il 38%<sup>531</sup>. A questo si aggiunga che – tramite disposizioni transitorie contenute nella manovra di bilancio – si continua a impedire alle Regioni e agli enti locali di manovrare realmente in aumento le aliquote *astrattamente* nella loro disponibilità rendendo ancora più *virtuale* l'autonomia tributaria di cui sono titolari<sup>532</sup>, il che ha la conseguenza di rendere molto relativo il peso del passaggio, all'interno delle misure di controllo della spesa pubblica, dal meccanismo dei tetti di spesa a quello del pareggio di bilancio (in quanto le regioni possono manovrare ben poco le entrate...)<sup>533</sup>.

---

<sup>526</sup> D.lgs. n. 446 del 1997 e d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>527</sup> D.lgs. n. 56 del 2000 e d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>528</sup> D.lgs. n. 504 del 1992.

<sup>529</sup> L. n. 549 del 1995.

<sup>530</sup> Quali l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, disciplinata dal d.lgs. n. 398 del 1990; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, entrambi previsti dalla l. n. 549 del 1995.

<sup>531</sup> E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, Relazione presentata al Convegno ISSIRFA "IL PERCHÉ DELLE REGIONI OGGI. La Repubblica tra Stato unitario e Stato regionale", in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), novembre 2016.

<sup>532</sup> V. ad esempio art. 1, c. 26, l. n. 208 del 2015, come modificata dalla l. n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017): «Al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per gli anni 2016 e 2017 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015».

<sup>533</sup> Di questi meccanismi si dirà analiticamente nel prossimo paragrafo. V. G. BONERBA, *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016. Nuovi margini per gli investimenti delle Regioni?*, in *Diritti regionali*, 3,

Passiamo ora a considerare gli aspetti essenziali degli altri decreti legislativi di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Il d.lgs. n. 88 del 2011 disciplina la destinazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali *ex art.* 119, c. 5, Cost., individuando nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)<sup>534</sup>, lo strumento per la rimozione di squilibri economici, sociali, istituzionali, e amministrativi del Paese. Gli interventi speciali, che assolvono una funzione di riequilibrio e di perequazione straordinaria, restano di competenza esclusiva dello Stato sia per quanto riguarda il profilo normativo, sia per aspetti gestionali e amministrativi.

Sempre ai medesimi fini, il decreto riconosce un'importanza centrale ai fondi strutturali UE (art. 3), rispetto ai quali lo Stato ha un ruolo essenziale, sia perché è chiamato ad interagire con gli organi UE in sede di programmazione (con l'adozione di un Accordo di Partenariato per definire la strategia di utilizzo delle risorse<sup>535</sup>), sia in quanto co-finanziatore dei relativi progetti<sup>536</sup>.

Il d.lgs. n. 118 del 2011 (come successivamente modificato) regola un aspetto cruciale della finanza pubblica allargata, ossia i sistemi contabili di Regioni ed Enti locali, ponendosi in attuazione tanto della legge delega sul federalismo fiscale, quanto di un'apposita delega contenuta nella legge generale di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196 del 2009). La finalità dell'intervento è quella di rendere i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche<sup>537</sup>. Più nel dettaglio, tra gli strumenti tecnico-contabili per assicurare il raggiungimento delle richiamate finalità, appaiono meritevoli di menzione: l'adozione obbligatoria per gli enti sub-statali di regole

---

2017, 168; E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, cit., parla di ampliamento dell'autonomia che rimane «su un piano puramente contabile».

<sup>534</sup> Originariamente denominato Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), istituito con la l. n. 289 del 2002 (finanziaria 2003). La programmazione di tale fondo spetta al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), e deve essere coerente con il Documento di economia e finanza (DEF) nonché con i finanziamenti dell'Unione europea.

<sup>535</sup> Art. 5 ss., Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>536</sup> E. CARDI,  *Mercati e istituzioni in Italia*, cit., 278-279. I fondi strutturali europei sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, cit., osserva che – nella perdurante crisi finanziaria dello Stato – in prospettiva i fondi europei rivestiranno un peso sempre più preponderante (e, in alcune aree, quasi esclusivo) per quanto riguarda le spese d'investimento.

<sup>537</sup> Sul bilancio consolidato, v. *supra*, par. 3.1.

contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato, di comuni schemi di bilancio annuali e pluriennali, di criteri omogenei di classificazione delle entrate e delle spese, di uno schema uniforme di bilancio consolidato con le aziende, le società e gli altri organismi controllati.

Il decreto reca specifiche disposizioni concernenti il settore sanitario, prevedendo un sistema di principi contabili *ad hoc* nonché un modello uniforme di bilancio delle aziende sanitarie da implementare sull'intero territorio nazionale.

L'adozione di regole contabili armonizzate e uniformi è da sempre considerata un'esigenza essenziale al fine di soddisfare le esigenze informative sottese alla funzione di *coordinamento della finanza pubblica* da parte dello Stato, anche se la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" ha sempre goduto di menzione espressa, dapprima fra le materie di competenza concorrente (assieme al coordinamento)<sup>538</sup>, ma ora – a seguito della l.cost. n. 1 del 2012 – fra quelle di competenza legislativa esclusiva, con la conseguenza immediata che lo Stato non solo non si deve limitare alla disciplina di principio e può spingersi fino alle norme di dettaglio, ma può anche adottare la disciplina attuativa e regolamentare in materia<sup>539</sup>.

Del resto siffatta esigenza, che più che a un'armonizzazione porta a un'*uniformazione* degli schemi di bilancio, deriva direttamente dall'integrazione dell'Italia all'interno dell'UEM e dalla conseguente necessità per lo Stato – responsabile di fronte all'UE del rispetto degli obiettivi finanziari – di avere a disposizione dati contabili omogenei dei quali è in grado di rispondere<sup>540</sup>. Al medesimo fine risponde un ulteriore rafforzamento dei controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni operato dal d.l. n. 174 del 2012, convertito con l. n. 213 del 2012, il quale generalizza anche per le

---

<sup>538</sup> Sulla base della delega contenuta nell'art. 4, l. n. 131 del 2003, è stata adottata il d.lsg n.170 del 2006 recante la "ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'art.1 della l. 5 giugno 2003, n. 131".

<sup>539</sup> Sulle relative implicazioni, v. L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, 15.01.2014; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit.; nonché in senso critico L. SAMBUCCI, *Autonomia contabile delle regioni e armonizzazione dei bilanci pubblici: le tentazioni invasive dello Stato*, in [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it), 25.09.2014.

<sup>540</sup> E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., 55, facendo riferimento ai lavori parlamentari, mettono in luce come «una completa ed omogenea rappresentazione dei dati contabili» fosse stata considerata «condizione necessaria per la verifica del rispetto dei vincoli finanziari».



ordinarie il giudizio di parifica sul rendiconto regionale da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti<sup>541</sup>.

Il d.lgs. n. 149 del 2011, infine, disciplina i meccanismi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti ed assetti finanziari positivi, nonché quelli sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari.

Tale decreto, in assenza di un reale dispiegarsi dell'autonomia finanziaria regionale sul fronte dei poteri di entrata, appare come il principale strumento finalizzato a favorire la responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali, non tanto sul piano fisiologico dei rapporti di responsabilità politica quanto su quello patologico delle conseguenze giuridiche al comportamento antiggiuridico degli amministratori. I numerosi interventi della Corte costituzionale – operati con l'ampia sentenza n. 219 del 2013<sup>542</sup> – ne hanno tuttavia significativamente limitato la portata innovativa rispetto alle Regioni ordinarie e escluso quasi del tutto l'applicazione rispetto alle Speciali.

Il provvedimento introduce, in primo luogo, alcuni indicatori di efficienza e adeguatezza dei servizi, finalizzati a consentire la misurazione della qualità dell'operato degli amministratori. Inoltre, al fine di favorire il controllo degli elettori sull'operato degli amministratori, era previsto l'obbligo, per gli esecutivi uscenti, di pubblicare, prima delle elezioni, una relazione di fine legislatura, il c.d. "inventario" delle attività normative e amministrative svolte, verificato e asseverato da organi di controllo interno sotto il profilo

---

<sup>541</sup> D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel D.L. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, 02.01.2013; sul d.l. è stato sollevato un complesso contenzioso costituzionale, risolto dalla Corte costituzionale nel senso della legittimità dei nuovi controlli ivi introdotti tanto nei confronti delle ordinarie quanto delle speciali: sentt. nn. 39 e 40 del 2014, sulle quali 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 AIC*, aprile 2014; M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 14.10.2015. L'introduzione del giudizio di parificazione del bilancio regionale ha un grande rilievo rispetto all'effettività del rispetto delle regole contabili da parte del legislatore regionale in quanto la Sezione di controllo, nel corso di detto giudizio, è legittimata a sollevare una questione di legittimità costituzionale in via incidentale relativamente alla legge di bilancio qualora ravvisi una violazione dei parametri stabiliti dall'art. 81 Cost. e dalla legge rinforzata.

<sup>542</sup> Sulla quale v. M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali*, in *federalismi.it*, 05.02.2014; C. PINELLI, *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, in *Giur. cost.*, 4, 2013, 3145 ss.; L. GORI, *La minaccia di rimozione del Presidente della Regione come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo "premi e sanzioni"*, in *Giur. cost.*, 4, 2013, 3150 ss.

tecnico-finanziario<sup>543</sup>. Tale ultima previsione è stata però dichiarata illegittima per eccesso di delega (non essendo prefigurata da alcuna delle norme su cui si basava il decreto).

A fronte di ciò, le Regioni capaci di offrire i servizi a costi inferiori rispetto agli *standard* previsti o di raggiungere risultati positivi dalla lotta all'evasione fiscale possono disporre di un *surplus* di risorse, da spendere per il miglioramento della qualità dei servizi o per ridurre le entrate derivate dal proprio autonomo sforzo fiscale<sup>544</sup>. Per gli enti che non raggiungono gli obiettivi di efficienza sono invece previste sanzioni di carattere economico e giuridico, quali l'incremento della pressione fiscale, il blocco della spesa corrente, il divieto di indebitamento e di nuove assunzioni<sup>545</sup>.

Inoltre, il decreto introduceva specifiche sanzioni afflittive e ablatorie personali in capo agli amministratori eventualmente responsabili, con dolo o colpa grave, della violazione delle regole di corretta gestione economico-finanziaria. La più rilevante di tali sanzioni era disciplinata dall'art. 2, il quale dava per la prima volta attuazione legislativa all'art. 126, c. 1, Cost., da un parte descrivendo dettagliatamente la fattispecie del grave dissesto finanziario in materia sanitaria, dall'altra prevedendo che esso costituisse «grave violazione di legge» ai sensi dell'art. 126 Cost., potendo dunque determinare – se accertato dalla Corte dei conti, con riferimento anche alla sussistenza di una specifica responsabilità, per dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta – lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta. Il medesimo articolo prevedeva poi che il Presidente così rimosso fosse incandidabile a cariche elettive per dieci anni, oltre a sancire il divieto di nomina del medesimo per lo stesso periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed Enti locali.

L'istituto – definito correntemente come “fallimento politico” – «costituisce il cuore dell'intervento normativo in oggetto»<sup>546</sup> ed era volto a rimediare alla prassi, pur verificatasi nel nostro Paese, per cui veniva premiato “politicamente”, con la

---

<sup>543</sup> Art. 1, d.lgs. n. 149 del 2011. Questo documento doveva contenere la relazione dettagliata sulla situazione economica e finanziaria dell'ente, sugli esiti dei controlli della Corte dei Conti, sulle iniziative intraprese per contenere la spesa pubblica, anche riguardanti gli enti controllati o partecipati.

<sup>544</sup> Artt. 8 ss., d.lgs. n. 149 del 2011.

<sup>545</sup> Artt. 7, d.lgs. n. 149 del 2011, poi abrogato con l. n. 147 del 2013 (finanziaria 2014), con la conseguenza che ormai la parte più significativa dell'apparato sanzionatorio è quella adottata in esecuzione della l. rinforzata n. 243 del 2012 (attuazione dell'art. 81, c. 6 Cost.), della quale si dirà nel prossimo paragrafo.

<sup>546</sup> Così Corte cost., sent. n. 219 del 2013.

ricandidatura o con altre cariche, l'amministratore che aveva determinato un dissesto ma che era poi riuscito ad ottenere dallo Stato le risorse necessarie al suo ripiano.

Tale meccanismo è stato tuttavia dichiarato incostituzionale, in quanto difforme dalla procedura descritta dall'art. 126 Cost. per lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta<sup>547</sup>. Di tale articolo rimane dunque in vigore essenzialmente la definizione di "grave dissesto finanziario" (c. 1) e la previsione che – in caso di grave dissesto nel settore sanitario – nell'esercizio del potere sostitutivo (art. 120, c. 2, Cost.) il Governo possa nominare come commissario *ad acta* un soggetto diverso rispetto al Presidente della Giunta regionale (c. 4).

Il quadro assolutamente *in fieri* dell'attuazione dell'art. 119 Cost. che si è finora descritto si intreccia, o meglio, è in gran parte determinato dalla situazione di crisi della finanza pubblica e di mutamento del quadro regolatorio sovranazionale di cui è già dato conto in precedenza. Bisogna ora descrivere in maniera puntuale quale sia stata l'attuazione della l. cost. n. 1 del 2012, la quale ha finito per incidere in misura ancora più riduttiva sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

---

<sup>547</sup> Questo, in sintesi, il ragionamento seguito: l'art. 126 ha effettuato scelte puntuali in merito alla ripartizione delle competenze costituzionali tra gli organi chiamati all'applicazione del potere di scioglimento, stabilendo che esso può essere disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale esprime dunque un parere obbligatorio non vincolante. A fronte di questo, il decreto prevedeva, invece, che il Capo dello Stato potesse adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione – che dunque assumeva carattere vincolante – per di più espresso a maggioranza di due terzi. Secondo la Corte «l'asse della decisione è stato così alterato rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere». Inoltre, la norma dichiarata incostituzionale assegnava alla Corte dei conti la funzione di accertare la «diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale». Tale scelta si distaccava dal modello costituzionale sia per il coinvolgimento di un organo (la Corte dei conti) mai nominato dall'art. 126 Cost., sia per l'introduzione di un elemento soggettivo (dolo o colpa grave) aggiuntivo al dato oggettivo della violazione di legge. In questo modo, secondo il Giudice costituzionale, la disciplina primaria «spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della "violazione di legge" con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, nel senso sopra precisato, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione».

### 3.3.3 L'attuazione della l.cost. n. 1 del 2012

A fronte del frammentario stato di attuazione dell'art. 119 Cost., passiamo ora a vedere quali sono stati invece i provvedimenti volti ad attuare la l.cost. n. 1 del 2012, e in particolare la nuova versione dell'art. 81 Cost., con riferimento alle finanze regionali.

Abbiamo già anticipato che il sesto comma di detta disposizione rimanda a una «legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale» il compito di attuare aspetti essenziali della disciplina finanziaria, lì individuata nei suoi tratti essenziali<sup>548</sup>. Prima di vagliare le scelte compiute dal legislatore statale sul piano sostanziale, sembra però opportuno rispondere a due domande. In primo luogo, consci del fatto che il PSC decorreva già dall'anno 1997, quale era il sistema con il quale si garantiva il concorso delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica prima dell'entrata in vigore della legge rinforzata? In secondo luogo, da un punto di vista formale, qual è la natura della legge rinforzata di cui all'art. 81, c. 6, Cost. e – soprattutto – può il presidio della maggioranza assoluta ivi previsto essere considerato una garanzia nei confronti delle Autonomie?

La risposta al primo quesito permette di evocare qui un istituto che nell'ultimo ventennio ha in qualche modo segnato la storia dell'autonomia finanziaria regionale: si tratta del *Patto di stabilità interno*, mediante il quale – a partire dalla legge finanziaria per l'anno 1999 – gli enti territoriali vengono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi europei<sup>549</sup>. In concreto si tratta di una serie di disposizioni di legge statale

---

<sup>548</sup> Oltre ai limiti contenuti nell'art. 81 Cost., come ricorda la Corte costituzionale, la legge rinforzata deve sottostare alle ulteriori regole contenute nella l.cost. n. 1 del 2012 e non incorporate nel testo della Carta, ovvero: «ad essa è attribuito il compito di disciplinare «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (art. 5, comma 1, lettera e); «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» (art. 5, comma 2, lettera c); e, da ultimo, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale» (art. 5, comma 2, lettera b)» (sent. n. 88 del 2014).

<sup>549</sup> Art. 28, l. n. 448 del 1998 (finanziaria 1999). In argomento, v., ad esempio, M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale*, cit., 115 ss.; L. CASSETTI, *Patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (cur.), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2005, 81 ss.; M. MAZZA, *I patti di stabilità interni nella prospettiva comparatistica*, Intervento al Convegno *Patto di stabilità e governance multilivello. Vincoli europei e finanza locale nelle esperienze nazionali*, Roma, Senato della Repubblica, 2011, disponibile sul sito [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)

– legge finanziaria, prima, e di stabilità, poi, fino all’anno 2015 – volte a realizzare quel “coordinamento della finanza pubblica” i cui principi la Costituzione affida al legislatore statale (117, c. 3, Cost.)<sup>550</sup>.

Questa la sua concreta evoluzione in massima sintesi. Inizialmente il patto si concentrava sul contenimento del disavanzo (rapporto *deficit*/PIL) e quindi sul risultato del bilancio, per poi passare a porre vincoli alla spesa *tout court* (i cd. “tetti di spesa”)<sup>551</sup>: fino al 2010 alle Regioni veniva richiesta soltanto la diminuzione delle spese finali in una data percentuale rispetto all’esercizio precedente<sup>552</sup>, dal 2011 l’obiettivo veniva invece differenziato, distinguendo quello in termini di competenza da quello di cassa e utilizzando come riferimento non più la spesa dell’anno precedente ma quella della media dei tre anni precedenti (corretta con alcuni coefficienti e al netto di alcune spese)<sup>553</sup>. A partire dal 2013, il saldo di riferimento veniva calcolato con una modalità definita “competenza eurocompatibile”, con un’ulteriore selezione delle componenti di calcolo rilevanti<sup>554</sup>.

---

<sup>550</sup> La Corte costituzionale ha riconosciuto che «il cosiddetto Patto di stabilità interno... costituisce una diretta promanazione del Patto di stabilità e di crescita» (sent., n. 284 del 2009). Nella realtà, tuttavia, il legislatore statale si è mosso al di fuori di qualsiasi logica sistematica, inserendo vincoli finanziari nei provvedimenti più vari e non soltanto all’interno della manovra di finanza pubblica, che diveniva un “contenitore” di decisioni prese altrove (R. PEREZ, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2013, 20 ss.).

<sup>551</sup> M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale*, cit., 122.

<sup>552</sup> Art. 77ter, d.l. n. 112 del 2008, convertito in l. n. 133 del 2008.

<sup>553</sup> Art. 1, cc. 125-150, l. n. 225 del 2010, e art. 32, l. n. 183 del 2011. A partire dal 2011 viene introdotto anche il cd. Patto regionale integrato, che costituisce il culmine di svariate esperienze di “regionalizzazione” del Patto di stabilità, spesso sperimentate nel contesto delle Autonomie speciali: il Patto regionale integrato mira a introdurre margini di flessibilità con una logica territoriale, mirando al raggiungimento degli obiettivi finanziari con riferimento al complesso degli enti (Regione ed enti locali presenti sul suo territorio), con la facoltà di modulare gli spazi finanziari al suo interno, superando la logica precedente, basata o sui singoli enti o sui distinti comparti (Regione, Province e Comuni). V. M. BARBERO, *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno*, in P. RUFFINI (cur.), *Il Patto di stabilità interno per gli enti locali*, Rimini, 2012.

<sup>554</sup> Art. 1, cc. 448-472, l. n. 228 del 2012. Il complesso delle spese considerate in termini di competenza eurocompatibile è costituito dalla somma degli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente; dei pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente; dei pagamenti in conto capitale, escluse le spese per la concessione di crediti, per l’acquisto di titoli e di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

Il Patto di stabilità interno viene superato con la legge di stabilità 2015 proprio alla luce dell'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio rispetto a tutte le amministrazioni pubbliche<sup>555</sup>.

La seconda questione posta ci fa entrare già più nel vivo delle questioni attuali nei rapporti fra le fonti che regolano l'autonomia finanziaria regionale (in questo caso, di spesa). Molto si è scritto sulla natura e le caratteristiche della legge rinforzata prevista dall'art. 81, c. 6, Cost. Un punto tendenzialmente condiviso è che lo scopo del "rinforzo" ivi previsto è quello di «rendere... partecipi di almeno un *quantum* di rigidità costituzionale anche atti che non le appartengono direttamente, in base all'assunto di una loro superiorità (assiologica?) in grado di trascendere ogni decisione contingente, anche di rango legislativo (ordinario)»<sup>556</sup>. L'obiettivo sarebbe quindi quello di sottrarre alla discrezionalità del legislatore statale, in sede di manovra di bilancio, alcuni punti fondamentali, funzionali al rispetto degli impegni presi a livello UE e internazionale.

Si è discusso se questo rinforzo possa configurare un nuovo tipo di fonte, una fonte "atipica", accostabile alla legge organica negli ordinamenti in cui essa è prevista dal sistema delle fonti: del resto, si è già visto come l'art. 135 della Costituzione spagnola sia stato modificato proprio con la previsione di una Legge organica per specificare i contenuti del precetto costituzionale mentre in Francia si è deciso di recepire direttamente gli obblighi derivanti dal *Fiscal compact* proprio in una legge organica *tout court* (senza, ovvero, ricorrere al procedimento di revisione costituzionale)<sup>557</sup>. L'analogia si ferma tuttavia a questo punto.

I rapporti fra legge organica e legge ordinaria, negli ordinamenti in cui entrambe sono previste, si atteggiavano infatti in maniera gerarchica<sup>558</sup>: sul rango "superprimario"

---

<sup>555</sup> L. n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

<sup>556</sup> Così, efficacemente, F. PACINI, *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *federalismi.it*, 30.12.2016, 14.

<sup>557</sup> Ne parlano come di fonte "superprimaria" e "organica" ad esempio M PASSALACQUA, «*Pareggio*» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *www.amministrazioneincamino.it*, 2012, 12; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quad. 2011*, Napoli, 2012, 108 ss.. L'analogia con la legge organica prevista dall'art. 135 Cost. spagnola è già avanzata nella *Relazione illustrativa* all'A.C. n. 4646, 2.

<sup>558</sup> Sulla legge organica, v. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990, in part. 120 ss., nonché più di recente, ID., *La struttura delle fonti del diritto*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Padova, 2016, 94 ss. e F. PALERMO, *La produzione*

della legge rinforzata ex art. 81, c.6, si sono invero sollevati dubbi da più parti, ritenendosi preferibile impostare i rapporti tra questa e le altre leggi sul piano della competenza e non della gerarchia, in virtù della sua «competenza riservata e allo stesso tempo limitata per diretta volontà costituzionale»<sup>559</sup>. Sempre nel senso del rango primario della legge – anche se per vagliare l’ammissibilità della questione – si è pronunciata la Corte costituzionale, nella pronuncia di riferimento sulla l. n. 243 del 2012, cioè la sentenza n. 88 del 2014<sup>560</sup>.

Si osserva inoltre che la maggioranza assoluta prevista dalla Costituzione, specialmente in presenza di sistemi elettorali *majority assuring* (quali quelli utilizzati nella recente storia istituzionale italiana, fino al *Rosatellum*), garantisce in maniera assolutamente limitata sia i contenuti della legge nei confronti della contingente maggioranza parlamentare sia la posizione delle minoranze parlamentari: la sensazione è quella di una scelta “ibrida” volta da un lato a dimostrare ai *partner* internazionali la volontà di adempiere quanto richiesto dal *Fiscal compact*, dall’altro a non introdurre vincoli troppo stringenti al legislatore ordinario (statale)<sup>561</sup>.

Quel che più interessa qui è però approfondire il rapporto fra la legge rinforzata e il sistema delle autonomie. Va in realtà escluso che essa possa considerarsi una sorta di

---

*giuridica e i sistemi delle fonti*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 969.

<sup>559</sup> R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *federalismi.it*, 13.03.2013, 4; nonché, in modo ampio e convincente, F. PACINI, *Un rinforzo debole?*, cit., 9 ss. In questo senso si era pronunciata da subito anche CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA, *Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047 (testo trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati il 1 dicembre 2011)*, Delibera n. 3/2011/CONS, 13 dicembre 2011, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), che afferma «il rapporto intercorrente fra le due fonti», ovvero legge rinforzata e legge ordinaria, «non si basa sul principio della gerarchia, bensì su quello della competenza. Ne consegue – una volta approvata la legge di contabilità “rinforzata” – l’inammissibilità del fatto che tale materia venga ridisciplinata in futuro – o anche solo parzialmente modificata – da una legge ordinaria approvata senza rispettare i previsti (dalla Costituzione) aggravamenti procedurali (la maggioranza assoluta). L’illegittimità di una siffatta legge ordinaria non sarebbe quindi di tipo sostanziale, quanto di natura formale, giacché essa risulterebbe approvata senza rispettare le particolari maggioranze stabilite dalla Costituzione per quelle materie».

<sup>560</sup> Nella quale si legge che la legge ex art. 81, c. 6, Cost., «ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa».

<sup>561</sup> In questo senso, ancora, F. PACINI, *Un rinforzo debole?*, cit., 21 ss. D’altro canto, L. BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge “rinforzata” non possono essere affidati a una legge ordinaria (nota a Corte cost., sent. n. 235 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19.06.2018, 15, osserva che l’attuale configurazione del sistema politico-partitico come tripolare sembra restituire al requisito della maggioranza assoluta la sua natura garantistica.

garanzia per l'autonomia finanziaria regionale, volta a costituire un quadro statico e affidabile di vincoli non rivedibile *ad nutum* dal legislatore statale (aspirazione a lungo manifestata dagli enti territoriali, e mai soddisfatta): per le medesime ragioni per cui si è parlato di rinforzo “debole” essa risulta in realtà disegnata dalla maggioranza parlamentare (che non ha alcun interesse ad autovincolarsi, specie nei confronti delle Regioni) ed è comunque rivedibile dalla stessa con non eccessiva difficoltà. Non risulta nemmeno credibile che la maggioranza richiesta possa diventare un'occasione di stimolo alla creazione di regole condivise né tantomeno uno strumento in mano alle Autonomie per ostacolarne la revisione per mezzo della pressione politica sui parlamentari di uno o più schieramenti presenti in Parlamento. A conferma di questa lettura, è estremamente significativo il fatto che – nel contesto della riforma costituzionale del 2016, la quale prevedeva un Senato (ipoteticamente) rappresentativo degli enti territoriali – codesta legge rinforzata non fosse inserita fra le leggi bicamerali (come tutte quelle destinate a incidere sul sistema delle autonomie) ma rimanesse una legge monocamerale<sup>562</sup>. La conseguenza – tanto più con un sistema elettorale quale quello del cd. *Italicum*<sup>563</sup> – sarebbe stata il rendere ancor di più questa legge uno strumento per incidere sull'autonomia finanziaria regionale.

A parere di chi scrive questa fonte è da considerarsi espressione *di supremazia* del livello centrale di governo rispetto alle Regioni, suscettibile di espandere in maniera assai pervasiva lo spazio di “compressione” dell'autonomia finanziaria regionale da parte del legislatore statale (in questo caso “rinforzato”). Si è infatti osservato da parte di dottrina e giurisprudenza come la potestà di coordinamento che si esplica tramite la legge rinforzata – sulla base dell'art. 81, c. 6, Cost. – non subisca le stesse limitazioni della materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” prevista dall'art. 117, c. 3, Cost. (che dovrebbe constare, almeno in teoria, di sole norme di principio,

---

<sup>562</sup> Art. 70, come modificato dall'art. 10, DDL riforma costituzionale. Per quanto riguarda i disegni di legge di bilancio (art. 81, c. 4) esso avrebbe previsto che, una volta «approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione», rimanendo quindi libera la Camera nella decisione finale su queste proposte.

<sup>563</sup> A doppio turno, con premio di maggioranza, quindi sicuramente *majority assuring* con riferimento all'unica Camera, a quel punto, rilevante.



trattandosi di potestà legislativa concorrente), potendo dunque ben includere anche norme di dettaglio<sup>564</sup>.

Fatte queste premesse, si può ora passare ad analizzare la disciplina predisposta dalla legge rinforzata all'interno del suo Capo IV, rubricato *Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico*. Si tratta di quattro articoli, dal 9 al 12, i quali si occupano rispettivamente di: *equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali* (art. 9); *ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali* (art. 10); *concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali* (art. 11); *concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico* (art. 12). Come anticipato, vi era una versione originaria posta in essere dalla l. n. 243 del 2012 destinata ad entrare in vigore a partire dall'anno 2016. Prima della sua effettiva applicazione, tuttavia questa parte della legge è stata modificata dalla l. n. 164 del 2016 (legge rinforzata approvata con la maggioranza prescritta dall'art. 81, c. 6, Cost.<sup>565</sup>) per ovviare alcune difficoltà applicative che si andavano profilando<sup>566</sup>.

---

<sup>564</sup> Corte cost., sent. n. 88 del 2014. V., in senso critico, A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2, 2014, 1633 ss. e G. RIVOSECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (cur.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, 401 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, disponibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>565</sup> I cui contenuti sono stati peraltro parzialmente anticipati in via transitoria già dall'art. 1, c. 463, l. n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), con l'introduzione della regola del pareggio del bilancio per le Regioni, e più ampiamente dall'art. 1, cc. 707-734, l. n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016). Alla l. n. 243 del 2012, come modificata dalla l. n. 164 del 2016, è stata data per la prima volta applicazione con la legge di stabilità 2017 (l. n. 232 del 2016).

<sup>566</sup> Per un primo inquadramento normativo, v. CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE V BILANCIO, *Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica. Le modifiche alla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio*, XVII legislatura, 01.08.2016, disponibile al seguente link: [http://www.camera.it/leg17/522?tema=le\\_modifiche\\_alla\\_legge\\_di\\_attuazione\\_del\\_principio\\_del\\_pareggio\\_di\\_bilancio#il\\_concorso\\_degli\\_enti\\_alla\\_sostenibilit\\_del\\_debito](http://www.camera.it/leg17/522?tema=le_modifiche_alla_legge_di_attuazione_del_principio_del_pareggio_di_bilancio#il_concorso_degli_enti_alla_sostenibilit_del_debito); CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La disciplina del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali*, XVIII legislatura, 19.02.2018, disponibile al seguente link: <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf>. Per un approfondimento dottrinale, v. G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 06.06.2016; G. BONERBA, *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016. Nuovi margini per gli investimenti delle Regioni?*, cit.; L. LETIZIA, F. SANTAGATA, *L'ordinamento finanziario plurilivello tra vincoli interni ed esterni. Alla ricerca di*

Dato che ciascun articolo tocca un profilo diverso dei vincoli imposti alla finanza territoriale, l'analisi può agevolmente procedere come un commento articolo per articolo, per poi sottolineare alcune linee di fondo.

L'art. 9 apre questo Capo della legge rinforzata disciplinando l'equilibrio di bilancio per gli enti territoriali. Quello che salta subito all'occhio – in confronto a quanto si è detto sul valore che l'equilibrio di bilancio assume per il legislatore statale – è che in questo caso il valore di riferimento non si pone come un dato statistico, suscettibile di interpretazione e di “negoziazione”, ma come un *preciso dato contabile*, ossia come un saldo non negativo del bilancio regionale, redatto secondo le regole uniformi introdotte d.lgs. n. 118 del 2011 e ss.mm. Per le Regioni (e gli altri enti territoriali) vige dunque la regola del pareggio di bilancio in senso stretto: la prima e la seconda versione della norma in questo differiscono in quanto ai saldi finali presi in considerazione (intesi come risultato contabile<sup>567</sup>) ma non nel concetto di fondo che si è messo in luce. A quest'obbligo fanno da corollario, da un lato, l'obbligo di correggere entro tre anni eventuali squilibri che si registrino in sede di rendiconto (c. 2), dall'altro, il potere sanzionatorio dello Stato, nei termini da definire con legge statale (c. 3). La più recente versione dell'articolo prevede che la legge statale preveda anche i premi, oltre che le sanzioni, e che si attenga al principio di proporzionalità<sup>568</sup>.

Ma vi è di più. Da un lato, l'una e l'altra versione della norma mirano a disporre dell'avanzo di amministrazione degli enti territoriali, determinandone direttamente o

---

*contrappesi tra esigenze di autonomia e propositi di accentramento*, in *Diritti regionali*, 1, 2018, 70 ss.; L. BARTOLUCCI, *La legge “rinforzata” n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016.

<sup>567</sup> La nuova formulazione sostituisce ai quattro saldi precedenti («a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti») un unico saldo, non negativo, di competenza tra entrate finali e spese finali. Si tratta senza dubbio di una semplificazione coerente con la normativa sovranazionale, che riguarda l'indebitamento netto (differenza fra entrate e spese finali); inoltre, l'eliminazione del vincolo per la cassa permette agli enti territoriali di poter procedere ai pagamenti passivi di conto capitale, favorendo gli investimenti (G. BONERBA, *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016*, cit., 149 ss.).

<sup>568</sup> Viene da chiedersi quali siano i rimedi ipotizzabili se il legislatore statale non si attiene a questi principi. Probabilmente, come sostiene G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., la legge ordinaria potrebbe essere dichiarata illegittima per violazione della legge rinforzata, in qualità di norma interposta dell'art. 81, c. 6, Cost. I premi e le sanzioni, diversamente da quanto si è detto per il d.lgs. n. 149 del 2011, sono di natura prettamente economica (art. 1, cc. 475-479, legge di stabilità 2016). Il fondo per le premialità viene alimentato con gli introiti derivanti dalle sanzioni (v. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La disciplina del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali*, cit.).

indirettamente l'utilizzo<sup>569</sup>, dall'altro viene fatta esplicitamente salva la possibilità per la legge statale, al fine di rispettare i vincoli europei, di porre «ulteriori obblighi a carico degli enti» (c. 5).

L'art. 10 si pone invece in attuazione dell'art. 119, c. 6, Cost., sull'indebitamento degli enti territoriali, di cui ribadisce i vincoli posti dalla disposizione costituzionale:

a) esclusiva destinazione a spese di investimento (c. 1);

b) contestuale definizione dei piani di ammortamento, dei quali specifica le caratteristiche in senso ulteriormente restrittivo (durata non superiore alla vita utile dell'investimento, evidenza contabile delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi futuri e relative modalità di copertura, c. 2);

c) rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti della Regione. Di questo requisito, la legge individua l'*intesa* conclusa in ambito regionale come strumento attuativo (cd. "patto di solidarietà regionale", c. 3). La modifica del 2016 ha subordinato

---

<sup>569</sup> Il comma 1-*bis*, introdotto nel 2016, afferma: «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». Ne conseguiva: a) l'esclusione dell'avanzo di amministrazione dalle componenti attive considerate nel calcolo del saldo ai fini dell'equilibrio; b) l'inclusione nel computo del saldo di bilancio del *fondo pluriennale vincolato* (già previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011), ovvero un fondo costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. L'inclusione nel saldo di tale fondo, permette di neutralizzare l'impatto sul saldo delle spese in conto capitale per investimenti, incentivando gli stessi: v. più in dettaglio, G. BONERBA, *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016*, cit., 150-151.

La Corte costituzionale, con sent. n. 247 del 2017, ha ritenuto legittima la disciplina che esclude dal computo degli obiettivi finanziari l'avanzo di amministrazione ma ne ha fornita un'importante interpretazione costituzionalmente orientata: tale esclusione si intende solo in via transitoria con riferimento al bilancio di previsione, una volta che l'avanzo risulti invece consolidato – in sede di rendiconto – esso può essere iscritto a bilancio fra le entrate dell'esercizio in corso, conformemente alla corretta interpretazione dell'art. 81 Cost., secondo la quale «il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di "equilibrio dei bilanci"». Sulla base di quest'ultimo principio, la sent. n. 101 del 2018 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, c. 466, l. 232 del 2016 (legge di stabilità 2017), la quale stabiliva che, a partire dal 2020, il fondo pluriennale vincolato avrebbe potuto considerarsi ai fini dell'equilibrio di bilancio soltanto ove «finanziato dalle entrate finali», e quindi quelle di competenza dell'anno, con esclusione dell'avanzo di amministrazione. Al contrario la Corte costituzionale sottolinea come l'avanzo debba essere liberamente utilizzabile «per liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti che ne sono titolari», ferma restando una rigorosa verifica in sede di rendiconto.

al raggiungimento di detta intesa anche la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per spese d'investimento (un ulteriore vincolo a una voce di bilancio che, fra l'altro, non c'entra nulla con l'indebitamento<sup>570</sup>) ma ha d'altra parte introdotto la possibilità per gli investimenti non rientranti in un'intesa raggiunta a livello regionale di ricorrere agli spazi finanziari ottenuti mediante il ricorso a un *Patto di solidarietà nazionale*: la norma estende dunque lo strumento del patto di solidarietà anche a livello nazionale, consentendo di attivare **meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari** assegnati agli enti territoriali, **al fine di agevolare gli investimenti (c. 4, nuova versione)**<sup>571</sup>.

La legge prevede poi che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a dettare le modalità attuative dell'articolo<sup>572</sup>. Su questo punto vi sono significative

---

<sup>570</sup> Corte cost., sent. n. 247 del 2017 ha peraltro specificato che: «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali».

<sup>571</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE V BILANCIO, *Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica. Le modifiche alla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio*, cit. La legge del 2016 ha anche specificato che l'equilibrio si intende riferito all'unica voce di cui all'art. 9 e ha eliminato alcuni obblighi informativi in capo agli enti locali, che erano tenuti a comunicare alla Regione il saldo che prevedevano di conseguire e gli investimenti che intendevano realizzare. Il giudizio della dottrina sul sistema dell'intesa è decisamente scettico. Ad esempio, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio*, cit., 26, constata che questo sistema condurrà all'«atrofizzazione del sistema locale di governo dell'economia che, asfissiato dalle regole e dai vincoli del nuovo sistema di gestione degli squilibri finanziari, assorbirà sul governo centrale ogni decisione», penalizzando paradossalmente gli enti più virtuosi. Anche L. LETIZIA, F. SANTAGATA, *L'ordinamento finanziario plurilivello tra vincoli interni ed esterni*, cit., 89, lo descrivono come «un processo che solo astrattamente tende al perseguimento dell'autodeterminazione ma che, negli esiti, determina la (ri)centralizzazione». Nella rilevazione della prassi concreta, CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, Delibera n. 17/SEZAUT/2017/FRG, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2015*, 12 luglio 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), VII, rileva che: «Nonostante gli ampi margini di scostamento, del tutto trascurabile si è rivelato l'effetto dei patti di solidarietà territoriale diretti a garantire agli Enti locali maggiore flessibilità nei pagamenti in conto capitale».

<sup>572</sup> La sentenza n. 88 del 2014 era intervenuta su questo punto, con sentenza additiva, specificando che il d.P.C.M. in questione sarebbe potuto intervenire esclusivamente con riferimento alle modalità «tecniche» di attuazione, ovvero senza la possibilità di limitare ulteriormente l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. A fronte della reiterazione di detta omissione da parte del legislatore del 2016, la Corte ha emesso una identica pronuncia additiva con sent. n. 252 del 2017. In attuazione di questo comma, l'art.2, d.P.C.M 21 febbraio 2017, n.21, dispone il seguente procedimento per addivenire all'intesa a livello territoriale (i termini sono più lunghi nelle prime annualità di applicazione): entro il 15 gennaio di ciascun anno, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano avviano l'iter delle intese pubblicando sui propri siti istituzionali un avviso contenente le modalità di presentazione delle domande di acquisizione e cessione degli spazi finanziari; entro il 28 febbraio di ciascun anno, Province, città metropolitane e Comuni

differenze fra le due formulazioni della norma: quella originaria prevedeva il parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ora essa viene sostituita con l'intesa in Conferenza unificata (recependo sostanzialmente il contenuto di una pronuncia del giudice delle leggi sulla precedente formulazione<sup>573</sup>) e dal previo parere delle commissioni parlamentari competenti (c. 5). Inoltre, la legge del 2016 introduceva la previsione del «potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano», ma questa previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima<sup>574</sup>.

Assai significative anche le modifiche subite dall'art. 11, che disciplina le modalità in cui lo Stato sostiene gli enti territoriali durante le fasi recessive o al verificarsi di eventi eccezionali, specie con riferimento ai servizi da loro erogati. Si tratta, in termini più chiari, del modo in cui lo Stato fa (potenzialmente) partecipare gli enti territoriali dei margini di flessibilità di cui lui stesso gode in questi frangenti e poggia su evidenti esigenze di equità e di coerenza<sup>575</sup>: di *equità* in quanto, in un sistema di finanza pubblica allargata, se agli enti territoriali è richiesto di partecipare al risanamento finanziario del “centro” deve essere giustamente riconosciuta una partecipazione agli spazi finanziari da questo ottenuti in nome della situazione recessiva o di circostanze eccezionali; di *coerenza* in quanto il medesimo Stato che gode della possibilità di ricorrere a *deficit* e debito pubblico per

---

possono richiedere o cedere, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari finalizzati a investimenti da realizzare tramite l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti o il ricorso all'indebitamento; entro il 31 marzo di ciascun anno, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano approvano le intese per l'attribuzione degli spazi disponibili, comunicando agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati.

<sup>573</sup> Corte cost., sent. n. 88 del 2014 aveva infatti affermato: «A tal fine è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata. A quest'ultimo proposito si osserva che ciò non compromette la funzionalità del sistema: questo modulo partecipativo, infatti, non comporta il rischio di uno stallo decisionale, poiché in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze»... la determinazione finale può essere adottata dallo Stato».

<sup>574</sup> Corte cost., sent. n. 252 del 2017 ha infatti ravvisato che l'art. 120, c. 2, Cost. ha istituito una riserva di legge in materia di potere sostitutivo statale. È evidente che il d.P.C.M. previsto dalla norma non ha valore di legge ed è dunque inidoneo a disciplinare l'esercizio del potere sostitutivo nel caso di specie

<sup>575</sup> G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, 9, n. 21, definisce questo articolo «il solo dato che, offrendo una soluzione discutibile e comunque rimasta sostanzialmente inattuata, manifestasse una certa “sensibilità” nei confronti dell'incidenza degli andamenti del ciclo sul bilancio degli enti territoriali».

finanziarsi, sempre per le richiamate ragioni, non può negare allo stesso tempo un margine di flessibilità agli enti territoriali, tanto più che essi possono ricorrere al debito solo per spese d'investimento e non per far fronte alla crisi economica<sup>576</sup> (banalmente: la “fase sfavorevole” del ciclo economico o c'è per tutti o non c'è per nessuno...). Originariamente, l'art. 11 prevedeva l'istituzione nello stato di previsione del MEF di un *Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*: una disposizione inattuabile nei termini in cui era stata pensata alla luce dello stato del (a sua volta inattuato) federalismo fiscale. Sia per il riferimento ai livelli essenziali – come si è detto non quantificati al di fuori del settore sanitario – sia perché i commi 2 e 3 (ora abrogati) disponevano esso dovesse essere ripartito «tenendo conto degli effetti [del ciclo e delle circostanze eccezionali] sulla finanza degli enti» o sulla loro «quota di entrate proprie», concetti difficilmente concretizzabili in un sistema in transizione come il nostro. Per nulla chiaro, infine, il rapporto di questo fondo con il (non ancora istituito) fondo perequativo di cui all'art. 119, c. 3, Cost.

Molto più sintetica risultava la medesima disposizione a seguito dell'intervento del 2016, che l'aveva ridotta a un comma unico, secondo il quale lo Stato persegue le medesime finalità «secondo le modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». Il che equivaleva a dire che lo Stato, in sede di manovra di bilancio, avrebbe goduto di una discrezionalità quasi illimitata nel determinare *se e come* far partecipare gli enti territoriali alla flessibilità di cui gode nella gestione del proprio bilancio: la Corte costituzionale ha giustamente dichiarato illegittima la disposizione che modifica l'art. 11 in quanto la nuova versione introdotta rimanda alla legge ordinaria la definizione di un profilo riservato alla legge rinforzata<sup>577</sup>.

---

<sup>576</sup> Pone giustamente l'accento su questo profilo, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio*, cit., 24-25.

<sup>577</sup> Corte cost., sent. n. 235 del 2017, con nota adesiva di F. FERRARI, *I vincoli di bilancio tra legge rinforzata, interesse ad agire ed autonomia finanziaria regionale: nota a Corte cost. 235/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 02.04.2018, il quale osserva che «per definizione, difatti, la fonte destinataria della riserva non può demandare ad altre fonti la disciplina ad essa riservata, a meno di non voler esplicitamente violare il principio di inderogabilità delle competenze». Analogamente L. BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge “rinforzata” non possono essere affidati a una legge ordinaria*, cit. Secondo G. BONERBA, *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016*, cit., 161, si rende dunque necessario un nuovo intervento del legislatore che specifichi le modalità concrete del contributo

Chiude questo gruppo di articoli l'art. 12, che disciplina la partecipazione delle Autonomie al risanamento del debito pubblico statale, «secondo modalità stabilite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (c. 1). Disponeva la versione del 2012 che tale contributo avvenisse «nelle fasi favorevoli del ciclo economico» mediante il «contributo... al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato» (c. 2, vecchia formulazione), ripartito in base all'incidenza della crescita economica sulle entrate di ciascun ente da parte di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti (c. 3, vecchia formulazione).

Anche qui la legge del 2016 è intervenuta con una decisa semplificazione, stabilendo che il contributo al medesimo Fondo viene stabilito «tenuto conto del ciclo economico» (non solo nella fase favorevole, quindi...) «secondo modalità stabilite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». Anche qui, in altri termini, carta bianca alla legge di bilancio.

L'intervento del 2016 risulta quindi senza dubbio apprezzabile nella misura in cui – eliminando alcuni vincoli eccessivamente stringenti e incoerenti con il quadro sovranazionale – mira a favorire l'incremento degli investimenti degli enti territoriali<sup>578</sup>. Ciò nonostante, l'attuazione dell'art. 81 Cost. con riferimento agli enti territoriali si rivela complessivamente rigida nei confronti degli stessi e invece “porosa” e scarsamente vincolante nei confronti del legislatore statale al quale è lasciata “mano libera” nel definire vari aspetti della disciplina<sup>579</sup> e nello stabilire ulteriori vincoli per gli enti territoriali, senza che peraltro siano tuttora definiti i modi in cui viene garantito il contributo dello Stato al finanziamento dei LEP nelle fasi di crisi economica.

---

statale. A fronte di una grande attenzione sul profilo formale – il rapporto tra legge rinforzata e legge ordinaria – nessuno (nemmeno la Corte) sembra porsi il problema degli effetti di questa pronuncia. La declaratoria di illegittimità della norma modificativa determina la reviviscenza della norma modificata? In questo senso, Corte cost., sentt. nn. 107 del 1974, 108 del 1986, 162 del 2012, 94 del 2014. La questione è assai complessa ma, in fondo, non merita ulteriore approfondimento nella consapevolezza che il Fondo originariamente disegnato dall'art. 11 non sarebbe comunque operativo in assenza di una volontà politica in questo senso espressa con legge ordinaria.

<sup>578</sup> G. BONERBA, *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016*, cit., 168.

<sup>579</sup> Si noti che – come ricorda CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2015*, cit. – «il contributo aggiuntivo continua a gravare sulle regioni indipendentemente dal conseguimento del pareggio di bilancio, con l'effetto di realizzare avanzi sempre crescenti o, in alternativa, di scaricarne gli oneri direttamente sul livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale».

### 3.3.4 *Uno sguardo d'insieme*

Alla fine di questo percorso, in cui si è cercato di rendere l'idea complessiva delle fonti normative che reggono l'autonomia finanziaria regionale in Italia, si rende particolarmente opportuno dedicare qualche riga a mettere in luce le linee di fondo e lo stato dell'arte di una disciplina che, altrimenti, può risultare soltanto un coacervo di disposizioni sparse, disordinate e contraddittorie fra loro (quando non normativamente, realizzando cioè vere e proprie antinomie, quantomeno sul piano dei fini che perseguono).

Cominciando dal dato costituzionale, esso presenta tratti di indefinitezza assai marcati: indubbia è l'opzione di fondo per un sistema che garantisca una reale autonomia finanziaria, temperata da un'azione di coordinamento statale che assicuri l'unità del sistema tributario e di perequazione in un'ottica solidaristica. La forza normativa di una disposizione "aperta" qual è l'art. 119 è tuttavia assai limitata, in assenza di una coerente normativa di attuazione e di fronte a una giurisprudenza costituzionale non certo "proattiva" in materia<sup>580</sup>. La situazione sarebbe probabilmente diversa a fronte di un'effettiva attuazione dell'autonomia finanziaria regionale volta a garantire in maniera visibile gli spazi finanziari e la discrezionalità della Regione nella destinazione delle risorse, all'interno di una cornice stabile, chiara e ragionevolmente limitata di regole volte al coordinamento del sistema finanziario, che rimane unitario: in questo "mondo dei sogni" i principi contenuti nell'art. 119 potrebbero dispiegare la loro precettività attraverso l'intervento del giudice costituzionale, impedendo un "arretramento" dei livelli di garanzia dell'autonomia finanziaria.

Se vogliamo però valutare sinteticamente qual è il reale stato del cd. federalismo fiscale italiano, possiamo richiamare il lapidario giudizio di Beniamino Caravita, il quale lo descrive come una «operazione (di per sé non semplice) di adeguamento sussidiario della distribuzione delle funzioni all'interno dell'Italia (operazione che è congruente con quello che accade negli altri stati comunitari), accompagnata da processi di redistribuzione delle risorse e dalla volontà di introdurre strumenti più importanti di controllo della spesa»<sup>581</sup>.

Il percorso scaturito dalla l. delega n. 42 del 2009 è sicuramente un percorso assai tiepido di "federalizzazione" sul piano finanziario: spazio assai marginale per i tributi

---

<sup>580</sup> Quest'affermazione trova riscontro soprattutto nella trattazione del cap. 4.

<sup>581</sup> B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 04.05.2011, 6.



propri delle Regioni, preponderanza di strumenti quali addizionali e tributi propri derivati ancora quasi totalmente “in mano” al legislatore statale, con marginali spazi di intervento per il legislatore regionale, ruolo significativo della compartecipazione IVA.

Si è detto che una tale impostazione finisce in fondo per sacrificare autonomia e responsabilità all’obiettivo di fondo dell’omogeneità del sistema fiscale<sup>582</sup>. La realtà, però, è anche che fino a quando la spesa regionale è costituita per le ordinarie in misura nettamente preponderante dalla spesa sanitaria (circa 80%) e tale aggregato non può non essere fortemente normato dal centro per garantire i LEP, la finanza regionale sarà fatalmente destinata a essere notevolmente “rigida”, quantomeno sul lato della spesa. Uno spazio di responsabilizzazione si potrebbe però senza dubbio ravvisare sul lato della lotta all’evasione fiscale: taluno propone ad esempio di gestire il finanziamento del fabbisogno tenendo conto non soltanto del gettito fiscale effettivo ma anche di quello “potenziale”, tenuto cioè conto dell’incidenza sul gettito dell’evasione fiscale<sup>583</sup>. Si tratta certamente di una proposta suggestiva e che si muove nell’ottica della giustizia sostanziale: i territori ad alta evasione sono infatti doppiamente premiati da un sistema perequativo, sia perché devono rinunciare a meno risorse per il pagamento della spesa pubblica, sia perché godono pure di servizi pubblici finanziati con le risorse provenienti da altri territori fiscalmente più “fedeli”. La percorribilità di una tale soluzione è però dubbia nella misura in cui l’art. 119, c. 3, Cost. indica quale criterio per la perequazione la “capacità fiscale”, facendo riferimento alla base imponibile intesa generalmente in senso formale.

Anche rilevati i suoi profili positivi della delega, fra i quali emerge soprattutto il superamento del criterio della spesa storica, bisogna però mettere in luce come ci troviamo al momento di fronte a un percorso “interrotto”: il mancato sblocco dell’addizionale IRPEF, il mancato compimento del percorso di standardizzazione di costi e fabbisogni, la mancata istituzione del fondo perequativo, unitamente al continuo rinvio del termine iniziale di vigenza delle relative disposizioni, sembrano parlare più che altro di un federalismo “a data da destinarsi”, quasi il torso di una statua incompiuta,

---

<sup>582</sup> R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., 272.

<sup>583</sup> Per queste suggestioni, v. E. BUGLIONE, *L’autonomia finanziaria come snodo dell’autonomia regionale?*, cit., *passim*.

un'opera di riforma cominciata ma che non è al momento prioritaria per alcuna forza politica<sup>584</sup>.

Se questo è il quadro che si può dare dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, difficile poi non concordare la valutazione data da Franco Gallo sulla legge che introduce l'equilibrio di bilancio in Costituzione e sulla sua attuazione nei confronti delle Autonomie: in realtà, essa non fa che accentuare una tendenza già presente nella legislazione, assai più attenta al controllo della spesa che alla tutela dell'autonomia finanziaria<sup>585</sup>.

La riforma del 2012 e il modo di agire dello Stato “coordinatore” della finanza pubblica risultano in qualche modo paradigmatici delle spinte complesse a cui abbiamo assistito durante la crisi economico-finanziaria: una sorta di *stress test* di tutti i rapporti istituzionali sia in orizzontale (parlamenti-esecutivi, Consiglio-Commissione, ruolo delle Corti), sia in verticale (Unione europea-Stati membri, Stato-Autonomie territoriali). Come si è già cercato di mettere in luce nel paragrafo precedente, a chi scrive sembra infatti che, al di là dei costanti richiami agli obblighi sovranazionali, la riforma del 2012 concreti una netta manovra di accentramento finanziario. La *giuridicità* ostentata dal richiamo alle norme UE è in realtà lo schermo di una mossa *politica* del livello centrale di governo il quale – essendo il maggiormente esposto mediaticamente – mira ad espandere costantemente le proprie capacità decisionali a fronte dell'altrettanto costante perdita di rilievo dei decisori nazionali all'interno di dinamiche globalizzanti come quelle attuali. Così, come è stato affermato con chiarezza, la dinamica reale è la seguente: «Alla perdita progressiva di sovranità in ragione della disciplina UE, lo Stato ha reagito provando a conservare un minimo di autonomia finanziaria nutrendosi di quella residua

---

<sup>584</sup> Fra le tante, si possono richiamare due affermazioni sintetiche: «è ad oggi tuttora difficile trattare di forme compiute di autonomia finanziaria degli enti territoriali» (C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, cit., 18) e «L'autonomia finanziaria... non ha ancora trovato attuazione» (G. RIVISECCHI, *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali*, 2, 2017, 155).

<sup>585</sup> F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. trib.*, 2014, 1199 ss., il quale osserva fra l'altro che la modifica costituzionale del 2012 mostra «un processo, in termini politico-culturali, inverso rispetto al modello di federalismo fiscale che era alla base, nel 2001, del Titolo V, Parte II, della Costituzione, come attuato dalla legge n. 42 del 2009».

rimasta in capo agli enti territoriali. ... Il miglioramento dei saldi dello Stato è avvenuto per effetto dei limiti imposti agli enti territoriali»<sup>586</sup>.

È solo alla luce di questo assunto che si comprendono le asimmetrie fra livelli di governo e la disciplina, complessivamente volta a mortificare gli spazi finanziari degli enti territoriali per dare più spazio al potere decisionale dello Stato centrale<sup>587</sup>. Le Regioni devono garantire il pareggio (anzi, l'avanzo...) "a titolo di solidarietà" mentre lo Stato contratta gli spazi di flessibilità con la Commissione ma poi non riversa quanto ottenuto alla luce delle "circostanze eccezionali" alle Autonomie<sup>588</sup>: è un dato quasi banale – ma che sfugge a molti commenti – che all'interno di un bilancio consolidato, quale quello sul quale siamo valutati a livello UE, non è affatto rilevante *a quale livello* si concentri la spesa, è sufficiente che l'equilibrio sia raggiunto per il complesso degli enti. Il che significa che il livello di allocazione della spesa è un dato politico e non un dato giuridico.

La conseguenza immediata delle nuove regole, come osservato da più parti, è quella di mettere a repentaglio la sostenibilità dei sistemi sanitario e di assistenza alla persona, affidati alle autonomie territoriali, ma soprattutto di «impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, quando, in realtà, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa economica»<sup>589</sup>.

Tutto questo per garantire più spazio decisionale a un livello centrale di governo spesso dominato da forze politiche personalistiche o mediatiche le quali,

---

<sup>586</sup> A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in *federalismi.it*, 09.12.2015, 21; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, part. 60 ss.

<sup>587</sup> V. BALDINI, *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranazionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017, 14-15, mette in luce un problema di compatibilità tra art. 81 Cost. (nuova formulazione) e art. 5 cost., in quanto – di fronte all'esperienza applicativa – si ravvisa il rischio «di indebolire la tutela degli interessi delle comunità territoriali, subordinandoli di fatto alla primazia dei valori macroeconomici ledendosi, per questa via, l'identità costituzionale dello Stato».

<sup>588</sup> Con realismo, C. COTTARELLI, *Il macigno*, cit., osserva come: «Da quando è stata approvata la riforma, il bilancio non è però mai stato in pareggio strutturale: ogni anno le Camere hanno detto che esistevano "circostanze eccezionali" che consentivano di evitare il pareggio di bilancio. Credo sia stato finora necessario, visti gli effetti prolungati di una crisi economica davvero eccezionale, ma non vorrei che questo diventasse un escamotage permanente per rendere irrilevante l'obbligo di pareggio di bilancio».

<sup>589</sup> G. RIVOSECCHI, *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 159.

conseguentemente, si reggono sull'adozione di misure populistiche mirate unicamente alla preservazione o all'aumento del consenso<sup>590</sup>.

In questo contesto e tenuto conto del quadro procedurale stabilito a livello UE, sembra che la soluzione più realistica percorribile per tutelare l'autonomia finanziaria delle Regioni sia assicurare quantomeno il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di decisione finanziaria statale, per evitare che debbano intervenire “a valle”, magari impugnando la norma statale. Questo obiettivo si potrebbe raggiungere, mediante legge ordinaria, con la previsione quantomeno di un parere obbligatorio (entro un dato termine) della Conferenza unificata in sede di adozione del DEF<sup>591</sup>, oppure – obiettivo auspicabile ma di difficile realizzabilità – con la trasformazione del Senato in camera delle autonomie<sup>592</sup>.

---

<sup>590</sup> È un dato acquisito nella letteratura politologica: v. ad esempio, M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, nonché, per un'ampia riflessione sul peso della personalizzazione della politica sulle sorti del regionalismo italiano, S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma, 2017, *passim*, il quale parla di “partito personale di destra”, “partito personale di sinistra”, “partito personale regionale”. Si possono fare degli esempi concreti tratti dalla materia finanziaria, in maniera assolutamente trasversale alle forze politiche: in ordine cronologico, Silvio Berlusconi ha legato il proprio nome prima all'abolizione dell'imposta sulle successioni (con l. n. 383 del 2001, poi reintrodotta con d.l. n. 262 del 2006, conv. in l. n. 286 del 2006) e nel 2008 all'abolizione dell'ICI, ovvero della principale fonte tributaria autonoma dei comuni, sostituita da trasferimenti erariali (poi versati in ritardo, mandando in crisi le casse degli enti), sostituita in seguito dall'IMU in un contesto di grave crisi finanziaria (che, certo, simili misure estemporanee non avevano aiutato ad arginare...); più di recente Matteo Renzi ha utilizzato ai medesimi fini il cd. *Bonus Renzi*, o *Bonus 80 euro* (riservato in linea di massima a lavoratori dipendenti e disoccupati), mentre il Movimento 5 stelle ha fatto del cd. “reddito di cittadinanza” un punto forte della propria campagna elettorale. La qualità della scelta del reddito (dichiarato, in luogo ad esempio dell'ISEE) come indicatore è testimoniata dallo studio dell'Istat, che dimostra che il *Bonus 80 euro* viene percepito per lo più da famiglie con redditi medio-alti o alti (ISTAT, *La redistribuzione del reddito in Italia*, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.istat.it/it/files/2017/06/CS\\_Redistribuzione-reddito-in-Italia\\_2016.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/06/CS_Redistribuzione-reddito-in-Italia_2016.pdf)). La generalizzazione di simili misure (per non parlare dei “condoni” di cui si continua a sentir parlare talvolta) può ottimisticamente condurre a rilanciare i consumi, realisticamente a distribuire soltanto risorse “a pioggia” e pessimisticamente a premiare soggetti del tutto non meritevoli di sostegno (evasori, lavoratori in nero “per arrotondare”, finti disoccupati, etc.). Nulla a che vedere con l'infrastrutturazione del Paese e con il sostegno a servizi pubblici realmente al servizio delle fasce socialmente più deboli di cui ci sarebbe invece evidentemente bisogno.

<sup>591</sup> È la soluzione proposta da G. MACCIOTTA, *Governance multilivello, responsabilità, trasparenza: le norme e la prassi*, in BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (cur.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, cit., 368, il quale fa in realtà riferimento alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. Vista la limitata incidenza di quest'ultimo organo nella prassi a partire dalla sua introduzione, sembra preferibile fare riferimento alla Conferenza unificata, pur avendo presente il limite della scarsa trasparenza del processo decisionale (E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, cit.).

<sup>592</sup> La questione è approfondita *infra*, par. 4.7.

## CAPITOLO 4

### I PRINCIPI

Sommario: 4.1 Premessa – 4.2 Il principio di autonomia finanziaria – 4.3 Il principio di sufficienza finanziaria – 4.4 Il principio di solidarietà – 4.5 Il principio del coordinamento finanziario – 4.6 Il principio dell'equilibrio di bilancio – 4.7 Il principio di leale collaborazione –

#### 4.1 Premessa

Nel capitolo precedente si sono esposte le fonti che regolano i rapporti finanziari fra Stato e Regioni (o CCAA) nei due ordinamenti. A questo punto però bisogna riconsiderare il problema sotto una prospettiva “dinamica”, cercando di porre in luce come dalla complessa congerie normativa che costituisce l’oggetto di questo lavoro – e particolarmente dalle norme costituzionali – possano trarsi alcuni *principi* che sono destinati ad incidere in misura determinante sugli spazi d’intervento dei legislatori, sia a livello centrale che autonomo<sup>593</sup>.

Su un piano teorico generale, lo Stato democratico-sociale è caratterizzato dall’incorporazione in norme di rango costituzionale non soltanto di regole di natura procedimentale ma anche di un’ampia congerie di valori che, una volta divenuti contenuto di disposizioni normative, sono destinati ad incidere e vincolare l’azione del legislatore ordinario e anche, ove si tratti dei c.d. principi supremi, del legislatore costituzionale. La forza normativa di questo nucleo assiologico – che contiene ad esempio i principi di eguaglianza, solidarietà, etc. – si irradia a sua volta nei principi di natura settoriale e, tramite essi, nelle numerose regole concrete che disciplinano l’ordinamento finanziario<sup>594</sup>.

---

<sup>593</sup> Seguendo il suggerimento di G.G. CARBONI, *Il federalismo fiscale*, cit., 1438, la quale afferma: «Per effettuare la comparazione tra federalismi fiscali, occorre considerare i principi che riempiono di contenuti i processi decisionali e ispirano la disciplina dei poteri e delle funzioni di uno Stato, condizionando il loro funzionamento».

<sup>594</sup> In generale, v. L. MEZZETTI (cur.), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, *passim*, e in particolare ID., *Valori, principi, regole*, 1 ss.; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 639 ss.; G. PECES BARBA MARTINEZ, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993. Con specifico riferimento all’impatto dei principi costituzionali sull’ordinamento finanziario, M. BERGO, *Coordinamento della*

Come ha osservato autorevole dottrina, l'elaborazione dei principi non attiene tanto all'aspetto statico della collocazione di una determinata proposizione normativa nel sistema delle fonti (teoria delle fonti) ma quanto al suo contenuto assiologico e alla funzione che dinamicamente svolge nel complesso di valori fondativi del sistema costituzionale, individuati mediante l'azione degli organi deputati ad interpretare le disposizioni giuridiche, primo fra tutti il giudice costituzionale (teoria dell'interpretazione)<sup>595</sup>.

Questa prospettiva si rivela particolarmente feconda nello studio di settori ad elevata densità normativa e ad elevato contenuto tecnico quale quello in esame, in quanto spetta all'interprete il compito di tentare di ricondurre a sistema il dis-ordine normativo e di individuare gli interessi costituzionali che vengono di volta in volta in considerazione senza l'ausilio di una norma di dettaglio che la Costituzione stessa non poteva certamente spingersi a porre.

Da questo consegue che, prima di tutto, la concretizzazione di un principio può spesso avvenire per la prima volta mediante fonti di rango primario, le quali assumono un valore obiettivamente costituzionale, e quindi una volta poste non sono effettivamente suscettibili di abrogazione o modifica radicale da parte di fonti pariordinate (c.d. divieto di passo indietro)<sup>596</sup>.

---

*finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018, 195 ss., giunge alla conclusione che – anche tramite l'opera di interpretazione del dettato costituzionale operata dal giudice delle leggi – ci troviamo di fronte ad una “umanizzazione” dei precetti finanziari.

<sup>595</sup> Questa dialettica è stata ampiamente approfondita nella riflessione di Antonio Ruggeri, dalla cui vastissima bibliografia si possono richiamare ad esempio: *Idee sulla Costituzione, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 9, 2005, 401 ss.; *Dal legislatore al giudice, sovranazionale e nazionale: la scrittura delle norme in progress al servizio dei diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 novembre 2014; *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2008, pp. 27 ss. Le implicazioni del rapporto tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione in diritto amministrativo, anche in prospettiva multilivello, sono state approfondite da E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2013, 25 ss., che insiste particolarmente sull'importanza di non perdere di vista le norme costituzionali come “testa di capitolo” di ciascun ramo del diritto, compresi il diritto amministrativo e (di conseguenza) il diritto finanziario.

<sup>596</sup> Come ricorda A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 230, si tratta di una nozione originatasi nella dottrina tedesca con il nome di *Rückschrittverbot* e ribadita – proprio con riferimento all'attuazione dell'art. 119 Cost. – già da Corte cost., sent. n. 37 del 2004. Ne consegue, fra l'altro, che l'individuazione del modello teorico di rapporti finanziari derivante dall'art. 119 Cost., seppure ancora in larga parte inattuato (e insuscettibile di inveramento tramite la giurisprudenza costituzionale, in assenza di una coerente azione da

I principi che vengono enucleati costituiscono poi la guida per l'ulteriore attività interpretativa che deve essere svolta dal giudice e dall'amministrazione nella loro attività concreta di applicazione delle regole giuridiche, nel senso che – fra le varie “norme” che possono dedursi da una “disposizione” – l'interprete dovrà scegliere quella che, sul piano degli effetti, assicura una migliore tutela degli interessi costituzionalmente garantiti<sup>597</sup>.

Infine, la comprensione dell'ordinamento costituzionale “per principi” è collegata a una tecnica di giudizio, ovvero la tecnica del bilanciamento: dal momento che i principi si pongono quali norme a fattispecie aperta – ossia norme suscettibili di essere applicate a un'ampia serie di fattispecie, non predeterminabili in quanto non è possibile (né in realtà voluto) prevedere in anticipo tutte le situazioni e le forme nelle quali il determinato interesse oggetto di tutela potrà venire in considerazione – è fisiologico che in un caso specifico possano fronteggiarsi più principi fra loro confliggenti, obbligando l'interprete a operare un giudizio di prevalenza, totale o parziale, dell'uno sull'altro<sup>598</sup>.

Nell'elaborazione di questi principi, secondo una nota teoria costituzionale, specialmente ove si sia di fronte a un contesto altamente omogeneo come quello europeo, ai criteri interpretativi tradizionali (letterale, storico, sistematico, teleologico), se ne

---

parte del legislatore statale), non è opera priva di conseguenze pratiche: mira infatti a delineare una serie di elementi che – una volta acquisiti alla legislazione – non sarebbero più suscettibili di modifica da parte del legislatore statale (se non con una ragionevole giustificazione). Sulla base di questa premessa si potrebbe sostenere che, nel nostro ordinamento, il percorso di ampliamento dell'autonomia finanziaria è un processo certamente assai lento, ma destinato ad essere unidirezionale, salva la modifica delle disposizioni costituzionali. In maniera simile, ad esempio, è avvenuto per la tutela della posizione del cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione con l'approvazione della l. n. 241 del 1990 e per numerose altre norme che sono da ritenersi attuative del dettato costituzionale (ad esempio, la l. n. 300 del 1970, Statuto dei diritti dei lavoratori, l'istituzione delle Regioni ordinarie, la l. n. 87 del 1953, Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, etc.).

<sup>597</sup> La distinzione tra disposizione e norma è ormai acquisita nel nostro ordinamento tramite una riflessione dottrinale consolidata: V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 195 ss.; R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Torino, 1990, 15 ss. Secondo la felice espressione utilizzata da L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996, si dovrà dunque fare ricorso a un'"interpretazione orientata alle conseguenze", nella quale l'assetto degli interessi (e il livello di protezione dei diritti) che deriva dall'una e dall'altra interpretazione sarà determinante nella selezione del significato che il giudice deve attribuire alla disposizione.

<sup>598</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, e, più di recente, ID., *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018. Nella nota teoria dworkiniana i “principi” si distinguerebbero dalle “regole” proprio in quanto i primi sarebbero suscettibili di bilanciamento mentre le seconde potrebbero essere solo applicate o meno, secondo una logica tutto/nulla (R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio* (trad.it.), Bologna, 2010).

potrebbe aggiungere anche un altro: il *criterio comparativo*<sup>599</sup>. La comune appartenenza a un modello costituzionale legittimerebbe l'utilizzo di tale tecnica quantomeno nella fase della ricerca dei possibili significati delle disposizioni, se non nel momento della giustificazione della decisione giurisdizionale<sup>600</sup>.

Risulta evidente come la comune partecipazione di Italia e Spagna al modello dello Stato regionale sul piano storico renda particolarmente stimolante un'indagine in chiave comparata sul piano dei principi: l'obiettivo è verificare se si possa trovare uno statuto costituzionale dell'autonomia finanziaria negli Stati regionali e soprattutto quali siano i punti comuni fra i due casi sul piano dei principi recepiti a livello costituzionale e dell'interpretazione che ne viene data dal giudice costituzionale.

Nella consapevolezza di aver condensato in poche righe questioni teoriche assai complesse e che meriterebbero un ben maggiore approfondimento – il che si è ritenuto comunque preferibile rispetto al dare del tutto per presupposte le scelte metodologiche alla base di questo capitolo – si procederà ora a esporre l'elaborazione sui principi della materia nell'uno e nell'altro ordinamento.

---

<sup>599</sup> P. HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2001, 12 ss., con particolare riferimento ai diritti fondamentali.

<sup>600</sup> Per la distinzione fra i due momenti, v. G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010, 151 ss.



## 4.2 Il principio di autonomia finanziaria

Il principio di autonomia finanziaria costituisce la declinazione del principio autonomista all'interno dell'ordinamento finanziario, che può essere definito come l'insieme delle norme di diritto positivo che regolano l'attività finanziaria degli enti pubblici<sup>601</sup>: essa si concreta nella «libertà di un ente nell'acquisizione, nell'imputazione contabile, nella gestione e nell'erogazione delle risorse»<sup>602</sup>. Tale principio trova espressa consacrazione in entrambe le Costituzioni<sup>603</sup>: esso costituisce dunque il punto di partenza della riflessione sui principi che reggono le relazioni finanziarie fra livelli di governo, avendo riguardo all'interpretazione che ne danno i giudici costituzionali rispetto sia al suo contenuto concreto, sia al rapporto in cui si pone con gli altri principi della costituzione finanziaria<sup>604</sup>.

La giurisprudenza costituzionale spagnola tratteggia un quadro completo del contenuto normativo e delle implicazioni sistematiche del principio di autonomia finanziaria.

In linea generale, il *Tribunal constitucional* riconosce come vi sia un legame strutturale fra l'autonomia politica e quella finanziaria nella misura in cui la capacità di gestire i propri interessi secondo i criteri individuati mediante atti politici passa necessariamente tramite la disponibilità delle risorse e della capacità di spesa all'interno di un quadro che permetta lo sviluppo di un proprio e singolare ordinamento giuridico<sup>605</sup>. Autonomia politica e autonomia finanziaria sono dunque concetti intimamente uniti in

---

<sup>601</sup> E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., 1.

<sup>602</sup> R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 265.

<sup>603</sup> Art. 156.1, Cost. spagnola: «*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*». Art. 119, c. 1, Cost. italiana: «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».

<sup>604</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, cit., 415, rispetto ai principi della costituzione finanziaria territoriale, afferma: «*Desde nuestro punto de vista, entender que los expresados principio son independientes entre si es crear un modelo que no está en Constitución*».

<sup>605</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero, afferma da un lato che il riconoscimento dell'autonomia politica delle CCAA si inserisce nel quadro del pluralismo politico garantito dalla Costituzione del 1978, dall'altro che il concetto di autonomia deve essere tenuto distinto da quello di sovranità, in quanto l'autonomia è sempre caratterizzata da dei limiti («*poder limitado*»). STC 32/1981, de 28 de julio, distingue tra l'autonomia politica delle CCAA e quella amministrativa riconosciuta agli enti locali.

quanto la seconda costituisce il «versante economico» della prima<sup>606</sup>.

A fronte di quest'affermazione, bisogna approfondire i caratteri concreti dell'autonomia finanziaria delle CCAA. In primo luogo, si tratta di un'autonomia *strumentale* rispetto allo svolgimento delle competenze statutariamente attribuite alle CCAA, in quanto letteralmente la Costituzione la riconosce «per l'attuazione e l'esecuzione delle loro competenze». Se la natura di “finanza funzionale” va riconosciuta in generale alla finanza pubblica dello Stato democratico-sociale, questa caratteristica è ancor più marcata per l'autonomia finanziaria regionale proprio per lo stretto legame con le funzioni statutariamente attribuite. Le funzioni effettivamente svolte dalla CA si collegano inoltre al profilo *quantitativo* della garanzia dell'autonomia finanziaria, nella misura in cui è la quantità di funzioni svolte a giustificare l'ammontare delle risorse garantite a ciascuna CA<sup>607</sup>.

L'autonomia finanziaria quindi non si giustifica in sé e per sé ma in funzione delle competenze da esercitare e, anzi, si può ritenere garantita proprio in quanto permetta di svolgerle senza condizionamenti (*sin condicionamientos indebidos*) da parte del livello centrale di governo<sup>608</sup>. Da questo deriva l'illegittimità di controlli previsti dalla legge statale ove non rientrino nel perimetro di quelli previsti dalla Costituzione e dalla

---

<sup>606</sup> Particolarmente cristallina sul punto STC 135/1992, de 5 de octubre, della quale merita di essere riportato per intero il passo più rilevante: «A su vez, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instrumental la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. En tal sentido, la Constitución no olvida ni podría hacerlo la autonomía financiera de las Comunidades. Este Tribunal ha explicado que ella implica "la plena disponibilidad" de sus ingresos "sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas" (SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990). Ahora bien, no sería necesario insistir pero se ha dicho repetidas veces que esa libertad para establecer el plan de ingresos y de gastos, en definitiva el presupuesto, no se configura constitucionalmente con carácter absoluto. En efecto, hay límites intrínsecos y extrínsecos, aquéllos en función de principios explícitos o no e incluso de la naturaleza misma de las cosas, como tendremos oportunidad de ver a seguido y otros que proceden del exterior, como consecuencia necesaria de la interrelación de competencias concurrentes sobre una misma materia en un mismo ámbito territorial». Nello stesso senso: SSTC 13/1992, de 6 de febrero; 179/1987, de 12 de noviembre; 63/1986, de 21 de mayo; 183/1988, de 13 de octubre.

<sup>607</sup> STC 13/1992, de 6 de febrero.

<sup>608</sup> STC 201/1988, de 27 de octubre, afferma che l'autonomia finanziaria: «exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos y en toda su extensión, las competencias propias». Secondo J.A. ROZAS VALDÉS, *Las potestades tributarias autonómicas: presente y futuro de su configuración y ejercicio*, in *Revista catalana de dret públic*, 47, 2013, 112, non era quindi coerente con l'architettura costituzionale dello Stato autonomo un sistema di finanziamento, come quello previsto nell'originaria attuazione dell'autonomia finanziaria, che si basasse in misura preponderante sui trasferimenti statali.

LOFCA<sup>609</sup>, nonché di tutte le forme di condizionamento, diretto o indiretto, dell'autonomia finanziaria delle CCAA.

Ancora, dall'autonomia finanziaria deriva direttamente la potestà di *autoorganizzazione* della finanza regionale<sup>610</sup>, la quale non si limita alla capacità di disporre di risorse umane e finanziarie per raggiungere i fini previsti (quello che in Italia si chiamerebbe "autarchia"), ma comprende la capacità di emettere norme e di regolare la materia in maniera peculiare e differente da quella dello Stato e delle altre CCAA. Si afferma di conseguenza che senza autonomia normativa non vi è vera autonomia finanziaria: il giudice costituzionale spagnolo ha ribadito questo principio in numerose pronunce, relative agli aspetti maggiormente qualificanti del potere finanziario, come in materia di bilancio<sup>611</sup> e sulla potestà impositiva<sup>612</sup>.

Infine, è stato osservato che anche dopo la riforma del 2011 non è cambiata la concezione di fondo dell'autonomia finanziaria sposata dal *Tribunal*, il quale sostiene che le CCAA «godranno di autonomia finanziaria nella misura in cui potranno scegliere e realizzare i propri obiettivi politici, amministrativi, sociali o economici», cioè potranno decidere a che obiettivi destinare le loro risorse senza condizionamenti indebiti<sup>613</sup>.

---

<sup>609</sup> STC 183/1988, de 13 de octubre.

<sup>610</sup> STC 14/1986, de 31 de enero.

<sup>611</sup> La già citata STC 13/1992 enuncia questo principio: «*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuales hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía*». Conseguentemente dichiara l'illegittimità di fondi statali vincolati (qualificati come aiuti o sovvenzioni) nelle materie di competenza esclusiva delle CCAA, perché altrimenti «*si ... se admitiese que al asignar sus propios recursos a objetivos específicos en sectores o ámbitos materiales de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas el Estado pudiera regular el modo, las condiciones y la manera en que han de emplearse por las Comunidades Autónomas los fondos estatales transferidos, entonces el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, forzándolas a una suerte de regateo o negociación con el Estado so pena de perder los fondos asignados a la subvención*».

<sup>612</sup> SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 179 /1987, de 12 de noviembre. SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, e 74/2000, de 16 de marzo, precisano che la potestà di prevedere esenzioni ha il medesimo campo applicativo della potestà impositiva (conseguentemente venivano salvate alcune disposizioni delle CCAA che disponevano un'esenzione tributaria generalizzata a favore di alcune categorie, poiché interpretate come riferite ai soli tributi rientranti nella competenza normativa delle CCAA).

<sup>613</sup> STC 130/2013, de 4 de junio. In questo senso, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del*

Da una tale concezione dell'autonomia, deriva naturalmente che essa si ponga dialetticamente rispetto al principio di eguaglianza, al quale pur l'organizzazione territoriale dello Stato non deve causare eccezioni (artt. 138.2, 139.1 Cost.). Il *Tribunal* ha chiarito che l'eguaglianza non va intesa come uniformità e che quindi non implica affatto che tutte le CCAA debbano esercitare l'attività finanziaria nella medesima forma e che, anzi, nella garanzia del pluralismo territoriale è implicito il riconoscimento della legittimità delle diseguaglianze che si vengono a creare fra i cittadini residenti nelle diverse CCAA<sup>614</sup>. Il principio di eguaglianza impone, peraltro, di proteggere dalle differenze le posizioni giuridiche fondamentali di tutti i cittadini, le quali devono essere equivalenti su tutto il territorio nazionale<sup>615</sup>, e di verificare che – anche al di fuori di esse – le diseguaglianze che si vengono a creare siano «proporzionate e giustificabili»<sup>616</sup>.

Per concludere l'esposizione del caso spagnolo, va segnalato un concetto che si è affermato nella dottrina iberica e che viene proposto quale principio in maniera combinata all'autonomia finanziaria, cioè quello di *corresponsabilidad fiscal*, recepito all'art. 2.1.d) LOFCA. Esso prevede che le risorse per finanziare le competenze delle CCAA devono provenire anche dallo sforzo fiscale di queste ultime, venendosi a creare una responsabilità condivisa relativamente al sistema finanziario complessivo, di modo che le CCAA si assumano le conseguenze finanziarie delle loro politiche e la (cor)responsabilità politica della pressione fiscale gravante sui cittadini. In realtà, questo principio non sembra innovare in maniera significativa l'ordinamento spagnolo,

---

*Artículo 135 y la adopción de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 2013, 59 ss.

<sup>614</sup> In questo senso si pronuncia in maniera particolarmente chiara STC 37/1987, de 26 de marzo, che tratta dell'imposta andalusa sulle terre infruttifere (e della relativa compressione del diritto di proprietà), affermando che: «*La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.ª de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales.*».

<sup>615</sup> STC 150/1990, de 4 de octubre; nello stesso senso: SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 186/1993, de 7 de junio.

<sup>616</sup> SSTC 37/1987, de 28 de junio; 14/1998, de 22 de enero; 104/2000, de 13 de abril.

trattandosi null'altro che di un'esplicazione dell'«autonomia finanziaria ben intesa»<sup>617</sup>.

La giurisprudenza costituzionale italiana non presenta un respiro sistematico paragonabile a quello del *Tribunal constitucional* nel delineare lo statuto costituzionale del principio di autonomia finanziaria, avendo piuttosto posto l'accento sull'importanza del ruolo dello Stato come garante dell'unità del sistema<sup>618</sup>, tanto da spingere lo studioso che forse più a lungo si è occupato dell'argomento a stigmatizzare la «lettura... di stampo burocratico-formale» data dalla stessa<sup>619</sup>. Essa non sarà fra l'altro incisa in maniera significativa nemmeno dalla riforma del 2001<sup>620</sup>.

Come si è accennato, nella vigenza del testo originario dell'art. 119, l'interpretazione dell'autonomia finanziaria data dalla Corte costituzionale fu decisamente restrittiva. Si segnala in particolare la sent. n. 271 del 1986, relativa a leggi regionali che aumentavano le tasse di concessione in misura superiore a quella consentita dalla legge statale<sup>621</sup>.

Secondo il giudice delle leggi, il rimando a «forme e limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» lasciava la determinazione della concreta consistenza dell'autonomia tributaria regionale alla discrezionalità del legislatore statale, costituendo una forma di «decostituzionalizzazione» della materia<sup>622</sup>: il che, in buona sostanza, equivale a negare la natura di *principio* dell'autonomia finanziaria, in assenza di qualsiasi sua reale forza conformativa nei confronti del legislatore ordinario. La potestà legislativa regionale in materia tributaria era infatti ricondotta ad una competenza di tipo integrativo-attuativo

---

<sup>617</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, cit., 418.

<sup>618</sup> Come affermato dalla Corte già in una pronuncia assai risalente: «risponde a una esigenza fondamentale per l'economia e per l'eguaglianza di tutti i cittadini [...] che l'obbligazione tributaria si ricolleggi a un sistema unitario» (Corte cost., sent. n. 9 del 1957).

<sup>619</sup> M. BERTOLISSI, *Il c.d. federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 433.

<sup>620</sup> Per un confronto sinottico delle due versioni dell'art. 119, v. *supra*, par. 2.2.

<sup>621</sup> L. n. 281 del 1970, cd. Legge finanziaria regionale, l. n. 594 del 1979.

<sup>622</sup> Può essere utile riportare integralmente questo passo della sent. n. 271 del 1986: «È chiaro che la sottoposizione a “forme” e “limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” condiziona largamente il contenuto dell'autonomia normativa tributaria delle Regioni, in quanto il primo termine attiene al tipo del tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi, mentre il secondo ha riguardo al momento quantitativo, nei sensi che saranno specificati. ... Quanto ai meccanismi normativi, la Costituzione ha realizzato quella che, per molti aspetti, è stata esattamente definita un'operazione di “decostituzionalizzazione” della materia tributaria».

(analogamente al comma 2 dell'art. 117, versione allora vigente<sup>623</sup>), con la peculiarità che essa non era rimessa nell'*an* al legislatore statale, ma istituzionalizzata dall'art. 119. Una garanzia, si potrebbe dire, di esistenza ma non di contenuto<sup>624</sup>.

Tale situazione non si è modificata radicalmente nemmeno dopo la riforma del 2001: nonostante il nuovo art. 119 preveda espressamente che gli enti territoriali godano di autonomia finanziaria «di entrata e di spesa», la Corte costituzionale ha infatti stabilito, almeno con riferimento alle Regioni ordinarie, che l'autonomia impositiva delle stesse non si sarebbe potuta esercitare senza un intervento normativo di coordinamento del legislatore statale, che ne definisse forme e limiti<sup>625</sup>. Un “congelamento” quindi dell'autonomia finanziaria che si è perpetuato fino all'approvazione della l. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale<sup>626</sup>, ma soprattutto una concezione dello spazio riservato all'autonomia finanziaria regionale come ambito “di risulta” rispetto alla materia imponibile già individuata come presupposto dei tributi statali e rimesso alla sostanziale discrezionalità del legislatore statale<sup>627</sup>. A questo si aggiunge che anche un tributo espressamente qualificato come “regionale” quale è l'IRAP, in quanto istituito e disciplinato dalla legge statale, è stato ritenuto a tutti gli effetti un tributo statale, limitando gli spazi d'azione a disposizione del legislatore regionale a quelli espressamente previsti dalla legge statale<sup>628</sup>.

L'unico effetto della riforma del 2001 sull'autonomia tributaria può essere dunque rinvenuta nel cd. divieto di passo indietro (*Ruckschrittverbot*), ovvero l'illegittimità di misure riduttive dei margini di autonomia già a disposizione delle Regioni<sup>629</sup>, fermo il

---

<sup>623</sup> Esso recitava: «Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

<sup>624</sup> Tale assetto veniva definito di “autonomia inautonomia” da F. TESAURO, *In tema di potestà tributaria delle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 1987, 1610.

<sup>625</sup> È quanto stabilito dalla nota sent. n. 37 del 2004, la quale afferma: «l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali».

<sup>626</sup> In questo modo lo definisce, relativamente alla “fase dell'inattuazione legislativa”, C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, in *www.gruppodipisa.it*, 9.

<sup>627</sup> Corte cost., sent. n. 102 del 2008: «l'esercizio del potere esclusivo delle regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte ‘di scopo’ o ‘corrispettivi’, aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi erariali».

<sup>628</sup> Corte cost., sent. n.296 del 2003.

<sup>629</sup> Corte cost., sent. n. 37 del 2004. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 230.

fatto che la valutazione sull'operato del legislatore statale deve essere compiuta in maniera globale, rispetto alle risorse destinate agli enti regionali<sup>630</sup>, e che vi è pure uno spazio di discrezionalità dello stesso nel determinare una riduzione delle risorse complessivamente a disposizione delle Autonomie, fatto salvo il principio di sufficienza finanziaria<sup>631</sup>. Come si vede, dunque, anche questo limitato aspetto precettivo del principio risulta scarsamente vincolante.

Apparentemente più significativo il mutamento della giurisprudenza *post*-2001 con riferimento all'autonomia di spesa. Affermando la natura direttamente precettiva dell'art. 119 Cost., nuova formulazione, rispetto al versante della spesa, la Corte costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità di vincoli di destinazione posti dal legislatore statale su fondi destinati alle Regioni<sup>632</sup>. Tale principio si applica tuttavia alle materie di competenza concorrente e residuale<sup>633</sup> e non alle materie di competenza esclusiva statale, né a quelle oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato: in queste ultime due tipologie di materie è dunque concessa allo Stato la possibilità di istituire fondi con vincolo di destinazione<sup>634</sup>. Ancora, in caso di ambiti riconducibili a più materie, si segue quella prevalente (al pari di quanto avviene per le competenze legislative), oppure – se non è possibile individuarne una – si deve quantomeno garantire il coinvolgimento delle Regioni, secondo il principio di leale collaborazione<sup>635</sup>. La Corte non ha mancato infine di salvare alcuni fondi vincolati – stante la perdurante inattuazione del federalismo fiscale - ove gli stessi sono preordinati alla tutela dei diritti sociali<sup>636</sup>.

---

<sup>630</sup> Corte cost., sent. n. 431 del 2004, afferma: «Non può, infatti, essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni».

<sup>631</sup> Corte cost., sentt. nn. 437 del 2001; 17 e 381 del 2004; 155 del 2006. Sul principio da ultimo citato, v. par. successivo.

<sup>632</sup> Corte cost., sent. n. 423 del 2004 dichiara l'illegittimità di due disposizioni della l. n. 350 del 2003 (finanziaria 2004), che imponeva alle Regioni di utilizzare l'incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali per finanziare le politiche per la famiglia, e in particolare quelle a favore di anziani e disabili; l'abbattimento delle barriere architettoniche; i servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*; e quelli per la prima infanzia e le scuole dell'infanzia.

<sup>633</sup> In questo senso, sentt. nn. 370 del 2003; 16, 49 e 308 del 2004; 51 e 77 del 2005; 137 del 2007; 45, 50, 63 e 168 del 2008

<sup>634</sup> Corte cost., sentt. nn. 303 del 2003; 6 del 2004; 31 e 155 del 2005; 168 del 2008.

<sup>635</sup> Su tale principio, v. *infra*, par. 4.7.

<sup>636</sup> Tali pronunce sono più puntualmente richiamate nel par. 4.2.

Complessivamente, si può dunque affermare che – a prescindere dalle singole soluzioni concretamente sposate – la giurisprudenza costituzionale italiana non presenta un grado di elaborazione sul ruolo del principio di autonomia finanziaria a livello sistematico paragonabile al quello del *Tribunal constitucional*, facendo spesso uso di un argomentare volto a ridimensionare il peso e l'ambito del suddetto principio e quindi non rendendo pienamente ragione della sua (potenziale) valenza di «pietra angolare» di un ordinamento costituzionale autonomistico quale quello prefigurato dall'art. 5 Cost.<sup>637</sup>.

---

<sup>637</sup> Si tratta della già richiamata espressione di Costantino MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 842.



### 4.3 Il principio di sufficienza finanziaria

Si è già avuto modo di ricordare come – sia in Italia che in Spagna – l’attuazione dell’autonomia finanziaria sia storicamente passata (e ancora passi) attraverso il progressivo decentramento di un sistema finanziario storicamente accentrato<sup>638</sup> e come questo decentramento sia stato spesso correlato al passaggio di funzioni amministrative, con il relativo fabbisogno finanziario, dal livello di governo centrale alle Autonomie. Ancora – come si vedrà meglio oltre<sup>639</sup> – allo stato attuale di attuazione del federalismo fiscale in entrambi i Paesi, e seppur con alcune differenze fra l’uno e l’altro, lo Stato centrale rimane titolare della maggior parte del gettito tributario e compie trasferimenti di risorse a vantaggio delle Autonomie territoriali, fra le quali spiccano quelle a finalità perequativa.

Si pone conseguentemente in maniera particolarmente pressante il problema della qualificazione giuridica dell’interesse delle Autonomie a un dato ammontare di risorse, dal momento che esse rischiano di trovarsi in una posizione di *mera soggezione* rispetto all’arbitrio del legislatore statale: la qualificazione in termini di mera aspettativa di tale posizione rischia infatti di svuotare di contenuto l’autonomia finanziaria regionale anche sul versante in cui è storicamente più forte, ovvero quello della spesa, e di mettere anche a rischio lo svolgimento dei servizi pubblici consistenti nell’erogazione di prestazioni che soddisfano basilari interessi dei cittadini<sup>640</sup>. In altri termini, una reale garanzia del principio costituzionale di corrispondenza tra risorse e funzioni potrebbe darsi solo tramite l’intervento del giudice costituzionale come arbitro del rapporto Stato-Regioni, nell’ottica della tutela minima di quegli spazi finanziari che sono il prerequisito di un’autentica autonomia.

Cominciando dal caso spagnolo, la Costituzione afferma che «le finanze degli Enti locali dovranno disporre dei mezzi sufficienti ad assolvere le funzioni che la legge assegna ai rispettivi ee.ll.) e che, a fronte del trasferimento di funzioni dallo Stato alle Enti» (art. 142, relativo agli CCAA, «la legge in ogni caso prevederà il corrispondente trasferimento di mezzi finanziari» (art. 150.2). Con respiro sistematico, il *Tribunal*

---

<sup>638</sup> V. *supra*, capp. 2.1 e 2.2.

<sup>639</sup> V. *infra*, cap. 5.

<sup>640</sup> Così F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014, 539 ss.

*Constitucional* ritiene che la *suficiencia financiera* sia un corollario dell'autonomia finanziaria (art. 156 Cost.), la quale presuppone la piena disponibilità dei mezzi finanziari per poter esercitare, senza indebiti condizionamenti, le funzioni che legalmente le sono state attribuite<sup>641</sup>.

Tale principio di “sufficienza finanziaria” – che sarebbe parametro astrattamente idoneo per sindacare le scelte allocative del livello centrale di governo – incontra però significative limitazioni nella sua applicazione. In primo luogo, viene costantemente ribadita dalla giurisprudenza l'ampia discrezionalità dello Stato centrale in materia di bilancio, sulla quale è precluso un sindacato invasivo del giudice costituzionale<sup>642</sup>. In secondo luogo, si ritiene che l'idoneità delle risorse attribuite alla Comunità autonoma si debba valutare con riferimento alla totalità delle risorse di cui dispone la Comunità stessa per l'effettivo esercizio delle competenze assunte, non potendosi quindi limitare l'analisi a un'unica fonte (in particolare, ai trasferimenti statali): si rende così più improbabile la declaratoria di incostituzionalità di una legge recante la riduzione di una singola fonte di entrate<sup>643</sup>. In ultimo, la giurisprudenza ha elaborato il principio della *naturaleza de las cosas* (“natura delle cose”) che connette l'aspettativa delle risorse con le reali disponibilità finanziarie del sistema<sup>644</sup>, ovvero con le disponibilità di bilancio su cui è sovrano – ancora – il livello centrale di governo<sup>645</sup>, con ulteriore ridimensionamento delle potenzialità del sindacato in materia, specie in un'epoca di crisi come quella attuale.

Nell'esperienza spagnola, dunque, l'astratta precettività del principio si scontra con l'impossibilità pratica nella maggior parte dei casi per il Tribunale di stabilire il livello minimo di risorse spettanti a ciascuna Comunità autonoma.

---

<sup>641</sup> Così, recentemente, STC 101/2016, *de 3 de octubre*.

<sup>642</sup> STC 289/2000, *de 30 de noviembre*; 96/2002, *de 25 de abril*; 168/2004, *de 6 de octubre*; 13/2007, *de 18 de enero*; 31/2010, *de 28 de junio*; 109/2011, *de 22 de junio*; 204/2011, *de 15 de diciembre*.

<sup>643</sup> STC 13/2007; 58/2007, *de 14 de marzo*; 204/2011; 32/2012, *de 15 de marzo*; 123/2012, *de 5 de junio*; 213/2012, *de 14 de noviembre*.

<sup>644</sup> STC, 13/2007; 31/2010; 133/2012, *de 19 de junio*. Il principio riceve un'applicazione anche con riferimento all'indebitamento come fonte di entrate: il *Tribunal* ha puntualizzato che la limitazione dello stesso può essere giustificata in quanto «suppone sempre una maggiore spesa futura in interessi, con la conseguenza che un indebitamento incontrollato pone a sua volta in pericolo ... la stessa sufficienza finanziaria» (STC 171/2014, *de 23 de octubre*).

<sup>645</sup> Bisogna infatti specificare che – sebbene la LOFCA (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*) stabilisca la quota del gettito dei principali tributi statali spettante alle CCAA (*tributos cedidos*) – il legislatore statale rimane nondimeno competente sulla disciplina sostanziale di questi ultimi (con riferimento ad esempio a soggetti passivi, base imponibile, esenzioni, etc.), incidendo quindi sul gettito: v. *infra*, cap. 5.

Sostanzialmente analogo, ma più articolato, il panorama italiano. L'art. 119, c. 4, stabilisce che le risorse attribuite agli enti territoriali consentono loro «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»: si tratta del c.d. principio di connessione risorse-funzioni che si può ritenere analogo al principio di *suficiencia financiera* dell'ordinamento spagnolo.

Con l'acuirsi della crisi economico-finanziaria e la conseguente riduzione delle risorse di sistema, il problema dei cosiddetti “tagli” è diventato centrale, tanto più che lo Stato chiede alle autonomie uno sforzo finanziario (che non pretende allo stesso modo da se stesso), creando una situazione di contraddittorietà ordinamentale nella quale «lo Stato non eroga servizi ai cittadini e taglia la spesa degli enti che erogano servizi»<sup>646</sup>.

Non solo le Regioni non sono in grado di porre in discussione la legittimità costituzionale delle scelte di bilancio compiute dal livello centrale di governo dal punto di vista della loro intrinseca ragionevolezza, ma si trovano anche nella pratica impossibilità di opporsi a tagli che rendano di fatto estremamente difficoltoso l'esercizio delle proprie funzioni.

Per costante giurisprudenza della Corte, viene infatti giudicato infondato il ricorso della Regione che, lamentando la lesione del principio di connessione, non dimostri che i tagli rendono impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali<sup>647</sup>.

Il ragionamento è, in realtà, piuttosto articolato. In astratto, la Corte riconosce la cogenza del principio, pur interpretato nel senso in cui «sono legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti»<sup>648</sup>. Il punto è la dimostrazione di tale “insufficienza”, in quanto la Corte richiede «in proposito, una dimostrazione di tale squilibrio che, pur non costituendo una probatio diabolica, sia supportata da dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza

---

<sup>646</sup> S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., p. 29; anche CORTE DEI CONTI-SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*, delibera del 29 dicembre 2014, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), ha evidenziato come al comparto degli enti territoriali sia stato richiesto, nelle manovre degli ultimi anni, «uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle loro risorse».

<sup>647</sup> V., ad esempio, Corte cost., sentt. nn. 89 del 2015, 239 del 2015 e 169 del 2017.

<sup>648</sup> Così, Corte cost., sentt. nn. 239 del 2015, richiamando numerosi precedenti: sentt. nn. 188 e 89 del 2015, 26 e 23 del 2014, 121 97 del 2013, 246 e 241 del 2012, 298 del 2009, 145 del 2008, 256 del 2007 e 431 del 2004.

negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni», non mancando i casi dove la Corte lamenta non vi sia stato «neppure un tentativo di dimostrazione» da parte della Regione<sup>649</sup>.

In realtà, sembra a chi scrive più fondata la posizione delle Regioni: in concreto, bisogna infatti prendere atto che per ritenere provata la lesione dell'autonomia finanziaria si richiede sostanzialmente una *probatio diabolica*, tanto più in un sistema in cui ancora è allo stato embrionale un'effettiva opera di codificazione dei costi *standard* delle prestazioni, pur prevista dalla l. n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale. Difficile dunque individuare a quali dati contabili o extracontabili la Regione potrebbe fare riferimento per provare nel processo costituzionale l'insufficienza delle risorse trasferite dallo Stato.

Dal punto di vista metodologico, emerge come un aspetto del *reasoning* del giudice costituzionale, ovvero una tecnica di giustificazione – risolvendosi nel profilo processuale dell'onere probatorio – viene a determinare il reale contenuto precettivo della norma, ovvero, salvi alcuni casi limite<sup>650</sup>, la concreta (non) azionabilità del rimedio (declaratoria di incostituzionalità) a fronte della lesione della pretesa che la norma è volta a garantire<sup>651</sup>.

Nella giurisprudenza costituzionale italiana, non mancano tuttavia importanti pronunce che dichiarano l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni sulla base del principio di connessione: si tratta di decisioni relative alla finanza provinciale, nelle quali la Corte ha dichiarato illegittime le leggi regionali che operavano drastici tagli alle risorse provinciali, mettendo a repentaglio la loro effettiva capacità di svolgere le funzioni attribuite all'ente<sup>652</sup>.

Di assoluto rilievo è anche il fatto che sia stata ritenuta sussistente non soltanto una violazione dell'autonomia finanziaria provinciale, ma anche dello stesso principio di

---

<sup>649</sup> Corte cost., sent. n. 26 del 2016.

<sup>650</sup> Ad es., Corte cost., sent. n. 116 del 1991, caso in cui il legislatore centrale era intervenuto ad esercizio finanziario aperto su risorse regionali già impegnate sulla base di una precedente normativa statale, venendo quindi in considerazione il legittimo affidamento della Regione su tali risorse.

<sup>651</sup> V. di recente, nello stesso, M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsense cerca nuove soluzioni? (Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 22.11.2017, 8-9.

<sup>652</sup> Corte cost., sentt. nn. 188 del 2015 e 10 del 2016. Stante la carenza di legittimazione attiva delle Province a proporre giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la strada seguita dagli enti locali è stata l'impugnazione dei provvedimenti dirigenziali che effettuavano in concreto i trasferimenti finanziari in loro favore di fronte al Giudice amministrativo, il quale sollevava poi questione di legittimità in via incidentale.

uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.), in quanto il mancato esercizio delle funzioni si riverbera direttamente in un *vulnus* ai diritti dei cittadini<sup>653</sup>. In questi casi, dunque, la Corte ha ribadito che «a fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività»<sup>654</sup>.

---

<sup>653</sup> Sul punto, v. L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016.

<sup>654</sup> Corte cost., sent. n. 10 del 2016.

#### 4.4 Il principio di solidarietà e i suoi limiti (*principio de ordinalidad*)

Il principio di solidarietà riveste un ruolo preminente nella tavola di valori disegnata tanto dalla Costituzione italiana che da quella spagnola<sup>655</sup>: nella sua declinazione “verticale”, quale principio di solidarietà *interterritoriale*, non stupisce dunque che lo stesso trovi ancoraggio in molteplici disposizioni costituzionali nell’uno e nell’altro ordinamento e si proponga come uno dei cardini dell’ordinamento finanziario multilivello, concretizzandosi negli strumenti di perequazione delle risorse fra i territori<sup>656</sup>.

La perequazione può essere verticale o orizzontale. Nella perequazione verticale (modello seguito da Italia e Spagna) è lo Stato centrale che si assume il compito di omogeneizzare il livello di risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali, ad esempio con la creazione con risorse statali di appositi fondi ripartiti secondo criteri solidaristici; nella perequazione orizzontale (modello tedesco<sup>657</sup>) sono gli enti territoriali con maggiore capacità fiscale che operano trasferimenti a favore di quelli più “poveri” al fine di garantire un livello di finanziamento omogeneo su tutto il territorio nazionale<sup>658</sup>.

---

<sup>655</sup> Suggestiva la sintesi proposta da F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 19 ss., secondo la quale le scelte di fondo operate dal Costituente del 1948 presuppongono un cambio di prospettiva nella visione dell’uomo dall’*“ego sum”* all’*“ego cum”*. In altri termini vi è un distacco tanto dalla prospettiva individualistica liberale quanto da quella statalistica dello Stato autoritario, per porre invece l’accento sulla dimensione dell’uomo come persona sociale, che si realizza tramite le relazioni con gli altri, relazioni da cui derivano anche i doveri di solidarietà politica, economica e sociale nei confronti di tutti gli appartenenti alla Comunità politica (art. 2 Cost.). Per la Spagna, v. E. SANZ-ARCEGA, *Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad*, in *Revista de Derecho Político*, 93, 2015, 285 ss.

<sup>656</sup> Secondo E. CONTIPELLI, *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*, Granada, 2015, 59: «*el valor solidaridad se encuentra directamente vinculado a la concreción del proyecto constitucional de bien común, puesto que fundamenta en los vínculos de interdependencia recíproca una serie de acciones que convergen en la misma finalidad, el establecimiento de una red de cooperación recíproca basada en la atribución de derechos y deberes correlatos entre diverso actores presentes en el ámbito político-social, siendo que, en su concepción interterritorial, se dirige a las entidades participantes del pacto asociativo territorial*». Per ulteriori riflessioni in chiave comparata, v. F. GUELLA, *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale. L’opzione tra i diversi modelli di finanza territoriale come conseguenza delle crisi e la scelta tra i sistemi perequativi come possibile soluzione alla recessione economica e all’esclusione sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30.12.2015.

<sup>657</sup> J. WOELK, *I rapporti finanziari tra livelli di governo nell’ordinamento tedesco*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa*, cit., part. 22 ss.

<sup>658</sup> In una prospettiva di scienza delle finanze, si sostiene che la perequazione verticale è più propria dello Stato unitario, dal momento che è il livello centrale di governo che si fa carico di garantire “dall’alto” il principio di solidarietà, mentre la perequazione orizzontale è più vicina al modello federale, nel quale la solidarietà si realizza direttamente fra enti territoriali (P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, 102).

Nel caso spagnolo, la solidarietà – assieme al coordinamento – è immediatamente richiamata come esigenza da preservare nello stesso articolo che garantisce l'autonomia finanziaria (art. 156 Cost.), per poi ricevere espressa disciplina nell'art. 158.2 Cost., il quale prevede l'istituzione di un *Fondo de Compensación*<sup>659</sup>. La solidarietà si inserisce appieno nella dialettica fra principio unitario e principio autonomista che caratterizza gli Stati composti, tanto che il *Tribunal constitucional* riconosce che essa costituisce un «*factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española*»<sup>660</sup>, dal che discende l'obbligo per le parti più ricche del territorio nazionale di contribuire allo sviluppo di quelle più povere<sup>661</sup>. È stato quindi osservato che, mentre il coordinamento costituisce un limite verticale all'autonomia che disegna una supremazia dello Stato, così la solidarietà è un limite orizzontale alla stessa, che implica il dovere di contribuire al progetto comune<sup>662</sup>. Non vi è tuttavia una garanzia quantitativa, essendo espressamente rimesso alle *Cortes generales* il potere di disciplinare il fondo compensativo<sup>663</sup>.

Come accennato la solidarietà è però espressamente garantita anche in altri articoli della Costituzione: l'art. 31.2, che afferma che la spesa pubblica va gestita in maniera equa<sup>664</sup>, l'art. 40.1, che impegna i poteri pubblici a favorire lo sviluppo socio-economico e la redistribuzione della ricchezza<sup>665</sup>, l'art. 131.1, che ribadisce questi principi all'interno della costituzione territoriale<sup>666</sup>. Da queste premesse consegue che la perequazione delle

---

<sup>659</sup> Art. 158.2 Cost. spagnola: «*Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso*».

<sup>660</sup> STC 135/1992, de 5 de octubre.

<sup>661</sup> STC 64/1990, de 5 de abril.

<sup>662</sup> J.A. FERNÁNDEZ AMOR, *Comentario jurisprudencial. Jurisprudencia del Tribunal constitucional sobre financiación autonómica*, in *Revista catalana de dret públic*, 32, 2006, 7.

<sup>663</sup> Le quali non sono vincolate nemmeno dagli accordi fra livelli di governo raggiunti in sede multilaterale o bilaterale (SSTC 13/2007, de 18 de enero; 204/2011, de 15 de diciembre). Sulla (im)possibilità di invocare l'insufficienza delle risorse attribuite alla CA, si veda *infra*, par. 4.3.

<sup>664</sup> Art. 31.2 Cost. spagnola: «*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*».

<sup>665</sup> Art. 40.1 Cost. spagnola: «*Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo*».

<sup>666</sup> Art. 131 Cost. spagnola: «*El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*».

risorse può essere certamente considerata l'espressione preminente del principio di solidarietà interterritoriale, ma non l'unica espressione del principio di solidarietà in questo contesto: possono infatti essere ritenuti espressione del principio tutti gli strumenti volti a un'equa garanzia dei diritti sociali sul territorio nazionale, a prescindere dalla situazione economica della CA. Lo stesso art. 158.1 Cost. stabilisce infatti che l'erogazione ad un livello minimo omogeneo dei servizi fondamentali su tutto il territorio nazionale può essere assicurata anche mediante il trasferimento di risorse *ad hoc* a favore delle CCAA che ne abbiano necessità<sup>667</sup>.

In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il Fondo di compensazione non esaurisce gli strumenti tramite i quali si realizza il principio di solidarietà, rientrando nella discrezionalità del Parlamento di declinare in maniera diversa questo principio<sup>668</sup>. In effetti, al citato *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI), disciplinato dall'art. 16 LOFCA<sup>669</sup>, si aggiungono:

- il *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*, volto a assicurare un livello minimo in tutto il territorio statale delle prestazioni sanitarie, educative e dei servizi sociali essenziali<sup>670</sup>;

- il *Fondo de Suficiencia Global*, assegnato alle CCAA che non raggiungono (tramite la propria capacità fiscale e le risorse derivanti dal Fondo precedente) l'ammontare di risorse stabilito dalla legge per coprire le proprie necessità di spesa<sup>671</sup>;

---

<sup>667</sup> Art. 158.1 Cost. spagnola: «*En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español*».

<sup>668</sup> STC 146/1992, de 16 de octubre. Per una ricostruzione del sistema v. A. VEGA GARCÍA, *El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 20, 2014, 214 ss.

<sup>669</sup> L'ammontare del FCI è determinato dal Parlamento, sebbene all'interno di alcuni vincoli quantitativi previsti dalla LOFCA (art. 16.3), e viene distribuito secondo i criteri previsti dall'art. 16.4: fra i quali il reddito per abitante, il tasso di popolazione emigrata negli ultimi dieci anni, la percentuale di disoccupazione, la superficie territoriale, l'insularità e «altri criteri che si giudichino pertinenti» (formulazione che lascia ampi margini di discrezionalità). L'art. 16.2 LOFCA prevede poi un *Fondo Complementario* al FCI, la cui quantità equivale a un terzo di quest'ultimo, destinato alle spese di investimento. A parere della dottrina, in realtà, il FCI sta diventando sempre più secondario all'interno del sistema finanziario, nonostante sia l'unico costituzionalmente previsto: A. HERRERO ALCALDE, J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, C. VIZÁN RODRIGUEZ, *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 2010, 199.

<sup>670</sup> Art. 15 LOFCA, artt. 9 e 19, *Ley 22/2009*.

<sup>671</sup> Art. 13 LOFCA, artt. 10, 20 e 21, *Ley 22/2009*.



- i *Fondos de Convergencia Autonómica: Fondo de Competitividad e Fondo de Cooperación*. Il primo è orientato a scoraggiare la competizione fiscale, premiando le CCAA che ottengano un maggior gettito fiscale nell'esercizio delle proprie competenze normative, il secondo svolge una funzione sostanzialmente analoga al FCI<sup>672</sup>;

- il *Fondo de Liquidez Autonómico*, che serve a fare fronte alle esigenze di liquidità delle CCAA in difficoltà<sup>673</sup>.

All'interno del meccanismo perequativo è tuttavia fisiologico che, a fronte delle CCAA "recettrici" che reclamano una garanzia quantitativa dei trasferimenti a titolo di solidarietà interterritoriale, le CCAA "datrici" cerchino di porre un limite massimo alla loro contribuzione. In questo senso si è mosso lo Statuto catalano, il quale ha introdotto il cd. *principio de ordinalidad*, secondo il quale lo Stato deve garantire che l'applicazione dei meccanismi di perequazione non alteri in nessun caso la posizione della Catalogna nel *ranking* dei redditi *pro capite* tra le Comunità Autonome prima dei meccanismi stessi (art. 206.5 Stat. Catalogna). Questa disposizione è stata ritenuta legittima dal *Tribunal constitucional* ma solo in quanto interpretata conformemente a Costituzione, nel senso che essa non innova l'ordinamento finanziario ma si limita a positivizzare una norma già desumibile dal principio di solidarietà<sup>674</sup>. Essa va quindi intesa nel senso che i meccanismi solidaristici possono "avvicinare" la spesa *pro capite* delle CCAA ma senza poter mai invertire lo *status quo* privilegiando, in altri termini, i cittadini delle CCAA "recettrici" rispetto a quelle "datrici".

Anche nel caso italiano, il principio di solidarietà interterritoriale trova sicuro fondamento costituzionale, a partire dai principi supremi contenuti negli artt. 2 (tutela dei diritti fondamentali, ove si fa espresso riferimento al dovere di «solidarietà politica, economica e sociale»), 3, c. 2 (eguaglianza sostanziale), e 5 (principio autonomistico) della Costituzione. È in particolare dal combinato disposto degli artt. 2 e 5 che si deduce come l'unità e indivisibilità della Repubblica implica che il dovere di solidarietà si estende al di là dei confini degli enti territoriali, ricomprendendo le comunità regionali all'interno dell'unica comunità nazionale<sup>675</sup>.

I commi 3 e 5 dell'art. 119 danno poi corpo a questi principi all'interno della

---

<sup>672</sup> Artt. 22-24, *Ley* 22/2009.

<sup>673</sup> *Real Decreto-Ley* 21/2012.

<sup>674</sup> STC 31/2010, *de 28 de junio*

<sup>675</sup> F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., 55 ss.

costituzione finanziaria territoriale: il comma 3 prevede l'istituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; il comma 5, invece, prevede risorse aggiuntive ed interventi speciali, a favore di determinati enti, «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni». La giurisprudenza costituzionale ha puntualizzato chiaramente le caratteristiche delle due tipologie di interventi. I primi sono rivolti alla generalità degli enti territoriali, i destinatari sono individuati sulla base della capacità fiscale per abitante e hanno la libertà di destinare le risorse ricevute alla voce di spesa che preferiscono, nell'ambito della loro discrezionalità politico-amministrativa<sup>676</sup>. I secondi invece devono avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse finanziarie destinate alle funzioni ordinarie, hanno destinatari determinati e sono vincolati a fini specifici e predeterminati<sup>677</sup>. Si tratta, in entrambi i casi, di interventi tipici, anche se durante la crisi economico-finanziaria la giurisprudenza ha giustificato anche interventi straordinari<sup>678</sup>.

Di cruciale importanza nell'impianto solidaristico del federalismo fiscale italiano è però anche l'art. 117, c. 2, lett. m), che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (i cd. LEP)<sup>679</sup>. Il risvolto finanziario di questa determinazione è che la perequazione sui LEP dovrebbe essere *totale* – divenendo gli stessi la «misura economica dell'eguaglianza»<sup>680</sup> – mentre la stessa dovrebbe essere solo tendenziale, secondo la capacità fiscale, per tutte le altre spese<sup>681</sup>.

Nonostante i d.lgs. nn. 68 e 88 del 2011 – adottati sulla base della legge delega n. 42 del 2009 – si muovano nella direzione dell'attuazione di questo disegno

---

<sup>676</sup> Corte cost., sent. n. 423 del 2004.

<sup>677</sup> Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004.

<sup>678</sup> Corte cost., sent. n. 10 del 2010.

<sup>679</sup> F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, 254, afferma che i LEP rappresentano «una di quelle "cerniere" tipiche degli Stati composti che tendono a mantenere in equilibrio i principi di autonomia e di unità».

<sup>680</sup> F. SAIITO, *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2010, 2817 ss.

<sup>681</sup> P. BOSI (cur.), *Corso di scienza delle finanze*, cit., 313 ss.

costituzionale<sup>682</sup>, va registrato che la continua proroga dei termini in essi previsti, assieme alla mancata adozione dei decreti ministeriali necessari a “mettere in moto” il sistema, ha determinato la sostanziale ineffettività dello stesso, lasciando spazio a una lunga fase di transizione della quale non si intravede la fine. Si inverano così le previsioni di chi osservava che l’art. 119 – non definendo in alcun modo il sistema di finanziamento del fondo perequativo – lasciava le mani del tutto libere al legislatore ordinario<sup>683</sup>.

Allo stato attuale della normativa, dunque:

- i LEP per le spese regionali di rilievo sociale (istruzione, assistenza sociale, quota in conto capitale delle spese per il trasporto pubblico locale) non risultano ancora individuati, ad eccezione dei LEA nel settore sanitario. A fronte di questo, non si è realizzato il disegno della legge delega, con il superamento dei trasferimenti statali (fondi vincolati) e la ridefinizione dell’addizionale IRPEF regionale (e corrispondente riduzione dell’aliquota statale) per mantenere invariate sia le risorse attribuite alle Regioni sia la pressione fiscale sui contribuenti<sup>684</sup>. Permangono quindi numerosi trasferimenti finanziari vincolati a una destinazione specifica, al di fuori del modello costituzionale, fra i quali il più consistente è quello destinato al finanziamento del trasporto pubblico locale<sup>685</sup>;

---

<sup>682</sup> L’art. 9, l. n. 42 del 2009 prevede l’istituzione di un fondo perequativo, destinato a funzionare diversamente a seconda che ci si trovi di fronte alle spese LEP e non-LEP: nel primo caso il finanziamento è correlato ai fabbisogni, nel secondo l’ammontare complessivo delle risorse sulla base della capacità fiscale (A. ZANARDI, *La perequazione regionale (Commento all’art. 9)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (cur.), *Il federalismo fiscale*, cit., 99 ss.). Secondo l’originaria versione dell’art. 4, d.lgs. n. 68 del 2011 già a partire dal 2013 la compartecipazione all’IVA avrebbe dovuto essere attribuita secondo il criterio della territorialità e con la stessa si sarebbe dovuto alimentare il fondo perequativo: al momento, in mancanza del d.P.C.M. di attuazione, lo stesso non risulta istituito e il decreto è stato modificato, posticipando l’entrata in vigore della norma al 2020 (termine, naturalmente, “ipotetico”). Il d.lgs. n. 88 del 2011 reca invece “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, che disciplina secondo i principi di leale collaborazione, programmazione, natura aggiuntiva rispetto alle risorse ordinarie, valutazione dell’attuazione e dell’impatto degli interventi (art. 2). Particolare attenzione è riservata ai fondi europei (art. 3), anche per il peso che hanno (e realisticamente avranno sempre più in futuro) per garantire risorse in conto capitale finalizzate alle spese d’investimento (in questo senso, A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in *federlismi.it*, 09.12.2015).

<sup>683</sup> V. ad esempio, F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, cit., 251.

<sup>684</sup> Artt. 6 e 7, d.lgs. n. 68 del 2011. Spirato inutilmente l’originario termine del 27 maggio 2012 – previsto dall’art. 7, c. 2 – per l’adozione del d.P.C.M. che determina i trasferimenti statali in parte corrente da sopprimere, l’attuale formulazione del comma indica come termine il 31 luglio 2019.

<sup>685</sup> La Corte costituzionale ritiene legittimi questi trasferimenti nella misura in cui, in assenza di un’attuazione coerente del quadro costituzionale, essi sono comunque finalizzati alla tutela dei diritti fondamentali della persona (sentt., nn. 222 del 2005 e 273 del 2013). Altri fondi riguardano: l’assistenza

- anche nel settore sanitario, ove sono stati adottati, i LEP non indicano una dimensione finanziaria oggettiva, il cui finanziamento è assicurato dal livello centrale di governo, ma costituiscono unicamente un *criterio di riparto* delle risorse del Fondo sanitario il cui ammontare è determinato dal legislatore statale<sup>686</sup>. Non vi è dunque nessuna garanzia sull'effettiva consistenza delle risorse e sulla loro idoneità a finanziare i LEP. Anzi, il fondo perequativo è sempre più diminuito negli ultimi anni – penalizzando quindi le Regioni del Sud – con una diminuzione del 12% a partire dal 2008 (circa 2,4 miliardi l'anno)<sup>687</sup>.

Anche in Italia si è poi posto il problema dei *limiti* che i trasferimenti a scopo solidaristico ricevono nell'ordinamento. La questione si è posta in particolare in occasione del ripianamento dello spropositato disavanzo sanitario di alcune Regioni (Campania, Lazio, Molise e Sicilia)<sup>688</sup>, causando naturalmente una reazione da parte delle altre Regioni, che vedevano la dazione di circa 3.000 milioni di euro a Regioni che avevano portato il proprio settore sanitario sostanzialmente in *default* come un grave *vulnus* a tutti i principi che reggono l'architettura della finanza pubblica allargata. È chiaro che un simile comportamento dello Stato finisce per premiare la *mala gestio* degli Enti territoriali irresponsabili, portando a titolo di “solidarietà” una ingente dose di risorse

---

delle politiche sociali, il diritto allo studio e all'edilizia scolastica, la politica abitativa, la prevenzione e l'edilizia sanitaria (COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 36).

<sup>686</sup> P. BOSI (cur.), *Corso di scienza delle finanze*, cit., 316, distingue questo approccio – definito “macro” – da quello “micro-ingegneristico” che consiste definire i costi standard delle prestazioni, calcolando poi il fabbisogno standard come il prodotto del costo standard e del numero di beneficiari potenziali. Il criterio seguito è quindi ancora anteriore all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, previsto dall'art. 2, c. 4, d.lgs. n. 56 del 2000 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale), il quale afferma che «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il Ministero della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono stabilite annualmente entro il 30 settembre di ciascun anno per il triennio successivo, per ciascuna regione sulla base dei criteri previsti dall'articolo 7: a) la quota di compartecipazione all'IVA di cui al comma 3; b) la quota di concorso alla solidarietà interregionale; c) la quota da assegnare a titolo di fondo perequativo nazionale; d) le somme da erogare a ciascuna regione da parte del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica».

<sup>687</sup> CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015 (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2017/FRG, 12 luglio 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), VIII.

<sup>688</sup> Si tratta del d.l. n. 23 del 2007, convertito, con modifiche, con l. n. 64 del 2007.

pubbliche sui relativi territori, ledendo in ultimo soprattutto il principio di eguaglianza fra i cittadini delle diverse Regioni. Con una decisione di natura processuale, la Corte ha tuttavia deciso che i relativi ricorsi – proposti dalle Regioni Lombardia e Veneto – erano inammissibili per carenza della legittimazione ad agire delle ricorrenti, in quanto le Regioni possono agire solo a tutela della propria sfera di competenze (art. 127 Cost.)<sup>689</sup>.

Diversamente, con sent. n. 176 del 2012 sul cd. “Piano Sud”, il giudice costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di una disposizione statale che concedeva a cinque Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) di eccedere i limiti di spesa previsti dal Patto di stabilità interno, ridistribuendo i relativi oneri (finalizzati al mantenimento del complessivo equilibrio finanziario) non solo sullo Stato ma anche sulle altre Regioni. In questo caso, è stata riconosciuta la lesione dell’autonomia finanziaria delle altre Regioni – chiamate direttamente a subire le conseguenze della determinazione del legislatore statale in favore delle cinque regioni meridionali appena richiamate – e la loro conseguente legittimazione ad agire, ed è stata affermata la natura esclusivamente *verticale* della perequazione prevista dall’art. 119, c. 3 e c. 5, Cost. Secondo la Corte, infatti, questa disposizione va letta nel senso che «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l’esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato», essendo esclusa la possibilità della “chiamata in solidarietà” delle altre Regioni<sup>690</sup>.

In conclusione, emergono significativi punti di contatto fra i due ordinamenti. A fronte del “peso” sistematico del principio di solidarietà in entrambe le Costituzioni, che lo ribadiscono in più disposizioni, il modello di finanza territoriale che le stesse pongono risulta sul punto complessivamente indefinito e scarsamente precettivo, lasciando ampio

---

<sup>689</sup> Corte cost., sent. n. 216 del 2008 (con commento di M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sentenza n. 216 del 2008*, in *Le Regioni*, 2008) e, analogamente, n. 107 del 2009. Si viene a creare quindi una “zona d’ombra” che rimane sostanzialmente al di fuori dei margini di controllo della Corte. Non essendovi nessun vaglio concreto della ragionevolezza e proporzionalità di siffatti interventi di ripianamento, rimane quindi sempre il fondato sospetto che essi possano avvenire in spregio a qualsiasi logica equitativa, favorendo piuttosto logiche di natura politica, quali l’identità fra il partito di governo a livello statale e regionale (quello che si è definito “federalismo clientelare”). Nel frattempo, l’estensione del giudizio di parifica del bilancio regionale anche a tutte le Regioni ordinarie (d.l. n. 174 del 2012) e la sottoposizione di numerose Regioni a piani di rientro dal disavanzo sanitario può però indurre a sperare che il più stringente controllo contabile riduca il rischio del ripetersi di situazioni analoghe.

<sup>690</sup> Su questa pronuncia, v. T. SCARABEL, *Una pronuncia della Corte costituzionale che riporta alla nozione costituzionale di perequazione e solidarietà: l’incostituzionalità parziale del Piano Sud*, in *Il Diritto della Regione*, 1-2/2012.

spazio alla discrezionalità politica del legislatore statale<sup>691</sup>.

Quanto all'esercizio di quest'ultima, l'esito risulta al momento scarsamente soddisfacente in entrambi i casi, avendo portato a un sistema perequativo poco coerente e leggibile, che dà la sensazione di essere mirato più a preservare lo *status quo ante* della quantità di risorse a disposizione di ogni realtà, basata quindi sull'inefficiente e vituperato criterio della spesa storica, a favore di un modello razionale ed equo, che costituisce il vagheggiato punto di approdo delle discussioni dottrinali e politiche in materia<sup>692</sup>.

---

<sup>691</sup> G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., 191, parla di «natura generica del disegno costituzionale».

<sup>692</sup> Significativamente i due più recenti documenti ufficiali convergono su questo giudizio. In COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, cit., 33, si legge che «la perdurante fase transitoria rende più complesso individuare e distinguere il finanziamento con finalità perequativa (articolo 119, terzo comma) da quello con finalità aggiuntiva e solidaristica (art. 119, quinto comma)». COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, julio 2017, in [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es), 12-13, lamenta che il sistema «risulta eccessivamente complicato e poco trasparente», mentre uno dei problemi più gravi è proprio «l'assenza di un criterio chiaro di riparto delle risorse disponibili», che esisterebbe se il sistema si limitasse al *Fondo de Garantía*, basato su criteri chiari e condivisi, e non includesse anche «una serie di fondi addizionali di carattere verticale che si ripartono con criteri molto variabili e parzialmente contraddittori fra loro, fra i quali ha un peso molto importante la preservazione dello *statu quo*» (corsivo aggiunto).

#### 4.5 Il principio del coordinamento finanziario

I principi illustrati fino a questo momento erano volti a tutelare la libertà di decisione delle Regioni e delle CCAA in ordine alla propria sfera finanziaria e a impedire interventi del legislatore statale che potessero limitare eccessivamente le risorse garantite alle stesse.

In un sistema complesso e interconnesso come quello della finanza pubblica è evidente tuttavia che vi sono altrettanti principi che impongono che tale potestà normativa sia esercitata in armonia con i valori costituzionali e che le diseguaglianze territoriali siano temperate per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini. Il primo fra questi principi è il principio del coordinamento finanziario, il quale si esprime in una competenza attribuita al livello centrale di governo di garantire l'unitarietà del sistema.

In Spagna, l'art. 156 Cost. prevede espressamente «i principi di coordinamento con le finanze statali» come limite all'autonomia finanziaria delle CCAA; tuttavia, con riferimento al sistema delle competenze, grande valenza hanno avuto anche le competenze esclusive statali in *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* e *Hacienda general y Deuda del Estado* (Artt. 149.1.13 e 149.1.14), per come sono state utilizzate dal legislatore e interpretate dalla giurisprudenza costituzionale.

Sulla base di tali competenze esclusive in materia economico-finanziaria, lo Stato è intervenuto direttamente in ambiti riservati alla competenza delle CCAA (come i salari dei funzionari pubblici, le loro condizioni di lavoro, le prestazioni sanitarie ed educative, etc.)<sup>693</sup>, causando la reazione delle Comunità autonome, che cercano tutela di fronte alla giurisdizione costituzionale.

In questo quadro conflittuale, controversa è la posizione del *Tribunal constitucional*, accusato da parte della dottrina di non assicurare garanzie alle competenze autonome<sup>694</sup>. In effetti, è indubbio che il *Tribunal constitucional* legga le competenze relative alle «Basi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica»

---

<sup>693</sup> M. CORRETTA TORRES, *El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 2013, 35 ss.

<sup>694</sup> J.O. BERCHOLC, *El Tribunal Constitucional español y el desarrollo autonómico a través del control de constitucionalidad*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10, 2015, 53; C. AYMERICH CANO, *Subvenciones y Estado Autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional*, in *Rev. Vasca de Administración Pública*, 97, 2013, 221 ss.

e alle «Finanze generali e debito dello Stato» in maniera ampia, permettendo allo Stato di regolare ogni aspetto si reputi avere un'incidenza economico-finanziaria<sup>695</sup>.

Per apprezzare il mutare degli itinerari interpretativi nel contesto della crisi economico-finanziaria si tenga presente che la competenza relativa alla *Hacienda general*/finanze generali era stata ritenuta dalla dottrina sempre riferita precipuamente al profilo delle entrate finanziarie: è l'importante sentenza del *Tribunal constitucional* n. 30 del 4 giugno 2013, sulla *Ley general de subvenciones*, che la estende per la prima volta all'ambito della spesa (*gasto publico*)<sup>696</sup>.

L'emergenza finanziaria e il rischio per lo Stato di incorrere nell'inadempimento degli obblighi europei relativi ai bilanci nazionali sono utilizzati anche per giustificare l'utilizzo della decretazione d'urgenza (ovvero dello strumento del *real decreto-ley*) per incidere in tal modo sulle competenze autonome<sup>697</sup>.

Un ultimo profilo che si può qui mettere in luce della giurisprudenza spagnola “della crisi”, è quella che è stata chiamata la resurrezione dell'*interés general* nello Stato autonomo<sup>698</sup>. Tale criterio – che in realtà era già stato utilizzato in alcune pronunce degli anni '80 – viene ricavato in via interpretativa da un combinato disposto di precetti costituzionali (artt. 31 e 135 Cost.) e viene utilizzato per rinforzare l'ambito di competenza dello Stato. Si differenzia quindi dall'*interés general* previsto dall'art. 150.3 Cost., che abilita sì la legge statale a intervenire nelle competenze esclusive delle CCAA, ma solo con la maggioranza assoluta di entrambe le *Cortes*.

---

<sup>695</sup> G. MARTIN I ALONSO, *La realidad del estado autonómico reflejada en la sentencias del tribunal constitucional 130/2013 y 135/2013, relativas a la ley general de subvenciones*, in *Rev. estudis autonòmics i federals*, 20, 2014; M. CARRILLO, *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Rev. esp. der. const.*, 101, 2014, part. 37-40.

<sup>696</sup> G. MARTIN I ALONSO, *La realidad del estado autonómico*, cit., 13.

<sup>697</sup> Da ultimo, STC 18/2016, *de 4 de febrero*, e altre ivi richiamate. L'ampio uso (e abuso) del decreto legge su questi profili – nell'alveo di una radicata prassi italiana – caratterizza anche la nostra esperienza costituzionale nel medesimo periodo, come rileva P. VIPIANA, *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, in ID. (cur.), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, 2014.

<sup>698</sup> P. REQUEJO RODRIGUEZ, *La resurrección del interés general en el estado autonómico*, in *Rev. derecho pol.*, 87, 2013, 149 ss. In maniera sostanzialmente analoga, la riforma costituzionale del 2016 avrebbe introdotto una nuova clausola “di supremazia” nella Costituzione italiana (art. 117, c. 5, nuova formulazione) con la previsione espressa dell'interesse generale come titolo legittimante l'intervento della legge statale in ambiti di competenza esclusiva delle Regioni.



Nella Costituzione italiana, il «coordinamento della finanza pubblica» è ambito di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni (art. 117, c. 2, Cost.)<sup>699</sup>. Coerentemente, l'art. 119 Cost., nel riconoscere l'autonomia finanziaria delle Regioni, richiama i «principi» relativi al coordinamento finanziario. Con tale competenza concorrente, s'intreccia poi la novella costituzionale, introdotta dalla l.cost. 20 aprile 2012, n. 1, (in particolare l'art. 81 Cost., come modificato) e la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, approvata sulla base del comma 6 del medesimo articolo, al fine di disciplinare, fra l'altro, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

Anche sulla base di quanto poi affermato dalla Corte costituzionale con sent. n. 88 del 2014, secondo parte della dottrina la novella costituzionale del 2012 finisce dunque per sdoppiare i poteri di coordinamento finanziario previsti a livello costituzionale fra la figura generale prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. – consistente, almeno in linea teorica, in sole norme di principio – e il potere di coordinamento di cui alla l.cost. n. 1 del 2012, che abilita a porre anche norme di dettaglio, seppure col duplice limite della fonte (legge rinforzata) e dell'ambito materiale, (blandamente) delimitato dall'art. 5, comma 2, lett. b) e c), l.cost. n. 1 del 2012<sup>700</sup>.

I vincoli posti sulla base di quest'ultima normativa, che verranno richiamati specificamente nei prossimi paragrafi, sono al momento costituiti da obiettivi complessivi e norme di natura procedimentale, mentre in questa sede interessa maggiormente approfondire la natura multiforme che la nozione di coordinamento ha assunto nel tempo, fino a permettere un deciso ampliamento della sfera di competenza del legislatore statale<sup>701</sup>.

---

<sup>699</sup> Prima della l.cost. n. 1 del 2012 il coordinamento finanziario formava un'endiadi con la competenza relativa alla “armonizzazione dei bilanci pubblici” (secondo l'interpretazione fornita da Corte cost., sent. n. 17 del 2004). Ora, quest'ultima competenza risulta fra le competenze esclusive dello Stato: sul punto v. *infra*, par. 8.

<sup>700</sup> G. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “introduttiva del pareggio di bilancio”*, in *Giur. cost.*, 2014, 1633 ss.; G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, part. 27 ss.

<sup>701</sup> Una peculiare declinazione del coordinamento, che si ricorda qui incidentalmente, sono i piani di rientro sanitari: essi – in caso di dissesto finanziario del sistema sanitario – mirano a conciliare l'esigenza del rispetto dei LEA con la sostenibilità finanziaria del sistema e, in virtù della espressa norma statale che conferisce agli stessi carattere vincolante, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica

La problematicità della nozione in realtà non è tanto estrinseca – ovvero legata alla collocazione del “coordinamento” nell’uno o nell’altro titolo di competenza<sup>702</sup> – quanto intrinseca, e dipende dal contenuto normativo che si attribuisce a tale figura. Esso non può dirsi pacifico nemmeno nella dogmatica amministrativistica, all’interno della quale tale relazione organizzativa aveva ricevuto l’originaria sistematizzazione scientifica<sup>703</sup>.

Di fronte all’ambiguità della nozione, centrale è il ruolo del giudice costituzionale e dell’interpretazione che ne dà nella casistica concreta: in particolare si tratta di verificare i limiti che la Corte pone al legislatore statale nel porre norme di coordinamento, limiti che misurano allo stesso tempo lo spazio di autonomia che viene garantita al coordinato, cioè alle Regioni. In particolare, la crisi economico-finanziaria ha costituito uno “spartiacque” nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario<sup>704</sup>.

La rilettura dello stesso come funzione piuttosto che come ambito materiale di competenza ha permesso allo Stato di utilizzare tale titolo a giustificazione di svariati interventi di dettaglio su materie appartenenti alla potestà legislativa concorrente e alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni<sup>705</sup>. La funzionalizzazione di tali poteri – oltre che da riferimenti all’emergenza finanziaria – è puntellata, nelle motivazioni della Corte, anche dalla necessità per lo Stato di rispettare i vincoli finanziari stabiliti a livello europeo<sup>706</sup>.

---

(v. ad es. sentt. nn. 141 del 2010, 77 del 2011, 123 del 2011, 91 del 2012). Come osserva tuttavia ELTRUDIS, *Le implicazioni dei piani di rientro sull’autonomia finanziaria regionale*, Dicembre 2014, in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), spesso il ruolo preponderante svolto dal MEF fa sì che le esigenze finanziarie risultino prevalenti anche rispetto alla garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni.

<sup>702</sup> Si ricordi inoltre come la riforma costituzionale del 2016 avrebbe inserito il potere di coordinamento nel “nuovo” comma 2 dell’art. 117, ovvero fra le competenze esclusive dello Stato. Sulle possibili conseguenze di questa scelta si davano due letture. Una prima lettura vedeva tale collocazione come un’opera di riordino del tessuto costituzionale delle competenze e una scelta dovuta a seguito dell’eliminazione della potestà legislativa concorrente. Altra lettura – al contrario – riteneva che questo spostamento comportasse il travolgimento della giurisprudenza formatasi in materia e una nuova, più forte, legittimazione per la politica di tagli lineari portata avanti dal livello centrale di governo: L. ANTONINI, *L’autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

<sup>703</sup> F.G. COCCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, 70-71; V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 630 ss.; approfondisce la questione con specifico riferimento al coordinamento finanziario M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, cit., 17 ss.

<sup>704</sup> A. D’ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4, 2015, 787-807.

<sup>705</sup> In questo senso, anche M. BELLETTI, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016, 7 ss. V. ad esempio il quadro tracciato da L. MOLLIKA POETA, *L’autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 20 ss.

<sup>706</sup> M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, cit., 153 ss.

D'altro canto, la giurisprudenza pone certamente anche dei limiti ai poteri di coordinamento, usualmente compendiate nella globalità/non esaustività e nella temporaneità delle disposizioni<sup>707</sup>; i primi due requisiti dovrebbero impedire al legislatore statale di vincolare fino ad annullarla la discrezionalità del legislatore regionale nell'allocazione delle risorse, il requisito della temporaneità impone invece che i vincoli di "coordinamento di dettaglio" posti a fini emergenziali presentino sempre un termine finale, coerente con la loro finalità, appunto, legata a circostanze contingenti.

Sulla consistenza di questi limiti è però opportuno fare delle precisazioni:

- lo scrutinio sulla globalità e non esaustività delle disposizioni sembra infatti condotto in maniera piuttosto deferente, in particolare ove permette di intervenire direttamente su specifiche voci di spesa, specie se di particolare rilevanza sul piano quantitativo (come le spese per il personale)<sup>708</sup>;

- per quanto riguarda la temporaneità, la mancata previsione di un termine finale non conduce a una sentenza di accoglimento *tout court* ma a una sentenza additiva con la quale la Corte "salva" le norme impugnate, individuando il termine della loro vigenza in un triennio. La Corte ricava in questo caso le "rime obbligate" dall'andamento triennale delle politiche di bilancio realizzate dalla Legge di stabilità, a norma dell'art. 11 della Legge di contabilità e finanza pubblica (l. 31 dicembre 2009, n. 196)<sup>709</sup>.

Superata la fase più acuta della crisi, il legislatore ha cercato di approntare meccanismi meno invasivi rispetto all'autonomia finanziaria regionale per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il raggiungimento degli obiettivi posti a livello

---

<sup>707</sup> G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 14 ss.

<sup>708</sup> V., *ex multis*, sent. n. 69 del 2011 e n. 289 del 2013. Le ricadute di questo quadro sui diritti sociali si rende evidente se si guarda ai settori materiali investiti dalle norme. Per violazione delle norme di coordinamento poste dallo Stato in materia di personale, per guardare a una recente pronuncia (sent. n. 72 del 2017), è stata dichiarata incostituzionale una legge della Regione Basilicata esplicitamente volta ad «assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e l'ottimale funzionamento delle strutture», e in particolare la disposizione che stabiliva che le spese volte a coprire alcune carenze di personale non si computassero agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale. Come si vede, la finalità di garantire i LEA non vale a giustificare il mancato rispetto delle norme di coordinamento finanziario: in altri termini, in caso di finanze regionali dissestate la compromissione degli stessi livelli essenziali delle prestazioni può essere talora un prezzo da pagare alle regole di finanza pubblica.

<sup>709</sup> V., sent. n. 64 del 2016. M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., osserva come la Corte aggiunga talvolta il requisito della proporzionalità dell'intervento statale rispetto alla situazione economica concreta della Regione (sent. n. 272 del 2015).

sovranazionale, meccanismi di cui è stata data anche una classificazione a livello dottrinale<sup>710</sup> in:

- coordinamento virtuoso, cioè gli interventi tesi alla massima valorizzazione delle libertà economiche e della concorrenza, al fine di incentivare la ripresa;

- coordinamento per obiettivi, cioè la previsione del contributo di ciascun ente al risanamento della finanza pubblica, di certo più rispettosa dell'autonomia finanziaria rispetto alla posizione di un limite quantitativo a un preciso aggregato di spesa;

- intervento sussidiario del legislatore statale, ovvero le norme in cui il legislatore prevede un meccanismo di riduzione della spesa volto a operare solo in assenza di un intervento regionale che assicuri il medesimo obiettivo;

- autocoordinamento, ovvero la previsione di un'intesa all'interno della Conferenza unificata al fine di operare il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni per ambiti di spesa pubblica.

Nonostante le più recenti tendenze, si rimane convinti che la nozione di coordinamento dimostri una scarsa capacità di limitazione degli interventi del legislatore statale nell'ambito della potestà normativa regionale su materie aventi impatto finanziario e, sulla base di quanto osservato, si può concordare con la tesi secondo la quale la presenza di poteri statali di coordinamento finanziario può considerarsi un tratto comune delle forme di federalismo fiscale c.d. 'di spesa' – ovvero di quelle declinazioni del fenomeno in cui il potere di spesa assume in concreto importanza preponderante rispetto al potere impositivo e ai sistemi di perequazione fra enti territoriali<sup>711</sup>.

Si può inoltre affermare che sul piano dinamico l'esercizio del coordinamento si fa, in entrambi gli ordinamenti, così penetrante da porre in discussione la stessa garanzia costituzionale del riparto delle competenze, che dovrebbe essere un elemento caratterizzante la forma di Stato regionale<sup>712</sup>. Inoltre, sempre in entrambi i casi, alla contingente situazione finanziaria degli Stati e alle modificazioni normative introdotte a livello europeo è conseguita un'interpretazione estensiva delle competenze di coordinamento finanziario del livello centrale di governo da parte della giurisprudenza

---

<sup>710</sup> M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., 143 ss.

<sup>711</sup> G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., 135 ss.

<sup>712</sup> V. *supra*, cap. 2.

costituzionale. Tale interpretazione ha portato a giustificare l'intervento del legislatore statale in ambiti materiali riservati alle competenze delle autonomie territoriali.

Questo modo di concepire il coordinamento – oggetto di critica a livello dottrinale<sup>713</sup> – porta in ultima istanza a uno snaturamento della nozione di tale rapporto fra livelli di governo: da potere d'indirizzo di un soggetto realmente autonomo verso obiettivi comuni al fine di garantire l'unità dell'ordinamento finanziario, a fronte del numero e della puntualità delle norme unilateralmente imposte dallo Stato, esso finisce per assomigliare sempre di più a un rapporto di dipendenza coordinante-coordinato, dissimulante un paradigma gerarchico<sup>714</sup>.

---

<sup>713</sup> A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie "alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

<sup>714</sup> F. CORTESE, *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur.), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014, 115 ss.

#### 4.6 Il principio dell'equilibrio di bilancio

Nel capitolo precedente sono state descritte le modifiche costituzionali che nei due ordinamenti sono state poste sulla base degli obblighi sovranazionali gravanti su Italia e Spagna e la relativa normativa di attuazione<sup>715</sup>. In questa sede, ci si concentrerà invece sull'elaborazione che del principio dell'equilibrio di bilancio hanno fatto i giudici costituzionali, spesso sulla base del quadro normativo sovranazionale ma talvolta – come si dirà meglio nel prosieguo – anche a prescindere dallo stesso.

Il *Tribunal constitucional* ha avuto modo di occuparsi del principio di *estabilidad presupuestaria* già prima dell'entrata in vigore della riforma dell'art. 135 Cost., relativamente alla *Ley* 18/2001, ossia la *Ley general de estabilidad presupuestaria*, posta dallo Stato al fine di controllare le finanze delle CCAA e oggetto di una selva di ricorsi sui quali, però, il *Tribunal* si pronuncerà soltanto 10 anni più tardi, nel 2011. All'interno di questa copiosa giurisprudenza<sup>716</sup> è sufficiente soffermarsi sul *leading case*: la *Sentencia* 134/2011, de 20 de junio.

Le CCAA lamentavano in particolare che la previsione dell'obbligo di pareggio di bilancio per i bilanci degli Enti territoriali<sup>717</sup> avrebbe compresso illegittimamente l'autonomia delle CCAA, al di fuori delle competenze statali. Il Tribunale ritiene al contrario che tale limitazione sia da considerarsi legittima sulla base di un duplice fondamento: da un lato il potere di coordinamento dell'attività economica riconosciuto allo Stato<sup>718</sup>, dall'altro l'obiettivo materiale del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio: quest'ultimo, perseguendo un obiettivo di stabilizzazione economica, può essere ricondotto alla politica economica generale, di competenza statale.

Legittima veniva ritenuta anche la previsione di piani di risanamento per le CCAA che non presentavano il bilancio in equilibrio, da presentarsi da parte delle stesse al *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, il quale era competente a valutare l'idoneità o

---

<sup>715</sup> La giurisprudenza che si è formata direttamente sulla stessa (Corte cost., sent. n. 88 del 2014; STC 215/2014, de 18 de diciembre) è stata già oggetto di analisi nel cap. 3, trattando delle relative fonti.

<sup>716</sup> SSTC 134/2011, de 20 de julio; 157/2011, de 18 de octubre; 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011, de 23 de noviembre; 195/2011, 196/2011, 197/2011, 198/2011, de 13 de diciembre; 203/2011, de 14 de diciembre. M. ESPARZA OROZ, *La Jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria*, in *Revista Jurídica de Navarra*, 52, 2011, 228.

<sup>717</sup> Inteso come situazione di parità tra entrate e uscite o prevalenza delle entrate sulle uscite (*superavit*), art. 3.2, *Ley* 18/2001.

<sup>718</sup> V. *supra*, par. 4.5.

meno del piano a raggiungere l'obiettivo prefissato<sup>719</sup>. Nonostante le CCAA ritenessero che questa previsione poneva il CPFF in posizione di supremazia rispetto alle proprie assemblee legislative, sostanzialmente private del potere di decidere sul bilancio, il *Tribunal* sottolinea in particolare l'interdipendenza sul piano economico delle CCAA fra loro e rispetto allo Stato, con la conseguenza che il disequilibrio di una CA incide su tutto il settore pubblico, giustificando l'intervento del CPFF, oltre al fatto che – se non vi fosse un obbligo di risanamento – la fissazione di un vincolo di bilancio rimarrebbe sostanzialmente ineffettiva.

Ultimo punto vagliato da questa pronuncia è il limite all'indebitamento delle CCAA posto dalla riforma del 2001, che sottoponeva ad autorizzazione dello Stato le operazioni di credito delle CCAA all'estero e quelle volte ad emettere debito pubblico<sup>720</sup>. Anche questa previsione viene giudicata legittima sulla base della richiamata competenza di coordinamento della politica economica (art. 149. 11 e 13) nonché del principio del coordinamento delle finanze delle CCAA con la finanza statale (art. 156 Cost.)<sup>721</sup>.

Passando alla giurisprudenza successiva all'introduzione in Costituzione dei vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento europeo, può essere considerata paradigmatica la *Sentencia* 101/2016, de 25 de mayo, relativa alla *Ley Orgánica* 9/2013, de 20 de diciembre, di modifica di alcune disposizioni della LOFCA relativamente ai debiti *comerciales* delle Amministrazioni pubbliche. La legge prevedeva in particolare che lo Stato potesse effettuare una ritenuta sui fondi destinati alle CCAA al fine di poter pagare direttamente i loro creditori qualora queste si trovino in condizione di morosità<sup>722</sup>: come si vede si tratta di una misura decisamente incisiva nel limitare l'autonomia

---

<sup>719</sup> Art. 8, *Ley Orgánica* 5/2001, la quale modifica la LOFCA per adattarla ai principi della legge generale 18/2001.

<sup>720</sup> Art. 14.3 della LOFCA, modificato dalla *Disposición adicional única, apartado 3*, L.O. 5/2001.

<sup>721</sup> Sul punto si possono richiamare anche pronunce più risalenti: SSTC 1/1982, de 28 de enero, 11/1984, de 2 de febrero. Si tratta, come si vede, di un ragionamento che il giudice costituzionale fonda su norme costituzionali, a prescindere dall'evoluzione del quadro sovranazionale: ogni dubbio in questo senso è fugato dalla STC 199/2011, de 13 de diciembre, la quale afferma espressamente che gli effetti dell'introduzione di vincoli di bilancio non possono essere considerati incostituzionali «né prima né dopo la riforma dell'art. 135 Cost.».

<sup>722</sup> Analogamente, STC 156/2016, de 22 de septiembre, ritiene legittimo il meccanismo introdotto dalla *Ley Orgánica* 6/2015, de 12 de junio, di modifica della LOFCA, che prevede – con riferimento alle CCAA che non aderiscono al *Fondo social* del Fondo di finanziamento delle CCAA – la possibilità per lo Stato di ritenere o dedurre dalle risorse destinate alle stesse le somme necessarie al pagamento delle obbligazioni scadute e non pagate fra CCAA ed enti locali, derivanti da trasferimenti o accordi in materia di spesa sociale.

finanziaria regionale in quanto, da un lato, lo Stato è autorizzato a pagare direttamente i creditori delle CCAA ove queste siano morose (determinandosi dunque *ex lege* una priorità dei crediti scaduti dopo un determinato lasso di tempo, a prescindere dalla fonte dello stesso), dall'altro piuttosto labile è il legame con i vincoli finanziari europei, in quanto essi si rapportano con l'entità complessiva del debito pubblico, senza fare distinzioni al suo interno.

Secondo il *Tribunal constitucional*, tuttavia, ciò che veramente rileva nel giudicare la legittimità dei vincoli ordinati a realizzare il principio di *estabilidad presupuestaria* è che sia rispettata l'autonomia finanziaria delle CCAA intesa come possibilità per le stesse di decidere le politiche da adottare al fine di raggiungere gli obiettivi finanziari: nel caso di specie – trattandosi di debiti scaduti da tempo – la CA debitrice avrebbe avuto il tempo di individuare le risorse da destinare al pagamento del debito. Così la “morosità accettabile” viene fatta rientrare all'interno degli obiettivi derivanti dall'*estabilidad presupuestaria*, e, dal momento che non attiene al momento in cui si definisce la politica economica ma a un momento successivo (quello dell'esecuzione delle obbligazioni), ben può essere oggetto di una disciplina dettagliata da parte del legislatore statale.

Nel caso italiano, per avere un'idea più completa dell'incidenza dell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, risulta interessante in particolare lo studio delle decisioni che più direttamente investono la manovra di finanza pubblica regionale (leggi di approvazione del bilancio preventivo, del rendiconto, legge finanziaria regionale), che consente di formulare alcune considerazioni problematiche, che mettono in luce l'intreccio nelle questioni in esame delle nuove regole sovranazionali con le contingenti esigenze di contenimento e controllo della spesa pubblica di un sistema che presentava già in sé elementi di crisi.

Per cominciare, bisogna richiamare la sentenza n. 184 del 2016, inerente la disciplina di finanza pubblica introdotta dalla Regione Toscana: in essa il giudice costituzionale afferma che lo spostamento della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” dalla competenza legislativa concorrente a quella esclusiva statale, compiuto dalla l.cost. 1 del 2012, si sarebbe reso necessario in quanto la verificabilità del rispetto delle regole comunitarie necessita l'aggregabilità dei dati della finanza pubblica allargata, ovvero il consolidamento dei conti. In effetti, un vincolo finanziario introdotto in un contesto di disomogeneità contabile è un vincolo in realtà indeterminato, in quanto allo



stesso dato aggregato possono essere dati significati diversi<sup>723</sup>. Il d.lgs. n. 118 del 2011, in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, viene dunque elevato a norma interposta nel giudizio di costituzionalità e costituisce “limite esterno” alla discrezionalità del legislatore regionale, che non può aggirarne i vincoli, ma può introdurre regole più stringenti o declinare ulteriori contenuti dei documenti finanziari, al fine ad esempio di renderli più comprensibili ai non addetti ai lavori<sup>724</sup>.

Si notino però in questo ragionamento gli aspetti cronologici. Il d.lgs. n. 118 del 2011 – introdotto in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 – viene considerato norma interposta nel giudizio di costituzionalità avente come parametro l’art. 117, c. 2 come novellato dalla l.cost. n. 1 del 2012. Questo *iter* argomentativo pone bene in luce l’intrecciarsi del percorso di attuazione del c.d. federalismo fiscale, come già avviato in Italia dal 2009, e le nuove regole poste in attuazione dei vincoli europei.

Si può ancora osservare come lo scrutinio del giudice costituzionale sulle leggi regionali di bilancio – fino alla sentenza n. 89 del 2017 – è stato svolto finora sempre sulla base della vecchia formulazione dell’art. 81 Cost., e non quindi ancora sulla versione introdotta dalla riforma del 2012. Nonostante questo, è osservazione comune che la Corte avrebbe operato una sostanziale “anticipazione” della regola dell’equilibrio di bilancio

---

<sup>723</sup> È il fenomeno dei c.d. “dialetti contabili”, derivante dall’attribuzione della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” da parte della riforma del 2001 alla competenza legislativa concorrente, per il quale convivevano all’interno del sistema significative diversità nella redazione dei documenti contabili, con l’effetto che si veniva a creare «un anomalo federalismo contabile che impediva quella confrontabilità delle politiche che costituisce, invece, la ragione stessa del federalismo fiscale» (L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 2). In altri termini – per tornare al binomio delineato all’inizio del paragrafo – l’autonomia e responsabilità non si ponevano in correlazione ma in conflitto. Un esempio può essere utile a chiarire il rapporto fra vincoli finanziari e armonizzazione contabile. Nell’ordinamento contabile della Regione Friuli Venezia Giulia era ad esempio presente un istituto (superato proprio nell’ottica dell’armonizzazione contabile) denominato “debito potenziale”, ovvero debito autorizzato ma non emesso – avendo la Regione fatto fronte alle spese con altri mezzi – che nel tempo aveva assunto un’entità superiore al debito effettivo. Tale debito (si ricordi, meramente potenziale) generava però cospicui residui attivi che concorrevano alla determinazione dell’avanzo finanziario: il mantenimento di tale espediente, con evidente funzione acceleratoria della spesa, sarebbe stato quindi incompatibile con l’applicazione omogenea del vincolo del pareggio di bilancio (maggiori riferimenti in CORTE DEI CONTI – SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Relazione sul rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l’esercizio finanziario 2014*, dep. 5 agosto 2015, disponibile sul sito istituzionale della Corte).

<sup>724</sup> Più specificamente su questa sentenza, v. G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016.

ricavandola in via interpretativa dall'art. 81, c. 4, Cost. (testo vigente *ratione temporis*), ovvero ritenendo applicabile – in maniera peraltro contestata – l'obbligo di copertura ivi previsto anche alla legge regionale di bilancio e non solo alle leggi di spesa<sup>725</sup>.

Particolarmente penetrante può essere sul punto il sindacato della Corte, in quanto – sempre nelle parole della più recente pronuncia – «la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria» (cons. dir. 8.)<sup>726</sup>. Nella dinamica di questa valutazione del giudice costituzionale assume un'importanza centrale il precedente controllo sulla gestione svolto dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che rappresenta il primo vaglio oggettivo e imparziale sulla regolarità della gestione regionale: non a caso

---

<sup>725</sup> Classico esempio è la sent. n. 70 del 2012, sulla quale G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, 5 ss., osservava come la stessa potesse essere letta come un intervento quasi “d’anticipo” della giurisprudenza costituzionale rispetto al legislatore – il parlamento stava appunto vagliando l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione – e come costituisse un *novum* nella stessa giurisprudenza «la scelta di estendere l'obbligo costituzionale di copertura alla legge regionale di bilancio, atteso che... si tratta comunque dell'unica legge non espressamente soggetta all'obbligo di copertura»: fino ad allora l'obbligo di copertura era stato sanzionato quasi esclusivamente nei confronti di leggi regionali di spesa. Da allora la Corte, come si vede anche dalla più recente pronuncia, ha sempre mantenuto costante questa scelta interpretativa, volta evidentemente a rispondere già in via d'interpretazione all'esigenza di controllo della finanza pubblica allargata. Su questi profili, v. anche E. ALBANESI, *La giurisprudenza ed il ruolo della Corte costituzionale nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni alla luce del principio di equilibrio di bilancio (nel contesto della crisi economica)*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, part. 168-177.

<sup>726</sup> Il ragionamento compiuto dalla Corte si inserisce in un processo di evoluzione del concetto di *legalità finanziaria*, che affonda a sua volta le radici anche nell'ordinamento europeo: G. COGLIANDRO, *La legalità finanziaria nell'ordinamento italiano ed in quello europeo*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 4, 2010, 168 ss. delinea a questo proposito una contrapposizione fra il tradizionale approccio astratto e formale seguito nel controllo a quello concreto e sostanziale proprio dell'Audit europeo, per il quale il fine è non solo e non tanto rilevare la congruità o meno del fatto contabile con il parametro astratto (secondo lo schema dicotomico validità/invalidità, regolarità/irregolarità), quanto valutare la qualità effettiva della gestione e – in caso di irregolarità – il *follow up*, ovvero la correzione dell'errore e l'adozione delle prassi corrette. Peraltro, la legalità finanziaria sembra in questo modo inserirsi appieno nella parabola dello stesso *principio di legalità* dell'azione amministrativa in generale, sia con riferimento all'integrazione con le fonti sovranazionali, sia rispetto alla maggiore importanza assunta dai profili sostanziali rispetto a quelli formali, come emerge anche dallo studio comparato di E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, cit., *passim*.

vi è chi parla di “contabilizzazione” del giudizio costituzionale<sup>727</sup>. Anche la situazione di *fatto* è considerata con attenzione al fine di valutare la regolarità della tenuta della contabilità regionale (e la natura meramente formale o piuttosto sostanziale delle irregolarità) e la “credibilità” delle risultanze finanziarie: la sottoposizione della Regione a una procedura di rientro in materia sanitaria<sup>728</sup>, come anche dalla necessità di ricevere anticipazioni di cassa da parte dello Stato<sup>729</sup>, offrono argomenti per ricostruire la situazione in via induttiva. La Corte dimostra dunque di tenere in considerazione la peculiare situazione di grave dissesto finanziario in cui alcune realtà si trovano nel sindacare gli atti legislativi che compongono le rispettive manovre finanziarie<sup>730</sup>.

Una pronuncia emblematica è infine senza dubbio la n. 107 del 2016, relativa alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2014 della Regione Molise<sup>731</sup>: il parametro è sempre costituito dalla precedente formulazione dell’art. 81. Tralasciando i profili strettamente contabili, il punto essenziale della pronuncia è costituito senza dubbio dal monito nei confronti dello Stato, che non impugnando la precedente legge di bilancio (avente funzione autorizzatoria della spesa) non avrebbe impedito la spendita delle risorse finanziarie a disposizione della Regione, che avrebbero dovuto essere destinate a risanare il quadro di esposizione debitoria dell’ente. L’azione a tutela del principio di equilibrio

---

<sup>727</sup> Cfr. L. MOLLIKA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica*, cit. L’espressione non deve peraltro generare l’impressione (sbagliata) che i controlli della Corte dei conti abbiano la funzione di comprimere e limitare l’autonomia finanziaria regionale. Nella propria funzione di presidio della corretta gestione finanziaria, la Corte può svolgere al contrario anche un’importante funzione di tutela dell’autonomia stessa: è ad esempio il caso trattato dalla sent. n. 188 del 2016 della Corte costituzionale, sull’extragetito IMU relativo ai Comuni della Regione Friuli Venezia Giulia, nel quale – in presenza di una situazione di contestazione dei dati contabili tra Stato e Regione – gli accertamenti compiuti, in sede di parificazione del rendiconto regionale 2014, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo, hanno avuto una posizione preminente ai fini della prova della lesione subita dalla Regione sul piano finanziario. Per una descrizione del quadro complessivo in cui si inserisce la controversia, v. AA.VV., *La finanza locale*, in E. D’ORLANDO-L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 213-214. La dinamica descritta è peraltro coerente con la funzione della Corte dei conti come organo dello Stato-comunità e non dello Stato-apparato, più volte ribadita dalla Corte cost. (v. ad es. sent. n. 60 del 2013).

<sup>728</sup> Cfr. anche sent. n. 107 del 2016.

<sup>729</sup> Cfr. ad es. sent. n. 89 del 2017.

<sup>730</sup> Il tema del “fatto” è stato di recente considerato organicamente da E. OLIVITO, *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it) (versione provvisoria), la quale pone da subito il problema dell’ingresso del dato di fatto all’interno del processo costituzionale: relativamente ai documenti finanziari in ogni caso l’istruttoria ha natura essenzialmente cartolare, basandosi sui dati contabili messi a disposizione da soggetti diversi dall’ente territoriale (in genere il MEF) e sulle risultanze dei controlli.

<sup>731</sup> Sulla quale, è opportuno richiamare L. ANTONINI, *I segni dei tempi*, cit.

di bilancio, ora esplicitamente contenuto nell'art. 81 Cost., risulterebbe dunque "obbligatoria" per lo Stato, quale custode della finanza pubblica allargata, che la deve esercitare con un criterio di «*assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza*» (cons. dir. 3)<sup>732</sup>.

Anche in questa pronuncia il "peso" dei vincoli europei rimane essenzialmente recessivo: gli effetti della *mala gestio* di alcuni enti territoriali sono valutati soprattutto nell'ottica della loro ricaduta sulla situazione finanziaria dei medesimi, «*anche in termini di equità intergenerazionale*», ove per il loro riassorbimento siano necessari periodi di tempo molto lunghi (cons. dir. 4.1.). In questo stesso senso, ritornando alla sentenza n. 184 del 2016, in uno dei passaggi di più ampio respiro la Corte collega strettamente la qualità della gestione finanziaria con la democraticità del sistema, definendo il bilancio come un "bene pubblico", «nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato» (cons. dir. 3.).

La Corte pone così chiaramente in luce i termini in cui si svolge un *virtuoso* rapporto tra autonomia e responsabilità: un'autentica autonomia si concretizza nell'assunzione di responsabilità da parte del livello di governo territoriale che decide di adottare determinate politiche, nel rispetto del canone della loro sostenibilità a livello finanziario e del dovere di renderne conto in maniera trasparente agli elettori. In altri termini, la «coesistenzialità tra principio democratico e autonomia finanziaria» segna il confine «tra armonizzazione e differenziazione contabile»<sup>733</sup>.

Un'analisi comparata degli orientamenti della giurisprudenza italiana e spagnola permette di sottolineare alcuni punti in comune. In primo luogo, il profilo temporale: entrambi i giudici costituzionali dimostrano una certa tendenza ad "anticipare" gli effetti dell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, a prescindere dalla formale entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali, adottate sulla base del *Fiscal compact*. Lo fanno, naturalmente, in modi diversi, che dipendono dal diverso

---

<sup>732</sup> In questo senso, L. MOLLICA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017.

<sup>733</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 14.

atteggiamento del legislatore statale: il *Tribunal constitucional* si limita ad avallare l'operato del legislatore ordinario del 2001, che con grande anticipo rispetto ai rivolgimenti derivanti dalla crisi finanziaria, aveva introdotto l'obbligo di equilibrio dei bilanci delle CCAA; la Corte costituzionale italiana è invece "costretta" a ricavare l'obbligo in via interpretativa dalla precedente formulazione dell'art. 81. Questo dato, comune alle due esperienze, deriva probabilmente, da un lato, dal fatto che il controllo della spesa pubblica territoriale costituisce un problema strutturale di entrambi gli ordinamenti, anche a prescindere dal rinnovato quadro normativo sovranazionale, dall'altro che il criterio di giudizio dei giudici costituzionali in queste pronunce risulta sicuramente influenzato, se non altro per ragioni cronologiche, dal mutamento dei principi di fondo dell'ordinamento nell'epoca della crisi, a prescindere dal fatto che il peso di questo dato sia o meno esplicitato nella motivazione delle decisioni.

Da un punto di vista sostanziale, la giurisprudenza costituzionale dei due Paesi dà un'interpretazione decisamente ampia del principio di equilibrio di bilancio, in modo tale che al legislatore statale viene concesso di armonizzare tutti gli aspetti direttamente o indirettamente collegati all'esigenza di raggiungere gli obiettivi finanziari stabiliti a livello sovranazionale: le Regioni e le CCAA possono dunque invocare il principio di autonomia finanziaria per difendere le proprie prerogative decisionali relativamente al momento di determinazione dell'indirizzo politico, cioè all'allocazione delle risorse pubbliche, ma non la possono utilizzare in maniera meramente "difensiva" verso gli interventi statali volti a garantire la trasparenza e la sana gestione finanziaria, verso i quali la giurisprudenza costituzionale dimostra un atteggiamento deferente in ossequio al principio in esame.

#### 4.7 Il principio di leale collaborazione

Nei capitoli precedenti si è già detto di come, nell'attuale stadio di evoluzione del decentramento territoriale, i rapporti fra livelli di governo debbano assumere necessariamente forme collaborative – contrariamente al modello dualistico – per il raggiungimento dei fini posti ai poteri pubblici: dal punto di vista dei principi, a presidio di questa necessità, la giurisprudenza costituzionale in entrambi i Paesi, ha elaborato il principio di leale collaborazione<sup>734</sup>, che in Spagna viene riportato di volta in volta al principio di *coordinación* o di *lealtad institucional*. Codesto principio si concreta in entrambi gli ordinamenti di una serie di strumenti istituzionali, ovvero in organi deputati a far incontrare le volontà degli enti coinvolti su un determinato assetto di interessi prima di recepirlo in atti normativi, ma, allo stesso tempo, il principio è una «realtà superiore all'esistenza di uno strumento»<sup>735</sup>, essendo idoneo a divenire parametro di giudizio di tutti i rapporti tra livelli di governo.

Cominciando dalla Spagna, bisogna rilevare come le *relaciones intergubernamentales* rimangano uno dei “tasti dolenti” dello Stato autonomico: rimangono sostanzialmente inapplicati due strumenti come la Conferenza dei presidenti delle CCAA e le Conferenze bilaterali Stato-CA, a favore del consolidato strumento delle Conferenze settoriali, ovvero organi multilaterali nei quali i rappresentanti degli Esecutivi statale e autonomici si incontrano regolarmente per concludere accordi sopra una data materia<sup>736</sup>.

Proprio a quest'ultima tipologia appartiene il *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (CPFF), istituito dalla LOFCA, la quale gli attribuisce numerose e rilevanti competenze relativamente ai rapporti finanziari fra livelli di governo, fra le quali si

---

<sup>734</sup> A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *Riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 416 ss.; R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.

<sup>735</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, cit., 424.

<sup>736</sup> J.G. RUIZ GONZÁLEZ, *La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, 2012, 287 ss.; E. SAENZ ROYO, *Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97, 2013, 45 ss. La dottrina evidenzia in particolare la criticità di istituti come la Conferenza dei presidenti delle CCAA che rimangono sulla carta (perché concretamente la Conferenza non si riunisce) e che, in realtà, potrebbero divenire un utile strumento di partecipazione delle CCAA nel procedimento decisionale statale. L'adozione della *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público*, che regola in maniera nuova e dettagliata questi istituti non è valsa però per ora a mutare la prassi istituzionale.

possono ricordare la fissazione del tetto di spesa e degli obiettivi di stabilità di bilancio e di indebitamento pubblico<sup>737</sup>. Durante la crisi finanziaria è cresciuta l'importanza di quest'organo a discapito di tutti gli altri strumenti collaborativi, divenendo il vero organo di coordinamento delle politiche regionali: da sempre infatti nelle Conferenze settoriali venivano raggiunti accordi *ratione materiae* che disciplinavano non soltanto l'aspetto normativo ma anche la correlativa componente finanziaria, se del caso prevedendo trasferimenti specifici dallo Stato alle CCAA. Questa prassi si deve però ora conciliare con il ruolo preponderante del CPFF nel definire i limiti complessivi della spesa pubblica, con la conseguenza che «*por relevante que sea el ámbito sectorial correspondiente, ninguna conferencia puede asumir una posición de igualdad real en un debate con el CPFF*»<sup>738</sup>.

Ancora, la prassi del CPFF spinge a interrogarsi sulla reale funzione “collaborativa” di questo strumento, in quanto – sulla base dei verbali delle riunioni – si osserva che di fatto esso è un organo di comunicazione delle decisioni dello Stato alle CCAA, essendo lasciato scarso margine al dibattito politico e venendosi a creare, in luogo delle dinamiche paritarie proprie degli strumenti collaborativi, piuttosto un rapporto simile alla dialettica maggioranza (Stato)-opposizione (CCAA), frustrando la funzione di garanzia delle competenze regionali che sarebbe affidata al CPFF<sup>739</sup>.

Nemmeno sul piano giurisprudenziale si può dire che si sia riconosciuto un vero e proprio obbligo di addivenire ad un'intesa fra livelli di governo al fine di regolare i rapporti finanziari all'interno dell'ordinamento. Il *Tribunal constitucional* afferma infatti

---

<sup>737</sup> Art. 3: «*El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias: a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado. b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001 (sic), Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación. d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación. f) La coordinación de la política de endeudamiento. g) La coordinación de la política de inversiones públicas. h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada*».

<sup>738</sup> E. ROIG MOLÉS, *Los órganos mixtos de colaboración*, in *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona 2016, 313 ss.

<sup>739</sup> *Ibid.*, 315-216.

che il *principio de coordinación* (art. 156.1 Cost. spagnola) rappresenta la chiave per articolare il modello costituzionale<sup>740</sup> e lo collega al principio di *lealtad constitucional*<sup>741</sup>, ma esclude che dallo stesso possa dedursi una posizione di bilaterità in senso stretto o parità nei rapporti fra Stato e CCAA, dal momento che il titolare del potere di coordinamento rimane in ultimo lo Stato<sup>742</sup>.

Anche a seguito della previsione a livello superlegislativo di un organo deputato al detto coordinamento (il CPFF), per molte ragioni non si può comunque affermare che il coordinamento si svolga in modo strutturalmente bilaterale: sia per il permanere di poteri di supremazia in campo a livello centrale, sia perché il CPFF non rappresenta l'unico strumento attraverso il quale si realizza il coordinamento<sup>743</sup>, ma anche perché nel contesto della crisi economico-finanziaria l'ampio utilizzo della fonte del decreto-legge ha permesso al Governo centrale di prescindere dal raggiungimento di un'intesa con le CCAA, con l'avallo del *Tribunal constitucional*<sup>744</sup>.

Anche in Italia l'universo degli strumenti di raccordo fra livelli di governo è assai complesso. Bisogna ricordare prima di tutto la Commissione parlamentare per le questioni regionali *integrata con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali*, ove essa venga prevista dai regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 11, c. 1, l. cost. n. 3 del 2001, denominata "Bicameralina": si tratta di un istituto dotato di interessanti potenzialità ma al momento inattuato.

Le relazioni multilaterali fra Stato e Regioni si svolgono dunque all'interno del c.d. "sistema delle conferenze", che vedeva, dapprima, la sola Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, disciplinata per la prima volta a livello legislativo dall'art. 12, l. n. 400 del 1988 e poi riformata dal d.lgs. n. 281 del 1997. Quest'ultimo provvedimento ha costituito inoltre la Conferenza Stato Città ed autonomie locali e la Conferenza unificata (composta dall'unione delle altre due). Le conferenze

---

<sup>740</sup> STC 188/1988, de 17 de octubre.

<sup>741</sup> Ad esempio, STC 13/1992, de 6 de febrero.

<sup>742</sup> STC 11/1984, de 2 de febrero; 14/1986, de 31 de enero; 63/1986, de 21 de mayo.

<sup>743</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, cit., p. 424.

<sup>744</sup> V. ad esempio STC 18/2016, de 4 de febrero. La legittimazione di un ampio uso di fonti emergenziali impedisce anche l'esplicitarsi della funzione di tutela dell'autonomia svolta dalle forme di negoziazione previste, seppure a livello multilaterale, come il *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, alle quali precedenti pronunce (come STC 31/2010) avevano garantito un ruolo, almeno sul piano partecipativo.



sono organi a composizione mista che vedono la partecipazione di rappresentanti sia dello Stato che delle Regioni e delle autonomie locali.

A questi si aggiungono organi aventi competenza settoriale. La legge delega sul federalismo fiscale ne prevede due<sup>745</sup>: la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La prima è una sede "tecnica", seppure formata da una rappresentanza paritaria di Stato e Regioni, scelta fra soggetti dotati delle necessarie competenze, alla quale si unisce una rappresentanza dell'Istat e delle Camere, ed è incardinata presso la Conferenza unificata (art. 4, l. n. 42 del 2009)<sup>746</sup>.

La seconda è invece una sede "politica", istituita sempre nell'ambito della Conferenza unificata e composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o da uno o più Ministri da lui delegati) e dai rappresentanti dei diversi livelli di governo coinvolti dalla riforma (art. 5, l. n. 42 del 2009; modificato dagli art. 33 ss., d.lgs. n. 68 del 2011)<sup>747</sup>. Il grado di incidenza di quest'ultimo organo – all'interno del quale dovrebbe avvenire l'effettiva negoziazione politica sui rapporti finanziari – è stato tuttavia estremamente limitato: esso è stato convocato per la prima volta soltanto nel 2013, a oltre quattro anni dall'approvazione della legge delega e una volta già adottati quasi tutti i decreti attuativi.

---

<sup>745</sup> A questi si aggiunge (senza configurare un organo multilaterale) la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3, l. n. 42 del 2009) la quale esprime un parere sui decreti legislativi di attuazione e verifica lo stato di attuazione della legge delega.

<sup>746</sup> È stata istituita con d.P.C.M. 3 luglio 2009.

<sup>747</sup> "Sulla carta" le sue competenze sono ampie e di rilievo, essa infatti: «a) concorre, in conformità a quanto previsto dall'articolo 10 della citata legge n. 196 del 2009 alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, e 2, lettera e) della citata legge n. 196 del 2009; b) avanza proposte: 1. per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; 2. per la fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione. c) verifica: 1) l'utilizzo dei fondi stanziati per gli interventi speciali ai sensi dell'articolo 16 della citata legge n. 42 del 2009; 2) assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni; 3) assicura la verifica delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti al sistema; 4) verifica la congruità dei dati e delle basi informative, finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali; 5) verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio; 6) mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti. d) promuove la conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale; e) vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento» (art. 36, d.lgs n. 68 del 2011).

A fronte di una prassi istituzionale che sembra quindi marginalizzare l'apporto degli organi deputati alla definizione collaborativa delle relazioni finanziarie, particolarmente interessante è invece l'applicazione del principio di leale collaborazione che, negli ultimi anni, ha cominciato a fare la Corte costituzionale.

Un *leading case* in materia, sebbene non in materia finanziaria, è senza dubbio l'innovativa sentenza n. 251 del 2016 della Corte, secondo la quale la mancata previsione dell'intesa con le Regioni nel procedimento di adozione dei decreti legislativi in materie dove si intrecciano competenze statali e regionali determina l'invalidità della legge delega<sup>748</sup>. Non era mancata un'opinione dottrinale che – nel dubbio sull'applicabilità di tale principio anche al procedimento di adozione della legge ordinaria – aveva avanzato l'ipotesi di una sua utilità proprio con riferimento alle disposizioni legislative di coordinamento della finanza pubblica: preso atto della loro inequivocabile attitudine a incidere su ambiti di competenza (anche esclusiva) regionale, il perseguimento di un metodo collaborativo avrebbe permesso di raggiungere al meglio il temperamento tra le ragioni unitarie dei vincoli finanziari e quelle dello svolgimento delle funzioni costituzionali delle autonomie territoriali<sup>749</sup>.

La successiva giurisprudenza costituzionale si è espressa in modo ondivago. Dapprima, la Corte ha puntualizzato di non aver «mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi» e di aver «costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo»<sup>750</sup>. Ancora, a fronte di riduzioni unilaterali dell'ammontare del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale *standard* operate dal legislatore

---

<sup>748</sup> Su questa decisione si è sollevato un ampio dibattito: G. RIVOCCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 02.02.2017; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *federalismi.it*, 28.12.2016; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 23.01.2017; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.01.2017; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, 2226 ss.

<sup>749</sup> M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21.03.2017, 7.

<sup>750</sup> Corte cost., sent. n. 237 del 2017.

statale<sup>751</sup>, ha escluso che il mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni (secondo il metodo seguito fino a quel momento dei "Patti della Salute") potesse determinare l'invalidità della disposizione legislativa<sup>752</sup>.

D'altro canto, a partire dalla sentenza n. 61 del 2018, la Corte valorizza in maniera decisamente più incisiva il principio: a fronte di una disposizione che prevedeva la distribuzione di fonti alle Regioni da parte del MISE per promuovere il *Made in Italy*, viene infatti dichiarata l'illegittimità della disposizione «nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», in luogo di un provvedimento ministeriale di ripartizione. Il ragionamento della Corte si basa sulla nuova natura della legge di bilancio che, a seguito della novella costituzionale del 2012, assume definitivamente la natura di norma sostanziale, in grado di impattare – mediante la modifica alla legislazione di entrata o di spesa – anche sulle competenze regionali, rendendo quindi doveroso il coinvolgimento delle stesse all'interno del procedimento decisionale<sup>753</sup>.

Com'è stato acutamente osservato, la Corte costituzionale, al fine di valorizzare il principio collaborativo, sta ampliando l'utilizzo di un particolare tipo di pronuncia, la sentenza "additiva di procedura", la quale dichiara l'illegittimità di una disposizione *nella parte in cui* non prevede che sia raggiunta l'intesa sul punto all'interno della Conferenza Stato-Regioni<sup>754</sup>. La garanzia fornita dalla giurisprudenza costituzionale alle Regioni – che sempre più raramente attinge il piano sostanziale – corre quindi sempre più su quello procedimentale, nella convinzione che la sede collaborativa sia quella più opportuna per "riconduurre a ragione", o meglio a proporzione, le scelte di politica finanziaria del legislatore statale senza per questo inibirne del tutto gli spazi di intervento.

---

<sup>751</sup> L. n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016); anche per l'adozione dell'analoga determinazione contenuta nella legge di bilancio 2017 (l. n. 232 del 2016) non vi è stato il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento.

<sup>752</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2017. La Corte afferma che il coinvolgimento delle Regioni può avvenire "a valle", in sede di attuazione delle norme, riconoscendo alle stesse «poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa». Si fa ancora riferimento, insomma, al c.d. "autocoordinamento".

<sup>753</sup> Quest'orientamento è stato poi seguito dalle sentt. nn. 71, 74, 78, 87 e 103 del 2018. V. L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 06.06.2018.

<sup>754</sup> F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016.

Al di là dello *status quo* finora descritto, in una prospettiva *de jure condendo*, chi scrive ritiene di aderire alla convinzione di autorevole dottrina (in entrambi i Paesi), secondo la quale lo strumento più efficace di realizzazione del principio di leale collaborazione – in generale e con riferimento ai rapporti finanziari – sia una trasformazione della seconda camera in senso federale: risulta infatti problematica l'assenza di una seconda Camera territoriale, ovvero di una sede di composizione degli interessi territoriali prevista e disciplinata all'interno della Costituzione e collocata all'interno degli organi supremi dello Stato<sup>755</sup>.

In Spagna, la Costituzione afferma che il *Senado* – che assieme al *Congreso de los Diputados* forma il Parlamento, le *Cortes generale* – è una Camera di “rappresentanza territoriale”<sup>756</sup>. In concreto, tuttavia, si tratta di un “bicameralismo imperfetto”<sup>757</sup>, nel quale il rapporto fiduciario corre solo fra Esecutivo e Camera bassa e alla fine è in ogni caso assegnata la prevalenza alla volontà del *Congreso*<sup>758</sup>.

Il vero *punctum dolens* è però la composizione: l'art. 69 Cost. prevede che in ogni Provincia si eleggano quattro senatori (con qualche eccezione per le isole e per Ceuta e Melilla) e che ciascuna CA designi un senatore e «uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio», scelta che spetta all'assemblea legislativa di ciascuna Autonomia, con l'effetto che solo un quinto dei senatori possa considerarsi rappresentante diretto delle CCAA<sup>759</sup>. L'elezione in assemblea – in luogo della nomina da parte dell'Esecutivo – spinge inoltre a una netta preponderanza dell'elemento politico-partitico, con conseguente marginalizzazione di quello territoriale.

---

<sup>755</sup> Ad esempio, secondo M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, 4, il raccordo fra livelli di governo sarebbe finora stato reso difficile anche dall'«assenza di un punto di emersione dei territori ai livelli “alti” delle istituzioni» e la soluzione dei relativi conflitti a un organo esterno al circuito parlamentare, ossia la Corte costituzionale.

<sup>756</sup> Art. 69-1, Cost. spagnola.

<sup>757</sup> Cfr. J. DE ESTEBAN, L. LOPEZ GUERRA, *El régimen consitucional español*, Barcelona, 1982, 45.

<sup>758</sup> Artt. 90 e 99-1 Cost. spagnola. Vi sono alcune rilevanti eccezioni nei casi di leggi impattanti sulle CCAA nei quali vengono riconosciuti maggiori poteri al *Senado*: così nel caso delle leggi di armonizzazione o degli interventi legislativi che mirano ad una uniformazione delle disposizioni normative delle diverse Comunità Autonome (art. 150-3). In materia finanziaria, il Parlamento delibera in maniera paritaria la ripartizione delle risorse del Fondo di Compensazione tra le varie Comunità.

<sup>759</sup> Sul punto, cfr. J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of second chambers – Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano, 2006, 876.

Non mancano le prese di posizione dottrinali a favore di una modifica della composizione e delle funzioni del *Senado*<sup>760</sup>. Tralasciando il primo profilo, si sottolinea che esso potrebbe svolgere importanti funzioni proprio in tema di *financiación autonómica*<sup>761</sup>: si ritiene ad esempio che dovrebbe costituire l'effettiva garanzia del principio di multilateralità nella disciplina del sistema di finanziamento, all'interno del procedimento di adozione della LOFCA (art. 157.3 Cost.)<sup>762</sup>, che dovrebbe essere riservata a questo ramo del Parlamento l'iniziativa legislativa relativa alle leggi che incidono sul finanziamento – come quelle relative alla capacità di entrata e di spesa, alla distribuzione del *Fondo de Compensación Interritorial*, alla disciplina dei *tributos cedidos* o agli obiettivi di stabilità finanziaria<sup>763</sup> – e che, ancora, potrebbe assorbire le competenze del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*<sup>764</sup>.

Nel caso italiano, la “territorializzazione” della Seconda camera è di scarso rilievo, limitandosi al disposto dell'art. 57 Cost., alla stregua del quale il Senato è eletto «su base regionale»: tale norma – come si è già detto – incide unicamente sulla legge elettorale statale, senza creare alcun legame rappresentanza fra Regioni e Senatori.

La Riforma costituzionale Renzi-Boschi aveva cercato di ovviare a questa carenza strutturale, innovando profondamente le funzioni e la struttura del Senato il quale, secondo la nuova formulazione dell'art. 55 Cost., avrebbe dovuto rappresentare le istituzioni territoriali ed esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Esso sarebbe stato composto non solo da rappresentanti delle

---

<sup>760</sup> V. ad esempio J. TORNOS, *La organización territorial del Estado español: el Estado de las Autonomías*, in T. FLEINER-GERSTER, D. GRIMM, H. SCHÄFFER, F. DELPÉRÉE, J. TORNOS, *El federalismo en Europa*, Barcelona, 1993, 161; G. MAESTRO BUELGA, *Senado y Comunidades Autónomas. Algunas propuestas funcionales*, in *Revista de Estudios Políticos*, 65, 1989, 150; F.J. VISIEDO MAZON, *Reforma del Senado. Territorialización del Senado*, Madrid, 1997, 165 ss. Manifestano invece perplessità sul punto, nella consapevolezza che spesso anche negli Stati federali la realtà politica delle Seconde camere risponde ormai alla logica partitica nazionale: C. GARRIDO LÓPEZ, *Pero... ¿Puede ser el Senado una cámara de representación territorial?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, 2016, 75 ss.; E. SÁENZ ROYO, *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico. Para una reforma constitucional en serio*, Madrid, 2014, 47 ss.

<sup>761</sup> G. GARCÍA NOVOA, *Financiación autonómica y reforma del Senado*, Madrid, 2012, part. 173 ss.

<sup>762</sup> A. GARCÍA-MONCO, *Paisaje después de una sentencia: la penúltima reforma de la financiación autonómica*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 13, 2010, 85-86.

<sup>763</sup> J. GOIZUETA VERTIZ, M. ZELAYA GARAGARZA, *Algunas consideraciones en torno a la composición y funciones del Senado. Problema suscitados y reformas propuestas*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 50, 1998, 383 ss.

<sup>764</sup> G. GARCÍA NOVOA, *Financiación autonómica y reforma del Senado*, cit., 186 ss.

Regioni ma anche dei Comuni, eletti tutti dai Consigli regionali con metodo proporzionale tra i propri componenti e tra i sindaci dei rispettivi territori.

In realtà, da più parti era stata espressa perplessità in ordine alla capacità concreta del “nuovo” Senato di rappresentare gli interessi territoriali, a causa del sistema di elezione dei nuovi senatori (non revocabili dopo la nomina): l’elezione indiretta, compiuta da Consigli regionali che a loro volta non rappresentavano perfettamente le tendenze presenti nel corpo elettorale in virtù dei correttivi in senso maggioritario presenti nelle leggi elettorali regionali, avrebbe fatto sì che il fattore politico-partitico sarebbe stato prevalente rispetto a quello territoriale nel determinare gli indirizzi assunti dall’organo. Si sarebbero vanificate quindi allo stesso tempo sia la funzione di rappresentanza territoriale sia le ragioni del dualismo rispetto alla Camera dei Deputati<sup>765</sup>. Il “nuovo” Senato esercitava non solo la funzione legislativa – con un peso variabile a seconda della materia che veniva in considerazione<sup>766</sup> – ma anche altre rilevanti funzioni, fra le quali la valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori.

L’esito infausto del procedimento di revisione costituzionale ha lasciato irrisolto il problema dell’efficace composizione degli interessi finanziari fra livelli di governo: la stessa Corte costituzionale esplicita che la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» è un elemento che porta a dover valorizzare in questo senso il ruolo degli strumenti attualmente a disposizione, come l’intesa nella Conferenza unificata<sup>767</sup>.

D’altro canto, sembra potersi concludere che, se l’obiettivo è quello di raggiungere l’effettiva garanzia del principio di leale collaborazione, con il corollario della riduzione del contenzioso Stato/Regioni in materia finanziaria, il ripensamento in senso federale

---

<sup>765</sup> F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?* in *federalismi.it*, 24.02.2016.

<sup>766</sup> Il nuovo art. 70 Cost. provvedeva un’elencazione dettagliata delle materie sulle quali le leggi sarebbero continuate ad essere bicamerali perfette e le altre forme di partecipazione del Senato al procedimento legislativo. Su questo profilo, la dottrina si era espressa per lo più in modo critico, sottolineando specialmente la complicazione del procedimento legislativo e il rischio di conflitti fra i due rami del Parlamento, nonché di aumento del peso dei vizi formali nel giudizio di costituzionalità sulle leggi: v., ad esempio, G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, 5 ss.; T. GUARNIER, *Le leggi “a prevalenza Camera” nel disegno di revisione costituzionale*, in *federalismi.it*, 27.01.2016.

<sup>767</sup> Espressione utilizzata ad esempio da Corte cost., sentt. nn. 7 e 251 del 2016.

della Seconda camera potrebbe rivelarsi una strategia vincente ove questa, oltre che dotata di congrui poteri, sia composta in modo tale da rappresentare effettivamente gli interessi territoriali, in maniera differenziata da quelli politico-partitici già rappresentati nella Camera, in Italia, e nel *Congreso*, in Spagna.





## CAPITOLO 5

### LA SPECIALITÀ FINANZIARIA.

#### LE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE IN ITALIA E IL *CONCIERTO* E IL *CONVENIO ECONÓMICOS* IN *PAÍS VASCO* E *NAVARRA*

Sommario: 5.1 La storia – 5.2 Le fonti – 5.3 Il principio pattizio – 5.4 Aspetti della disciplina materiale – 5.4.1 *País Vasco* – 5.4.2 *Navarra* – 5.4.3 *Friuli Venezia Giulia* – 5.4.4 *Trentino-Alto Adige/Südtirol* – 5.4.5 *Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste* – 5.4.6 *Sicilia* – 5.4.7 *Sardegna* – 5.5 Conclusioni

#### 5.1 La storia

Fin dall’inizio della presente ricerca si è cercato di porre in luce come un tratto in comune della realtà sociale, economica e politica di Italia e Spagna sia la grande diversità e disomogeneità che caratterizza le varie parti dei due Paesi.

Entrambe le Costituzioni – pienamente appartenenti al *genus* democratico-sociale – non *impongono* dall’alto un modello generale e astratto valevole per tutte le parti di Stati così variegati, ma danno rilievo alle «condizioni... del tutto particolari»<sup>768</sup> che caratterizzano alcuni soggetti storico-politici, al fine di realizzare un assetto istituzionale che le rispetti e, assieme, ne favorisca l’integrazione in una dimensione statale unitaria<sup>769</sup>.

È opportuno quindi porre in luce come affrontare il tema dell’asimmetria e della specialità in generale, e di quella finanziaria in particolare, imponga di contestualizzarlo all’interno delle opzioni di fondo sposate dalle Costituzioni del tipo al quale appartengono quelle italiana e spagnola, sotto un duplice profilo. Prima di tutto, nelle premesse, cioè il rilievo che entrambe le esperienze danno alla *fattualità* all’interno dell’esperienza costituzionale, distaccandosi nettamente dal modello illuministico, che porta appunto a

---

<sup>768</sup> La fortunata locuzione è tratta dall’art. 1, d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, istitutivo dell’ordinamento amministrativo della Valle d’Aosta: si tratta di condizioni geografiche-territoriali, geopolitiche, storiche, antropologico-culturali, etnico-linguistiche, economiche e di condizioni per lo sviluppo.

<sup>769</sup> J. WOELK, *Autonomie speciali e integrazione, riforma costituzionale (e degli Statuti)*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 5.

riconoscere le differenze in fatto esistenti nel tessuto sociale<sup>770</sup>. Dal punto di vista degli obiettivi, poi, deve essere dato rilievo alla finalità di *integrazione* del corpo politico che la Costituzione si pone, dal che deriva la necessità di riportare l'esperienza delle Autonomie differenziate (anche sotto il profilo finanziario) a quella dell'ordinamento in generale (e quindi della finanza pubblica allargata)<sup>771</sup>.

Alla luce di queste considerazioni si può affermare che la “specialità” non costituisce un “corpo estraneo” in un sistema costituzionale improntato ai principi del costituzionalismo democratico sociale. Ma vi è di più: gli ordinamenti differenziati potrebbero diventare un modello di evoluzione per l'intero regionalismo, elaborando soluzioni originali suscettibili di imitazione a livello generalizzato e introducendo nel sistema l'idea che la ripartizione verticale debba svolgersi sempre più «a geometria variabile», e cioè a seconda delle esigenze che vengono manifestate da comunità diverse fra loro dal punto di vista socio-economico e culturale e insediate su territori che

---

<sup>770</sup> Secondo E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2017, par. 2: «in sede costituente... si percepisce chiaramente la diversa prospettiva dalla quale il tema del regionalismo ordinario e quello differenziato sono stati trattati: il primo sulla base di contingenti logiche politico-partitiche, il secondo prendendo atto e valorizzando peculiari presupposti pre-giuridici e pre-costituzionali rinvenibili in alcune aree del paese». Più in generale, sulla fattualità nella Cost. italiana, v. P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2013, 607 ss.; ID., *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015, 11 ss.

<sup>771</sup> In termini di “unificazione politica” si esprime A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, cit., 130-131, affermando che «l'unità politica della Repubblica rappresenta l'obbiettivo alla cui stregua graduare gli altri interessi territoriali e, quindi, per riempire di contenuto il principio di differenziazione...». Non si può in questa sede approfondire la dottrina dell'integrazione (*Integrationslehre*), sorta originariamente nella pubblicistica tedesca, e il suo legame con la democrazia pluralista: per un quadro complessivo del dibattito scientifico, v. P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania*, Torino, 2016, 113 ss. Con riferimento alle Speciali il tema dell'integrazione si pone in maniera particolarmente acuta. Si pensi ad esempio: alla presenza di significative minoranze linguistiche protette anche dal diritto internazionale, che costituiscono il tratto comune di tutte le speciali alpine (così per il Trentino Alto-Adige, M. COSULICH, M. GAGGERO, *La costruzione della specialità delle Regioni dell'arco alpino orientale nel rapporto tra dimensione internazionale e motivazioni locali. Il caso del Trentino Alto-Adige/Südtirol*, in G. ROLLA (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomie delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, 283-302), ma anche – per quanto riguarda le speciali insulari – il problema del collegamento con la penisola, che si riflette nella politica dei trasporti. Peculiare poi il caso del Friuli Venezia Giulia che, in ragione delle vicende storico-costituzionali che ne segnano la genesi, risulta a sua volta costituito da identità eterogenee e composite che sono chiamate a divenire nel tempo interdipendenti e complementari nel quadro istituzionale della Regione (E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 155 ss.; S. BARTOLE, *Friuli-Venezia Giulia*, in Archivio I.S.A.P., *La regionalizzazione*, Milano, 1983, 1561).

presentano a loro volta caratteristiche peculiari<sup>772</sup>. Le tendenze che emergono dalla comparazione con altri Paesi europei, anche storicamente accentrati, dimostrano come sempre più spesso per far fronte alle esigenze che provengono dalla realtà socio-economica sia necessario aprirsi a esperienze di decentramento e asimmetria<sup>773</sup>. In Spagna e in Italia, da un lato i peculiari sistemi di finanziamento che si vanno a considerare in questo capitolo sono stati oggetto di critica in quanto “privilegi” finanziari, dall’altro sono sorte ipotesi di imitazione ed estensione anche per le altre Regioni e CCAA<sup>774</sup>.

---

<sup>772</sup> E. D’ORLANDO, *Attualità e prospettive dell’autonomia speciale*, cit., par. 1.

<sup>773</sup> Il principio di uniformità, che originariamente caratterizzava sia il governo locale sia i tradizionali sistemi federali, risulta ormai superato persino nella sua culla originaria, la Francia. In questo Paese, le riforme hanno introdotto alcuni elementi di differenziazione, sia a livello regionale (art. 72 Cost. francese, come riformato con riferimento a Regioni e Dipartimenti) sia a livello locale (ll. nn. 1563 del 2010, 403 del 2013, 58 del 2014, 29 del 2015 and 991 del 2015). Nuove forme di cooperazione sono state introdotte, quali gli *Établissements publics de coopération intercomunale* (EPCI) che sono articolati in una pluralità di strutture (*syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines; communautés d’agglomération; syndicats d’agglomération nouvelle; métropoles*). Sempre a livello locale, si registrano novità in numerosi Paesi, fra i quali la Spagna (l. n. 27 del 2013), la Grecia (l. n. 3582 del 2010), il Portogallo (l. n. 75 del 2013). Anche in Italia la l. n. 56 del 2014 ha profondamente rivisto l’assetto degli enti locali: anche su questo punto – in virtù della competenza legislativa primaria in materia loro riconosciuta – le Speciali si sono distinte approvando leggi regionali nel solco del riordino compiuto dal legislatore statale (l.r. Friuli Venezia Giulia n. 26 del 2014; l.r. Sicilia n. 15 del 2015; l.r. Sardegna n. 2 del 2016).

<sup>774</sup> Nel caso della Catalogna è stato oggetto di un approfondito dibattito se fosse possibile un’interpretazione estensiva della *Disposició adicional primera*, tale da comprendere diritti storici che andassero al di là di Paese Basco e Navarra. L’art. 5 dello Statuto catalano del 2006 afferma: «*L’autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l’empara de l’article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d’una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d’aquestes en l’àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s’organitza la Generalitat*». La sentenza 31/2010 del *Tribunal Constitucional* ha dato un’interpretazione un po’ “farisaica” di questa disposizione affermando che la Catalogna è sì titolare di propri diritti storici ma che questi sono *diversi* da quelli previsti nella *Disposició adicional primera* e che quindi non ricevono tutela sulla base di questa disposizione, ma nelle forme previste dalla Costituzione (ovvero nei limiti di quanto stabilito dagli Statuti). Il testo della norma costituzionale, però, si riferisce ai “diritti storici” in generale – anche perché l’istituzione di privilegi sarebbe stata contraria ai principi costituzionali (T. DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, *Tipos de derechos históricos compatibles para Cataluña*, in *Revista catalana de dret public, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 120) – e quindi si può sostenere la tesi per cui in essa va ricompresa l’autonomia catalana, espressa da istituzioni dalla storia secolare quali la *Generalitat* (J. FERRET JACAS, *Los derechos históricos*, in *Revista catalana de dret public, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 124; interpretazione peraltro significativamente sostenuta anche da uno dei *padres* della Costituzione del 1978: M. HERRERO DE MIÑON, *Los derechos históricos y el principio pacticio*, in *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, 35 ss.). Fra questi diritti storici, nel caso della Catalogna, si faceva riferimento anche al sistema finanziario: abbiamo già richiamato il tentativo compiuto dallo Statuto del 2006 di introdurre la bilateralità

Bisogna d'altra parte sottolineare come il caso delle Speciali in Italia e dei Territori forali (*País Vasco* e *Navarra*) in Spagna, pur certamente espressione di asimmetria istituzionale, non possa essere assimilato alle altre forme di asimmetria alle quali si aprono i due ordinamenti, e segnatamente la possibilità per le Regioni ordinarie di assumere ulteriori competenze ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost. italiana<sup>775</sup>, e la differenziazione competenziale che – almeno in potenza – deriva dal principio dispositivo previsto dagli artt. 143 ss., Cost. spagnola<sup>776</sup>. Come si dirà, la “specialità” riceve infatti in entrambi gli ordinamenti un'apposita tutela già a livello costituzionale che la sottrae in quanto tale alle opzioni delle contingenti maggioranze politiche o anche – a seconda delle

---

nei rapporti finanziari fra Stato e CA (v. *supra*, par. 3.2.2). D'altro canto, è stato recentemente sostenuto in un'autorevole opera di natura autobiografica che, nelle contrattazioni politiche precedenti all'adozione della LOFCA, alla Catalogna fosse stata offerta la possibilità di vedersi riconosciuto un trattamento analogo a quello basco, proposta però rifiutata da Ramón Trias Fargas, allora membro dell'Esecutivo catalano (*conseller*) responsabile delle finanze, e da Jordi Pujol, allora *President* della Catalogna (P.L. URIARTE, *El concierto económico vasco. Una visión personal*, disponibile all'indirizzo: <http://www.elconciertoeconomico.com/>, 96 ss.); le ragioni del rifiuto – a parere dell'Autore – sarebbero da riportarsi al fatto che la gestione diretta dei tributi da parte della CA era ritenuta complessa sul piano gestionale e impegnativa su quello politico. La questione è assai complessa e non può essere certo risolta in questa sede. Piuttosto, alla luce di quanto si osserva in questo capitolo, si può ipotizzare che la diversa estensione del sistema forale avrebbe comportato un'altrettanto diversa evoluzione della normativa e della giurisprudenza in materia. Come si vede la storia della “specialità” è infatti geneticamente impregnata di fattualità, e non è certo un *facto* irrilevante che il PIL della Catalogna (223.138 milioni di euro nel 2017) sia più del doppio della somma di quello delle due CCAA di regime forale (71.743 mln *País Vasco* e 19.827 mln *Navarra*) e superiore a quello della Comunità di Madrid (219.976 mln), nel quale però rientrano anche le principali amministrazioni che ivi hanno sede, con la conseguenza che – senza incidere in buona misura sulle risorse provenienti dalla Catalogna, ridistribuendole su tutto il territorio nazionale – non si sarebbe certo potuto costruire in Spagna un *Welfare State* nelle modalità che si sono storicamente date.

<sup>775</sup> La disposizione recita: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». Come si vede, dal punto di vista del rango normativo, si tratta comunque di una legge ordinaria, seppure rinforzata sia con riferimento alla maggioranza di approvazione che al procedimento di adozione. Questa disposizione, rimasta finora priva di applicazione, riceve ora una rinnovata attenzione a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Veneto e Lombardia (nonché, con forme diverse, Emilia-Romagna) sulla base dell'esito di un apposito referendum consultivo regionale. Su questi profili si rimanda a S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), novembre 2017; nonché, sulle problematiche finanziarie dell'attuazione, F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 09.05.2018.

<sup>776</sup> V. *supra*, cap. 1.2.1.

opzioni interpretative seguite – alla stessa rivedibilità da parte del potere costituito, essendo un principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale<sup>777</sup>.

In Spagna, il riconoscimento delle “nazioni storiche” è uno dei principi fondamentali della Costituzione. L’art. 2 recita infatti: «La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime». L’espressa citazione delle *nacionalidades* in questa disposizione implica il riconoscimento della natura *plurinazionale* dello Stato, il che implica il rispetto degli elementi caratteristici di ciascuna di queste identità che sono comprese nella Nazione spagnola, di cui si predica l’unità. Tali elementi caratteristici, che vengono usualmente indicati come “fatti differenziali”, *hechos diferenciales*, possono essere così sinteticamente individuati: l’utilizzo di una lingua diversa da quella maggioritaria, il castigliano; la presenza di istituti peculiari nel diritto privato; un differente ordinamento degli enti locali; la presenza di uno speciale regime fiscale<sup>778</sup>.

Si noti come in questa prospettiva il *Concierto Vasco* e il *Convenio Económico Navarro*, al pari dell’organizzazione territoriale dei relativi territori, trascendono di gran lunga il rango di fatti di natura organizzatoria o contabile per essere riconosciuti come

---

<sup>777</sup> Si ricordi che, a seguito della l. cost. n. 1 del 1999, il procedimento di revisione degli Statuti speciali presenta alcune rilevanti peculiarità, in particolare: a) vi è l’obbligo di consultare il Consiglio regionale; b) le modifiche approvate sono in ogni caso sottratte dal *referendum* confermativo previsto dall’art. 138. Per quanto riguarda inoltre la possibilità di revisione della specialità sul piano sostanziale, parte della dottrina sostiene che il *principio di specialità* rientri fra i principi supremi dell’ordinamento costituzionale non suscettibili di revisione: V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, I, part. 112 ss.; S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, O. PERNTHALER (cur.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento, 1997, 65.

<sup>778</sup> J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomo spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999, 97 ss.; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2003, 169 ss. Per quanto riguarda i regimi finanziari, all’interno di un’ampia letteratura, si prenderanno qui in considerazione: J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, in J.M. LÓPEZ GUERRA (cur.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, 2001, 493 ss.; A. NOVO ARBONA, *La excepcionalidad del Modelo Federal Foral Vasco*, Valencia, 2010, part. 209 ss.; A. LÓPEZ BASAGUREN, *El concierto económico y la financiación de la Comunidad autónoma del País Vasco: entre mito y realidad*, in J.M. VIDAL BELTRÁN, M.A. GARCÍA HERRERA (cur.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, 1, Madrid, 2002, 619 ss.; I. MERINO JARA, *El Régimen de concierto del País Vasco*, in A.M. PITA GRANDAL (cur.), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 169 ss.

elementi contraddistintivi di una *peculiare cultura istituzionale*, frutto di secoli di autogoverno e in quanto tali meritevoli di protezione a livello costituzionale. In questo senso, la *Disposicion adicional primera* della Costituzione spagnola dispone: «La Costituzione garantisce e rispetta i diritti storici (*derechos históricos*) dei territori dotati di diritti locali tradizionali (*territorios forales*). L'attuazione generale di tale regime tradizionale di autonomia sarà svolta, in ogni caso, nell'ambito della Costituzione e degli Statuti di autonomia». All'interno dell'ambito di protezione disegnato da questa disposizione rientrano quindi anche i regimi finanziari appena richiamati.

Da un punto di vista storico, l'origine di questi due sistemi risale al Medioevo, quando da poco esisteva un'amministrazione unitaria e la embrionale unità politica della Spagna si realizzava attraverso i *fueros*, regimi speciali concessi a ciascun territorio<sup>779</sup>. Man mano che crebbe il potere del governo di Madrid e la dimensione della struttura amministrativa centrale i regimi forali andarono scomparendo: le ragioni del mantenimento dei regimi di Paesi Baschi e Navarra risiede nel fatto che durante la guerra di Successione – la stessa che, per le ragioni opposte, pose fine all'autonomia della Catalogna – queste comunità appoggiarono i Borbone contro gli Asburgo<sup>780</sup>. Nell'epoca fra la Restaurazione e le guerre carliste e la Restaurazione (XIX secolo)<sup>781</sup>, i *fueros* vennero superati con l'istituzione, per legge, dei nuovi sistemi del *Convenio* e del *Concierto*, come sistemi provvisori in attesa della completa integrazione di questi territori nel sistema tributario statale<sup>782</sup>. Si noti che mentre la Navarra si esprime istituzionalmente in maniera unitaria, essendo una CA uniprovinciale, il *País Vasco* è una realtà complessa,

---

<sup>779</sup> E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, cit., 342 ss.

<sup>780</sup> V. *supra*, cap. 2.

<sup>781</sup> La Restaurazione spagnola (1814-1833) vede il ristabilimento della monarchia assoluta dei Borbone. La guerra d'indipendenza spagnola, combattuta contro il Primo Impero francese, terminò nel 1814 con la vittoria degli spagnoli (alleati a inglesi e portoghesi) e il riconoscimento da parte di Napoleone di Ferdinando VII come re di Spagna. Le guerre carliste (la prima fra il 1833 e il 1840 e la seconda fra il 1872 e il 1876) sono le guerre civili combattute in Spagna durante il XIX secolo. I *carlisti*, controrivoluzionari e cattolici, combattevano per il mantenimento della tradizione nella monarchia spagnola contro il liberalismo, e sostenevano nella successione dopo la morte di Ferdinando VII il fratello dello stesso, Carlo, contro la figlia del defunto re, Isabella. V. A. GIARDINA, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Nuovi profili storici*, 2, cit., 46-48.

<sup>782</sup> Il *Concierto* venne istituito con *Real Decreto* 28 febbraio 1878, il *Convenio* con l. 16 agosto del 1841, la finalità era quella di creare un sistema provvisorio per inserire gradualmente i Paesi Baschi nel sistema tributario spagnolo, coerentemente con l'abolizione del regime forale con l. 21 luglio 1876. La esazione veniva lasciata alle province perché l'amministrazione statale non aveva essenzialmente il controllo del territorio e quindi non era in misura di garantire l'effettività della riscossione.

nella quale la maggior parte delle competenze (fra le quali, l'imposizione, la riscossione e la gestione dei tributi) è posta in capo alle *diputaciones forales*: Álava, Guipúzcoa e Vizcaya. Dopo la parziale soppressione durante il regime franchista (per le "province traditrici" di Guipúzcoa e Vizcaya<sup>783</sup>), durante la transizione costituzionale il sistema viene ribadito, recepito nella già richiamata disposizione costituzionale e diviene un sistema stabile e definitivo<sup>784</sup>.

Per quanto riguarda il regionalismo italiano, si può dire che esso è stato "tenuto a battesimo" proprio dal regionalismo differenziato, in quanto le Regioni ordinarie sono state istituite soltanto negli anni '70<sup>785</sup>. Ad eccezione di quello per il Friuli Venezia Giulia, tutti gli altri Statuti speciali sono stati adottati durante la transizione costituzionale che avrebbe portato all'attuale fase repubblicana<sup>786</sup>. Recepisce quindi sostanzialmente uno *status quo* l'art. 116, c. 1, Cost. quando afferma che «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

Le Regioni elencate possono essere suddivise al loro interno con un criterio geografico (che ricalca, però, anche differenti ragioni storico-politiche comuni alla base della specialità) in speciali alpine (FVG, TAA e VdA) e speciali insulari (Sicilia e Sardegna): questo dualismo si riflette in vari aspetti, fra i quali spiccano il diverso livello

---

<sup>783</sup> *Decreto-Ley* del 23 giugno 1937.

<sup>784</sup> La l. n. 12 del 2002 stabilisce ora espressamente, nella esposizione dei motivi, che «si conferisce al *Concierto económico* un carattere permanente (*indefinido*), con l'obiettivo di inserirlo in un quadro stabile che garantisce la sua continuità».

<sup>785</sup> V. *infra*, cap. 1.2.2. L'espressione è mutuata da A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, 2, il quale mette in luce come la concessione degli Statuti speciali si scontrasse in quel momento con una cultura, sia politica che amministrativa, nettamente centralista e sia stata sostanzialmente costretta dalla realtà politica dei movimenti secessionisti e autonomisti presenti in alcune parti del territorio nazionale.

<sup>786</sup> Lo Statuto della Regione siciliana venne adottato in epoca pre-costituzionale con r.d.lgs. n. 455 del 1946, poi convertito in legge costituzionale con l. n. 2 del 1948; le leggi costituzionali nn. 3, 4 e 5 del 1948 recano rispettivamente gli Statuti speciali per la Sardegna, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige (quest'ultimo poi radicalmente modificato con l. cost. n. 1 del 1971). Lo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, dal momento che la questione internazionale relativa al confine orientale e alla città di Trieste era ancora irrisolta all'epoca della Costituente, venne adottato solo successivamente con l. cost. n. 1 del 1963.

di attuazione dell'autonomia speciale e la funzione concretamente svolta dalla specialità finanziaria<sup>787</sup>.

Dall'art. 116 emerge poi la peculiarità del sistema delle fonti del diritto con riferimento alle Speciali, cioè la forma di legge costituzionale rivestita dagli Statuti, aspetto che – come si vedrà – subisce un'ulteriore eccezione con riferimento alla specialità finanziaria<sup>788</sup>. Gli Statuti – oltre a riconoscere la potestà impositiva delle Regioni – prevedono direttamente una compartecipazione delle stesse al gettito dei tributi

---

<sup>787</sup> Il grado di attuazione degli Statuti viene in genere parametrato attraverso un "indicatore sintetico", che è il numero dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti adottati fino ad oggi, in ordine decrescente: 188 per il Trentino Alto-Adige; 64 per la Valle d'Aosta, 47 per il Friuli Venezia Giulia; 29 per la Sardegna.

<sup>788</sup> La specialità finanziaria è una tematica complessa, sulla quale vi è discreta bibliografia, ma certamente non paragonabile a quella della finanza delle regioni ordinarie. In particolare, all'argomento è stato dedicato un numero della Rivista *Istituzioni del federalismo* (1, 2012), con i seguenti contributi: F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, 9 ss.; P. VESAN, *La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale*, 27 ss.; E. DOMORENOK, *La Provincia autonoma di Bolzano. Tendenze e criticità nel consolidamento dell'autonomia fiscale*, 63 ss.; S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria*, 101 ss.; G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, 143 ss.; S. PROFETI, *La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale*, 179 ss.; C. PALA, *La Sardegna. Dalla "vertenza entrate" al federalismo fiscale?*, 213 ss.; B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, 245 ss.. D'interesse anche i capitoli in materia finanziaria dei volumi sulle Speciali della prestigiosa collana *Diritto costituzionale regionale*, diretta da P. Costanzo e A. Ruggeri, all'interno della quale sono per ora disponibili: C. CHIAPPINELLI, F. PICOTTI, *I modelli delle relazioni finanziarie Stato-Autonomie speciali*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 469 ss.; F. CACCIAGUERRA, *L'autonomia di entrata e di spesa del Friuli Venezia Giulia*, *ibid.*, 498 ss.; F. CACCIAGUERRA, *Contabilità e bilancio*, *ibid.*, 513 ss.. L'autonomia finanziaria (e il suo concreto esercizio) di ciascuna Regione speciale è inoltre esaminata nei saggi contenuti in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, Esi, 2016, e in particolare: S. PAROLARI, *Dall'autonomia dinamica' all'autonomia partecipata': l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, part. 64 ss.; G. POSTAL, F. GUELLA, *La specialità trentina tra istituzioni autonomiste statutarie e normativa di attuazione*, part. 94 ss.; R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica nell'ordinamento di una micro-regione*, part. 127 ss.; E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, part. 186 ss.; I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, part. 218 ss.; D. IMMORDINO, *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, part. 265 ss. V. ancora, in generale, G. RIVOSECCHI (cur.), *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza costituzionale e prospettive di riforma*, gennaio 2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 luglio 2015; T. CERRUTI, *Le regioni speciali fra perequazioni e coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2016; F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.01.2018; A.E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2, 2009, 344 ss.



statali riferibili al loro territorio, espressa in decimi. Questa scelta metodologica di fondo e i livelli di compartecipazione originariamente stabiliti negli Statuti sono dovuti a una motivazione pratica: le Regioni speciali dovevano “partire” sul piano amministrativo in un contesto nel quale era di là da venire l’attuazione del sistema regionale in generale. Si rendeva dunque necessario predeterminare e garantire alle Autonomie già funzionanti le risorse necessarie per svolgere i compiti assegnatigli e lo si fece, appunto, assegnando loro le compartecipazioni al gettito dei tributi statali sulla base di un giudizio prognostico sul costo effettivo delle funzioni da svolgere, parametrato al gettito *storico* dei tributi a livello regionale. Questo spiega il livello molto alto di compartecipazione assegnato alle Regioni alle quali erano riconosciute più competenze e il livello nettamente più basso attribuito ad altre<sup>789</sup>. Il fatto che si trattasse – si badi – di funzioni *nominalmente* attribuite alle Regioni, ma che avrebbero dovuto poi essere effettivamente trasferite mediante i decreti di attuazione degli Statuti, ha determinato gravi distorsioni nel sistema nei casi in cui il gettito era direttamente attribuito alla Regione in virtù della disposizione statutaria, mentre le funzioni erano trasferite soltanto in una misura minima, determinando evidentemente sul breve termine un sovra-finanziamento delle funzioni regionali. Ancora, differente dinamica si è avuta nei casi in cui Regioni originariamente arretrate, o poco sopra la media nazionale, come Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, anche in virtù della concreta assunzione delle competenze e dei loro effetti, hanno visto un consistente sviluppo economico con conseguente aumento del gettito, generando un correlativo aumento delle risorse a disposizione degli enti territoriali per finanziare le politiche regionali e quindi, in particolare a partire dagli anni '90, una serie di misure correttive/restrittive disposte dalle leggi finanziarie e analoghe riguardanti la manovra di bilancio specificatamente rivolte alle autonomie speciali. Tutto ciò mentre per le autonomie ordinarie le politiche incidenti sull’evoluzione economica rimanevano soprattutto in mano allo Stato.

---

<sup>789</sup> Solo per fare degli esempi tratti dagli Statuti originari, alla Sicilia era attribuita la totalità dei tributi riscossi sul territorio, salve «le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto», riservate allo Stato (art. 36). Al Friuli Venezia Giulia erano invece attribuite compartecipazioni espresse in decime, anche piuttosto limitate con riferimento ai principali tributi («cinque decimi dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato riscossa nel territorio della Regione; quattro decimi dell'imposta di ricchezza mobile e sulle società ed obbligazioni di competenza dello Stato riscosse nel territorio della Regione nel primo esercizio finanziario regionale; cinque decimi nel secondo esercizio; sei decimi a decorrere dal terzo esercizio», art. 49).

A queste complesse dinamiche si unisce il fatto che – dal punto di vista delle competenze legislative e amministrative – la specialità ha perso nel tempo il ruolo trainante del regionalismo a favore di quello ordinario, anche a causa della mancata revisione degli Statuti speciali (eccezion fatta per il Trentino-Alto Adige), che sono quindi “invecchiati” e spesso includono materie ormai secondarie mentre non individuano competenze che sarebbero invece strategiche per lo sviluppo socio-economico dei territori e permetterebbero di leggere la specialità regionale in chiave innovativa ed evolutiva<sup>790</sup>.

In questo contesto, è evidente come la specialità finanziaria costituisca uno dei tratti salienti della specialità come differenziazione all’interno del regionalismo italiano, altrimenti (formalmente) omogeneo, e rivesta una valenza strategica per lo sviluppo della specialità in generale.

---

<sup>790</sup> A. D’ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, cit., *passim*; E. D’ORLANDO, *Attualità e prospettive dell’autonomia speciali*, par. 5.

## 5.2 Le fonti

Il sistema delle fonti che regolano la specialità finanziaria si presenta più articolato rispetto a quello che regola l'autonomia finanziaria in generale<sup>791</sup>, essendo caratterizzato dalla compresenza di fonti riconducibili al sistema generale (prima fra tutte, la Costituzione) e di fonti atipiche, segnate dalla natura bilaterale dei rapporti fra Stato e Autonomie speciali.

Per cominciare con il caso del *País Vasco*, l'art. 3 dello Statuto riconosce a ciascuno dei Territori storici che lo compongono di conservare o ristabilire la propria organizzazione e le proprie istituzioni di autogoverno<sup>792</sup>. Al nucleo di competenze esclusive dei territori storici appartiene il sistema fiscale che è proprio di ciascuno di essi e che viene regolato mediante il sistema forale tradizionale del *concierto económico*<sup>793</sup>, che presuppone che i Territori storici possano mantenere, stabilire e regolare, nel proprio territorio, il regime tributario<sup>794</sup>. Dal momento che i Governi dei Territori (*Juntas Generales*) non hanno potere legislativo, essi intervengono in materia con norme di rango regolamentare.

La finanza del *País Vasco* come CA è dunque essenzialmente derivata: non però dallo Stato, come usualmente avviene, ma dai Territori storici che conservano il potere tributario. A norma dell'art. 41 St. la CA è tuttavia competente a negoziare con lo Stato la quantità di risorse che devono essere trasferite dal sistema forale a quest'ultimo a titolo di copertura delle spese relative ai servizi che lo Stato eroga sul territorio della CA (il c.d. *cupo – quota – vasco*).

Lo Statuto prevede la formalizzazione di un accordo fra Stato e CA che viene recepito da una legge dello Stato (*ley del concierto*), che viene approvata o respinta in blocco dal Parlamento, senza possibilità di modifiche. Il primo *Concierto económico* è stato approvato con la *Ley 12/1981, de 13 de mayo*, la quale stabiliva un termine finale di validità dello stesso (20 anni), mentre il vigente *Concierto*, approvato dalla *Ley 12/2002, de 23 de mayo*, non reca un termine finale e dimostra quindi la volontà del Legislatore di

---

<sup>791</sup> V. *infra*, cap. 3.

<sup>792</sup> La *Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre*, riserva agli organi forali dei Territori storici un nucleo di competenze esclusive (art. 37.2), nel quale nemmeno il *Parlamento Vasco* può entrare, essendo stabilito espressamente che quest'ultimo esercita le proprie prerogative senza pregiudizio per le tali competenze (art. 25.1).

<sup>793</sup> Artt. 37.3.f), 40 e 41 St.

<sup>794</sup> Art. 41.2.a).

introdurre un quadro potenzialmente perdurante dei rapporti finanziari tra Stato e CA<sup>795</sup>. Nonostante si tratti formalmente di un atto legislativo unilaterale del Parlamento nazionale, di fatto questa è sostanzialmente una fonte pattizia: l'omissione dell'accordo in fase di approvazione del *concierto* (o del provvedimento di modifica dello stesso) rende la norma costituzionalmente illegittima.

La *ley del concierto* stabilisce quindi prima di tutto alcune regole volte a vincolare la potestà tributaria dei Territori: come si è anticipato, infatti, la maggior parte dei tributi (comprese, ad esempio, le imposte sui redditi) rientra nella categoria dei *tributos concertados*, la potestà normativa sui quali compete agli organi forali che la esercitano conformemente a quanto stabilito dal *concierto* al fine di garantire l'integrazione del sistema tributario forale in quello nazionale<sup>796</sup>. La legge stabilisce poi le modalità di determinazione del *cupo*: esso viene aggiornato ogni cinque anni, mediante legge approvata dalle *Corte Generales*, previo accordo della *Comisión Mixta del Concierto Económico*, secondo i principi generali stabili dalla legge<sup>797</sup>. Questa Commissione garantisce l'intervento di tutti i livelli di governo, essendo composta da un rappresentante di ciascuna *Diputación Foral* (organo rappresentativo dei tre Territori storici), da altrettanti rappresentanti del Governo basco (quindi altri tre), e da un uguale numero di rappresentanti dell'Amministrazione statale (sei, per una totalità di dodici componenti della Commissione). La regola dell'unanimità per il raggiungimento dell'accordo (*quorum* funzionale) garantisce la posizione di tutti i soggetti rappresentati nella Commissione<sup>798</sup>.

Il caso della *Navarra* è invece strutturalmente più semplice in quanto il territorio della regione storica corrisponde a quello della CA L'art. 45 della *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra* (LORAFNA)<sup>799</sup> prevede che i

---

<sup>795</sup> A. LÓPEZ BASAGUREN, *El concierto económico y la financiación de la Comunidad autónoma del País Vasco*, cit., 620-624, sottolinea come il Decreto istitutivo del *concierto* (v. par. precedente) usasse l'espressione *concierto* nel senso che il sistema è volto a includere i Paesi Baschi nell'ordinamento tributario spagnolo (*concierto económico de España* inteso come sistema economico spagnolo), lasciando tuttavia un margine di incertezza dovuto all'altro significato del termine *concierto*, ossia "patto, accordo". L'obiettivo compattamente perseguito dalle classi politiche dei Territori forali sarà da allora duplice: quello di renderlo definitivo e quello di affermare la sua natura pattizia. Questo obiettivo si realizza in maniera sostanzialmente integrale quindi proprio con la legge del 2002, richiamata nel testo.

<sup>796</sup> I. MERINO JARA, *El Régimen de concierto del País Vasco*, cit., 174.

<sup>797</sup> Art. 50, *ley* 12/2002.

<sup>798</sup> Art. 61, *ley* 12/2002.

<sup>799</sup> *Ley orgánica* 13/1982, de 10 de agosto.

rapporti finanziari fra Stato e CA siano regolati mediante il *convenio económico*, attualmente recato dalla *Ley 28/1990, de 26 de diciembre*. Il sistema è sostanzialmente analogo a quello del *concierto*, per cui ci si può limitare a mettere in luce due differenze: in primo luogo, in questo caso il potere impositivo spetta alla CA che lo esercita mediante norme di rango legislativo; in secondo luogo, il contributo della Navarra alle spese statali, noto come *aportación*, è approvato direttamente dalla *Comisión coordinadora* con un accordo che ha in ogni caso natura di provvedimento amministrativo, il che vuol dire che – a differenza di quanto previsto per il *cupo* – le *Cortes* sono escluse dal relativo procedimento, avendo esaurito il loro potere di regolazione con l’approvazione della legge sul *convenio* del 1990<sup>800</sup>. In termini più semplici, si potrebbe dire che il regime della Navarra costituisce quasi una “versione semplificata” del sistema basco.

In questo caso, la *Comisión Coordinadora* è composta da sei rappresentanti della CA (in questo caso tutti provenienti dall’Esecutivo regionale, non essendo prevista la medesima articolazione interna del caso basco) e sei rappresentanti dell’Amministrazione statale<sup>801</sup>.

Per concludere sul caso spagnolo, è opportuno richiamare due tratti comuni dei sistemi forali. Prima di tutto, il principio dell’accordo – che verrà approfondito nel prossimo paragrafo – è ribadito anche dalle norme di natura primaria che attuano gli Statuti (*ley del concierto e ley del convenio*), che prevedono espressamente la propria modificabilità soltanto a seguito di accordo fra le parti<sup>802</sup>. Da un punto di vista funzionale, invece, la dottrina osserva come i sistemi siano accomunati dal principio del “rischio unilaterale” (*riesgo unilateral*), determinato dal fatto che le risorse per coprire la spesa pubblica territoriale derivano quasi esclusivamente dal gettito dei tributi territoriali, senza che lo Stato intervenga a sostegno delle finanze forali in caso di necessità e senza che la quota dei trasferimenti allo Stato ne sia influenzata<sup>803</sup>.

Nel caso italiano, la fonte dell’autonomia speciale è costituita dagli Statuti che sono adottati con legge costituzionale. Come si è anticipato, tuttavia, la parte finanziaria degli Statuti stessi reca di regola una disposizione che prevede la possibilità di modificare tale

---

<sup>800</sup> Art. 45, *Ley 28/1990*.

<sup>801</sup> Art. 67, *Ley 28/1990*.

<sup>802</sup> *Disposición adicional segunda, Ley 12/2002*; art. 6, *Ley 28/1990*.

<sup>803</sup> J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, cit., 11-12.

parte anche con legge ordinaria, sentita la Regione<sup>804</sup>. Da questa scelta discendono direttamente due importanti conseguenze: la prima è il “depotenziamento” delle norme finanziarie degli Statuti, modificabili anche mediante una fonte di rango inferiore; la seconda è il primo riconoscimento del principio pattizio nei rapporti fra Stato e Autonomie speciali. Il principio pattizio trova dunque il suo precipuo campo di applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia differenziata, i cui Statuti speciali stabiliscono che le norme statutarie in materia finanziaria possano essere modificate attraverso una legge ordinaria statale, il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e l’ente autonomo

Nonostante i rapporti finanziari fra i due livelli trovino, appunto, negli Statuti una propria regolazione, bisogna puntualizzare come la specialità finanziaria non possa sottrarsi al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione in materia, primo fra tutti il principio di solidarietà<sup>805</sup>.

Nel quadro del federalismo fiscale, bisogna poi richiamare la l. n. 42 del 2009 la quale, con riferimento alle Speciali, assume una rilevanza affatto particolare anche in ragione delle premesse ideologiche (o forse, meglio, dei proclami) che sono alla base della sua adozione, ovvero la finalità dichiarata di rendere «più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali»<sup>806</sup>. L’art. 27, c. 1, della legge stabilisce quindi in generale che: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario»; tuttavia ciò deve avvenire «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi». Il richiamo alle norme di attuazione è ribadito anche ai commi successivi.

L’art. 27 dà quindi un riconoscimento di particolare valore al principio dell’accordo, individuando nelle norme di attuazione degli statuti speciali – che

---

<sup>804</sup> Questo vale per quattro dei cinque statuti vigenti: art. 63, c. 5, St. Friuli Venezia Giulia; art. 54, c. 5, St. Sardegna; art. 50, c. 5, St. Valle d’Aosta; art. 104, c.1, Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige.

<sup>805</sup> T. CERRUTI, *Le regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, cit.

<sup>806</sup> Lo ricorda ad esempio F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale... e di se stessa*, in F. PALERMO e S. PAROLARI, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, cit., 273.

prevedono “a monte” una negoziazione bilaterale all’interno delle commissioni paritetiche Stato-Regione – la fonte con cui definire le modalità di partecipazione delle Autonomie speciali al federalismo fiscale<sup>807</sup>. D’altro canto, l’articolo medesimo prevede numerosi obblighi di adeguamento della disciplina finanziaria ai fini del raggiungimento di obiettivi finanziari nazionali, ponendo il delicato – e non risolto – problema della legittimità delle disposizioni di una legge ordinaria che obblighino a emendare gli Statuti speciali (fonte di rango costituzionale) e pretendano di incidere sul contenuto di fonti atipiche (e dotate di forza passiva peculiare rispetto alle leggi ordinarie) come le norme di attuazione<sup>808</sup>.

Un’ulteriore tappa dell’evoluzione del contesto fattuale e normativo è segnata dalla recente crisi economico-finanziaria, dalla parallela evoluzione del quadro normativo europeo in materia di finanza pubblica<sup>809</sup> e dalla conseguente adozione della l.cost. 20 aprile 2012, n. 1 e della legge rinforzata n. 243 del 2012, idonee entrambe ad incidere anche sulle autonomie speciali<sup>810</sup>, rafforzando gli obblighi gravanti sulla gestione finanziaria e autorizzando il legislatore statale ad intervenire sull’autonomia finanziaria regionale al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Da quanto detto, si desume come il complesso delle fonti che regolano l’autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome trascenda ormai di gran lunga quanto previsto dai rispettivi Statuti: da un lato, infatti, vi è la spinta “uniformante” dettata dai principi costituzionali e dagli obblighi sovranazionali, dall’altro l’evoluzione concreta della specialità, che avviene tramite fonti riconducibili al metodo bilaterale, quali le norme di attuazione degli Statuti speciali e le leggi ordinarie (usualmente, disposizioni di leggi stabilità) adottate previo accordo fra Esecutivi statale e regionale. In altri termini vi è chi parla ormai – riprendendo la celebre categoria mortatiana<sup>811</sup> – di *Statuto materiale*, formato da un complesso di fonti di rango e natura differente, che sarebbe ormai corpo alla specialità finanziaria a fronte della perdita di centralità dello Statuto formale.

---

<sup>807</sup> V. par. successivo.

<sup>808</sup> F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 20-22.

<sup>809</sup> V. *supra*, cap.

<sup>810</sup> In questo senso, Corte cost., sent. n. 88 del 2014.

<sup>811</sup> La teoria è esposta nel classico volume: C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998.

### 5.3 Il principio pattizio

Dall'analisi dei testi normativi che disciplinano i rapporti fra Stato e Regioni dotate di una speciale autonomia finanziaria nei due ordinamenti emerge come, sia a livello costituzionale che nelle fonti primarie, il concreto svolgimento degli stessi sia demandato agli accordi intercorsi fra lo Stato e le Autonomie. La natura del *metodo negoziale* che caratterizza la specialità finanziaria, a parere di chi scrive, potrebbe essere compendiata nelle seguenti caratteristiche:

- *bilaterale*: a differenza del resto delle Regioni che soggiacciono a una disciplina uniforme e possono al limite incidere sull'indirizzo politico statale mediante forme di raccordo (procedimentali o organizzative) di natura multilaterale, gli enti dotati della specialità finanziaria si possono “sedere ad un tavolo” con lo Stato, regolando i rapporti finanziari pregressi e futuri secondo una logica non generale e astratta ma individuale e concreta;
- *obbligatoria*: l'intesa fra i due livelli di governo costituisce il punto di passaggio obbligato per la modifica dei rapporti finanziari (salva la revisione degli Statuti, e nel caso spagnolo della Costituzione, con legge costituzionale), che sono quindi in linea di massima sottratti – con le specificazioni di cui si dirà – alla disponibilità del legislatore statale, che non può agire in maniera unilaterale;
- *intergovernativa*: gli accordi sono raggiunti fra gli Esecutivi dello Stato e della Regione o CA, o direttamente o mediante un organo formato da rappresentanti di entrambi (ad es. *Comisión mixta* per il *País Vasco*), mentre secondario è il ruolo delle Assemblee: essenzialmente esclusi i Consigli regionali (salvo il potere di controllo verso l'Esecutivo regionale) e con un intervento limitato essenzialmente a una sorta di “ratifica” i Parlamenti nazionali;
- *atipica*: a fronte della predeterminazione del metodo, non vi sono vincoli contenutistici. La negoziazione deve naturalmente avvenire nel rispetto dei principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria e, anzi, dare corpo agli stessi: ciononostante molto diverse possono essere le tecniche mediante le quali si garantisce, da un lato, il finanziamento delle spese regionali e, dall'altro, la partecipazione delle Autonomie alla solidarietà territoriale e al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Nel paragrafo successivo



verranno forniti esempi concreti della varietà di esiti che possono essere raggiunti sulla base del metodo negoziale.

Si può osservare che il principio pattizio contribuisce a formare lo statuto costituzionale dell'autonomia finanziaria con riferimento alla specialità in entrambe le esperienze: esso si aggiunge ai principi costituzionali valevoli per l'autonomia finanziaria in generale<sup>812</sup> e, senza negarli, costituisce una forma della loro concretizzazione alternativa a quella valevole per tutte le altre Regioni e CCAA.

L'effettività del principio nell'uno e nell'altro ordinamento presenta delle peculiarità che dipendono sia dall'interpretazione che dello stesso dà il giudice costituzionale, che ne deve assicurare la precettività, sia dalla concreta capacità politico-negoziale delle Regioni e CCAA di ottenerne il rispetto all'interno del procedimento legislativo.

Per cominciare, il *Tribunal constitucional* già nel 1986 ha riconosciuto che il carattere pattizio – profondamente radicato nella storia delle finanze forali – costituisce il *contenido mínimo della garanzia istituzionale* del regime forale del *País Vasco*, nella misura in cui la sua sparizione consisterebbe nella fine di un fattore essenziale per la sopravvivenza del regime stesso<sup>813</sup>. Tre anni dopo, il medesimo principio è stato confermato anche per il *Convenio navarro*<sup>814</sup>.

Tale principio è ricavato soprattutto dallo Statuto della CA definito come norma fondativa della stessa, la quale – integrando in un'organizzazione politica superiore i tre Territori Storici che già godevano di un regime istituzionale di autogoverno – riconosce alla nuova istituzione una serie di competenze che si esercitano in parte tramite degli organi comuni (come il *concierto*), in parte direttamente da parte dei singoli Territori. Lo Statuto è quindi la chiave di volta del sistema in quanto espressione allo stesso tempo del diritto all'*autonomia* garantito dalla Costituzione e concretizzazione “aggiornata” del regime forale con lo scopo di *integrare* i Territori nella nuova struttura territoriale spagnola<sup>815</sup>.

Questo ragionamento del *Tribunal* rende manifesti i due poli della specialità sul piano dei principi che si sono illustrati in apertura del presente capitolo: da un lato il

---

<sup>812</sup> V. *supra*, cap. 4.

<sup>813</sup> STC 76/1988, de 26 de abril.

<sup>814</sup> STC 179/1989, de 2 de noviembre.

<sup>815</sup> STC 76/1988, FJ 5.

diritto all'autogoverno, dall'altro l'obiettivo costituzionale di realizzare il massimo grado di integrazione politica all'interno dell'ordinamento.

Ciò detto sul piano dei principi, bisogna ora approfondire il contenuto concreto della "garanzia istituzionale" che la giurisprudenza riconosce al principio pattizio, posto che – secondo l'insegnamento del medesimo *Tribunal* – in sé la garanzia istituzionale non assicura un contenuto concreto o un ambito competenziale determinato e fissato una volta per tutte, ma la preservazione di un'istituzione in termini riconoscibili secondo la coscienza sociale in un dato momento, impedendo che la stessa sia ridotta a un "semplice nome"<sup>816</sup>. In particolare, il giudice costituzionale ha escluso che la *Disposición Adicional Primera* possa considerarsi un titolo competenziale autonomo dal quale si possano dedurre specifiche competenze, posto che la stessa rimanda alla sua attuazione mediante gli strumenti costituzionali e gli Statuti di autonomia<sup>817</sup>, e ha ribadito che questa attuazione implica un adattamento e una "selezione" dei diritti storici per rendere il sistema compatibile con i principi costituzionali, che non possono comunque essere derogati<sup>818</sup>. La garanzia istituzionale è dunque riferita alla *foralidad* nel suo complesso e non ai singoli diritti storici<sup>819</sup>.

La necessità di inserire il principio pattizio (o, se si vuole, forale) nel quadro dei principi costituzionali giustifica quindi delle limitazioni ai diritti storici. Così, ad esempio, viene in considerazione il principio di uguaglianza – il quale, come si è peraltro già visto, non impedisce delle ragionevoli differenziazioni in un sistema che riconosce in pari tempo il principio dell'autonomia<sup>820</sup> - nella sua particolare declinazione costituita dal principio di unità del sistema tributario, che implica l'obbligo per i territori forali di mantenere una pressione fiscale effettiva globale equivalente a quella esistente nel resto dello Stato. Pur seguendo questo principio, la giurisprudenza del *Tribunal Supremo*<sup>821</sup> riteneva che dovesse tuttavia provarsi tale differenza da parte di chi contestava la legittimità dei provvedimenti dei Territori, trattandosi evidentemente di una *probatio diabolica* in quanto riferita non ad un unico tributo ma al sistema nel suo complesso e con

---

<sup>816</sup> STC 32/1981, de 28 de julio.

<sup>817</sup> STC 123/1984, de 18 de diciembre.

<sup>818</sup> STC 76/1988, FJ 3.

<sup>819</sup> STC 76/1988, FJ 4.

<sup>820</sup> V. *supra*, par. 4.2.

<sup>821</sup> Fino alla *Ley Organica* 1/2010, come si vedrà, queste controversie rientravano nella giurisdizione del giudice *contencioso-administrativo*.

riferimento a una pluralità di esercizi finanziari<sup>822</sup>. Si riconosce inoltre pacificamente che gli accordi fra Stato e CCAA di diritto forale dovrebbero rispettare anche il principio di solidarietà interterritoriale – e si tratta di uno degli aspetti più contestati a livello dottrinale e politico – ma non vi è giurisprudenza specificamente su questo punto.

Ribadiscono il principio bilaterale, e quindi indirettamente il metodo negoziale, alcuni altri importanti istituti. Da sempre, un atteggiamento ostile nei confronti delle prerogative delle CCAA di diritto forale era stato mantenuto dalle Comunità confinanti, *La Rioja* e *Cantabria*, che più intensamente ne subivano la concorrenza fiscale: esse impugnavano i provvedimenti amministrativi che regolavano i tributi nei Territori<sup>823</sup>, la cui legittimità era conseguentemente conosciuta dal giudice ordinario. In questo contesto, vi fu il più grande “attacco” al principio forale, in quanto il *Supremo Tribunal* asserì che le misure di vantaggio previste dal sistema tributario forale costituivano un aiuto di Stato vietato dalla normativa UE<sup>824</sup>. In realtà, questo principio di diritto non corrisponde alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale darà poi ragione ai Territori del *País Vasco*<sup>825</sup>: quello che importa qui sottolineare è che, a fronte di una tale pronuncia, questi ultimi percepivano evidentemente la giurisdizione del giudice ordinario come un pericolo per la propria autonomia tributaria e finanziaria, gestita all’interno di un rapporto bilaterale con lo Stato senza possibilità di ulteriori interferenze. Essi ottennero quindi l’approvazione dell’importante *Ley Organica* 1/2010 la quale sottrae i tributi istituiti a livello forale alla giurisdizione ordinaria per attribuirli direttamente a quella del *Tribunal constitucional*. Questa scelta – definita significativamente *blindaje* del *Concierto autonómico* – è stata giudicata legittima dallo stesso *Tribunal*, il quale vede nella scelta di attribuirgli la giurisdizione uno strumento idoneo di difesa dei diritti storici, secondo quanto stabilito dalla *Disposición Adicional Primera*<sup>826</sup>.

---

<sup>822</sup> STS de 19 de julio de 1991 (Ar. 6227). V. J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, cit., 21-22.

<sup>823</sup> Si noti che questo era reso possibile da un’interpretazione differente dell’interesse legittimo rispetto a quello del sistema italiano, ovvero privo dei requisiti di interesse “personale e diretto” da questo richiesti, comprendendo invece ogni interesse materiale o morale che possa essere soddisfatto dall’accoglimento della pretesa avanzata in giudizio, escluso comunque l’interesse alla mera legalità: J. ESTEVE PARDO, *Lecciones de Derecho administrativo*, Madrid, 2013, 256-258.

<sup>824</sup> STS de 9 de diciembre 2004.

<sup>825</sup> CGUE, 11 settembre 2008, cause riunite C-428/06 e C-434/06, *Unión General de Trabajadores de la Rioja*; per un quadro generale dei principi in materia di aiuti di Stato e delle loro implicazioni sulla potestà impositiva degli enti territoriali, v., *supra*, cap. 3.1.1.

<sup>826</sup> STC 116/2016.

Un altro strumento che attua il principio pattizio, garantendo la bilateralità anche nella fase dell'interpretazione delle norme, è la *Junta Arbitral* alla cui giurisdizione sono invece affidate le controversie fra Stato e CA relativamente all'interpretazione e applicazione del *concierto* e del *convenio* a casi concreti, alla spettanza del gettito di singoli tributi, al domicilio dei singoli contribuenti: essa è infatti composta da tre esperti in materia fiscale, nominati di comune accordo dalle Amministrazioni statale e autonoma<sup>827</sup>.

Non si registra, in ogni caso, una conflittualità fra Stato centrale e CCAA di regime forale analogo a quello presente in Italia fra Stato e Autonomie speciali: la ragione risiede probabilmente nella capacità politica di *País Vasco* e *Navarra* di ottenere condizioni favorevoli in sede di negoziazione con lo Stato, come dimostrano anche i più recenti accordi, dei quali si dirà nel prossimo paragrafo.

Nel caso italiano – seguendo la Corte costituzionale – si può affermare che la «procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali»<sup>828</sup>.

A fronte di una premessa così impegnativa, bisogna vagliare il concreto contenuto di garanzia che la giurisprudenza connette poi a questo principio. Prima di tutto, anche sulla base dell'art. 27, l. n. 42 del 2009, che prevede l'applicazione della disciplina statale alle Speciali «in conformità con i rispettivi statuti e con le procedure pattizie previste per l'adozione dei decreti di attuazione degli statuti», si esclude in linea di massima la diretta applicabilità alle stesse delle norme statali: nel giudizio di costituzionalità, dunque, i ricorsi della Regioni vengono conseguentemente dichiarati inammissibili<sup>829</sup>.

È tuttavia possibile che una disposizione statale provveda la propria applicazione anche alle Autonomie speciale<sup>830</sup>: in particolare gli interventi basati sulla materia di competenza concorrente “coordinamento della finanza pubblica” devono essere contenuti nei limiti delle norme di principio<sup>831</sup>. In ogni caso, ove la materia della legge rientri nella

---

<sup>827</sup> Art. 51 del *Convenio* e art. 65 del *Concierto*. Le decisioni della *Junta* sono comunque in ogni caso impugnabili di fronte al *Tribunal Supremo*. J.L. HERNÁNDEZ GOIKOETXEA, *La situación de las relaciones de carácter tributario entre el País Vasco y el Estado: la concertación de nuevos impuestos y conflictos arbitrales*, in AA.VV., *El Concierto Económico. Los retos actuales*, Vitoria-Gasteiz, 2015, 209 ss.

<sup>828</sup> Così sent. n.155 del 2015.

<sup>829</sup> V. ad esempio sentt. nn. 178 del 2012 e 241 del 2012.

<sup>830</sup> Sent. n. 193 del 2012.

<sup>831</sup> V. *supra*, cap. X

competenza esclusiva dello Stato, il principio pattizio non viene in considerazione<sup>832</sup>.

Anche la determinazione statale unilaterale del concorso delle Speciali agli obiettivi di finanza pubblica risulta inoltre legittima, in considerazione della necessità di rispettare la tempistica imposta dal diritto dell'UE sulla presentazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri: in questi casi il principio dell'accordo non implica infatti un vincolo di risultato, bensì di metodo, mentre la negoziazione può avvenire solo *ex post*, su aggregati già stabiliti a livello centrale<sup>833</sup>. Il limitato spazio di operatività del principio negoziale trova riscontro nella declaratoria d'incostituzionalità solo in caso di totale omissione<sup>834</sup>.

Ulteriori questioni ha sollevato la tecnica adottata dal legislatore statale a partire dalla legge di stabilità 2016, che generalizza il sistema dell'auto-coordinamento, fissando il concorso complessivo delle Speciali agli obiettivi di finanza pubblica, demandando poi agli enti di individuare i singoli obiettivi di riduzione della spesa, tramite accordo intra-regionale da raggiungere in sede di Conferenza permanente. La complessa questione è stata affrontata nella sent. n. 154 del 2017<sup>835</sup>, la quale mette in luce le diverse conseguenze degli accordi intercorsi fra Stato ed Autonomie speciali a seconda del contenuto concretamente assunto dagli stessi. Le Regioni che hanno concluso accordi riconducibili al c.d. "coordinamento dinamico", ossia volti a disciplinare singole misure finanziarie di gestione, non sono escluse dal riparto degli ulteriori "sacrifici" finanziari previsti dalla legge di stabilità; secondo la giurisprudenza «non è, infatti, coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati. La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario»<sup>836</sup>. Diverso il discorso per gli accordi ascrivibili al c.d. "coordinamento statico", i quali definiscono *ex ante* i tagli alla spesa

---

<sup>832</sup> Sent. n. 26 del 2014.

<sup>833</sup> Sent. n. 19 del 2015, sulla quale v. R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, cit.

<sup>834</sup> Ad es., sent. n. 65 del 2015.

<sup>835</sup> Sul punto, cfr. F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.01.2018.

<sup>836</sup> Corte cost., sent. n. 154 del 2017, cons.dir. 4.4.2.1.

che possono essere imposti dallo Stato all'ente territoriale sulla base dell'evoluzione del quadro finanziario, escludendo espressamente ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici. Soltanto questi accordi (in concreto, quelli stretti dalle Province autonome) sono in grado di vincolare effettivamente il legislatore statale, garantendo l'affidamento sulle risorse a disposizione nel tempo sul piano quantitativo.

Infine, bisogna mettere in luce come – anche laddove la Corte utilizza l'art. 27 come norma interposta per quanto concerne il metodo negoziale – essa non giunge a ritenere l'intesa che conclude lo stesso come un'intesa “forte”, senza la quale è del tutto preclusa la possibilità di intervento del legislatore statale: al contrario essa viene letta come un mero limite procedimentale all'esercizio del potere pubblico, potendo lo Stato alla fine agire sempre con determinazione unilaterale, specialmente ove si rifaccia all'esigenza di rispettare gli obiettivi finanziari posti a livello sovranazionale<sup>837</sup>.

Le eccezioni che il principio negoziale patisce nella giurisprudenza costituzionale ne affievoliscono la potenziale forza contro-sistemica – di temperamento delle spinte accentratrici che attraversano l'ordinamento – che si riscontra invece in altre esperienze nel panorama comparato<sup>838</sup>. La lettura che ne viene data sul piano contenutistico impedisce inoltre di assimilarlo «alla ricostruzione pervasiva e realmente biunivoca del principio della *Bundestreue* (la lealtà federale) nell'ordinamento tedesco; ma anche rispetto a quella più attenuata funzione di divieto di eccesso o di abuso di potere, ricondotta nel sistema austriaco al *Berücksichtigungsprinzip* (principio di reciproca considerazione)»<sup>839</sup>.

---

<sup>837</sup> R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo d'unità della Repubblica italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali (Atti del Convegno "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza". Palazzo della Consulta, 15 Maggio 2015)*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), § 5: «L'accordo ... è indicato come modalità preferenziale, cui la Corte ricorda che è possibile derogare con scelta unilaterale solo dopo avere seriamente e sinceramente cercato l'accordo con le Regioni, presupposto dell'esercizio unilaterale di un potere che la Corte intende comunque indicare come surroga di quello principale». Nella recente sent. n. 103 del 2018, la Corte ha ribadito che – di fronte al rifiuto delle Autonomie speciali a stipulare l'intesa volta a determinare il loro contributo rispetto al fondo sanitario – lo Stato è legittimato a determinare il contributo temporaneamente in via unilaterale, onde poi regolare “a valle” tramite la negoziazione bilaterale il contributo di ciascuna Autonomia speciale.

<sup>838</sup> Sulle quali v. sempre F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 1, 2014, 132 ss. e 143 ss.

<sup>839</sup> E. D'ORLANDO, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015,

La giurisprudenza finora esposta, quindi, conferma complessivamente la validità del principio negoziale con riferimento alla specialità finanziaria anche nel caso italiano: numerosi sono tuttavia i temperamenti che lo stesso subisce di fronte alle esigenze del coordinamento finanziario. D'altro canto, le Regioni speciali e le Province autonome continuano a ricorrere alle intese come occasione per tutelare e – come si vedrà nel prossimo paragrafo – anche per ampliare il proprio grado di autonomia: la lettura senza dubbio positiva che le stesse hanno del metodo negoziale permette anche di superare un ultimo aspetto problematico già richiamato all'inizio del paragrafo, ovvero il «carattere poco democratico» determinato dalla «marginalizzazione delle assemblee elettive»<sup>840</sup>. Il maggior peso che alla componente intergovernativa del sistema viene attribuito in questo frangente è peraltro in linea con la stessa tendenza che si verifica nei rapporti tra livello statale e livello sovranazionale e difficilmente può porsi in dubbio la sua legittimità, sia perché esso è previsto da norma di rango costituzionale, sia perché – ove correttamente declinato – rappresenta un sistema peculiare di attuare i principi di autonomia e responsabilità a livello finanziario, in misura analoga e per certi versi anche migliore del sistema valevole per la generalità delle Regioni<sup>841</sup>.

---

125-126. V. anche E. D'ORLANDO, *I rapporti finanziari e le antinomie del modello federale austriaco*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, 51 ss.

<sup>840</sup> S. PAROLARI, *Dall' 'autonomia dinamica' all' 'autonomia partecipata': l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, cit., 72.

<sup>841</sup> Vi è una migliore tutela dell'*autonomia* nei casi in cui gli accordi stabiliscano anche *pro futuro* l'evoluzione dei rapporti finanziari fra Stato e Regione (o Provincia autonoma) garantendo in misura decisamente la programmabilità delle risorse disponibili, vi è una maggiore richiesta di *responsabilità*, ad esempio, nei casi in cui la Regione si fa carico non solo della finanza propria ma anche di quella degli enti locali presenti sul proprio territorio, costituendo un sistema integrato e facendosi garante del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica con riguardo all'intero sistema (è il caso della Regione Friuli Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

## 5.4 Aspetti della disciplina materiale

Con l'esposizione contenuta nei paragrafi precedenti potrebbe ritenersi potenzialmente esaurita la trattazione degli aspetti strutturali della specialità finanziaria nei due ordinamenti. Sembra tuttavia opportuno dare un quadro di alcuni elementi materiali relativi ai singoli casi al fine di rendere l'idea sia della concreta attuazione del sistema sopra esposto, sia della grande varietà di esperienze applicative alle quali esso può dare origine, anche alla luce delle peculiarità storiche, politiche e istituzionali dei singoli casi.

### 5.4.1 País Vasco

La fine dell'anno 2017 ha visto la rinegoziazione del contributo di entrambe le CCAA di regime forale con lo Stato. Gli accordi, che giungono molto in ritardo rispetto ai termini prestabili, sono avvenuti cronologicamente in concomitanza del percorso di approvazione della legge (statale) di bilancio per l'anno 2018: il governo Rajoy – privo della maggioranza assoluta in Parlamento – ha in questo modo ottenuto il sostegno dei deputati delle due CCAA in una fase politica molto delicata. Da qui, le critiche che da parte di una minoranza politica (specialmente i partiti *Ciudadanos* e *Compromís*) sono state mosse nei confronti degli accordi sia sul piano politico che, come si vedrà, su quello giuridico, nei confronti dei criteri di calcolo del contributo che il País Vasco dovrà versare allo Stato nel quinquennio 2017-2021<sup>842</sup>.

Per quanto riguarda quest'ultima CA, si segnala in particolare la recente adozione della *Ley del cupo* per il quinquennio 2017-2021<sup>843</sup>, la quale interviene dopo dieci anni dalla precedente: da questo ritardo conseguiva il mancato aggiornamento del contributo (secondo quanto prevede la *Ley del Concierto*) per il periodo 2012-2016, che la legge del 2017 stabilizza retroattivamente<sup>844</sup>.

---

<sup>842</sup> La posizione politica di *Ciudadanos* è esposta ad esempio da M. ALBEROLA, *Ciudadanos y Compromís votarán en contra del cupo vasco en el Congreso de los Diputados*, in *El País*, 21.11.2017; M. ALBEROLA, I. DOMÍNGUEZ, *La aprobación del cupo vasco evidencia las grietas de la financiación autonómica*, in *El País*, 23.11.2017.

<sup>843</sup> Si tratta della *Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021*.

<sup>844</sup> Disposición adicional séptima: «Excepcionalmente, se declara definitiva la metodología seguida para el señalamiento de los cupos definitivos correspondientes al quinquenio 2012-2016, contenida en la ley



Con la legge del 2017 viene ribadita quindi prima di tutto la validità del principio pattizio, da applicarsi non solo per la revisione quinquennale del *cupo* ma anche – durante tale periodo – in qualsiasi caso di revisione dell’ordinamento tributario, in generale o rispetto a tributi specifici<sup>845</sup>. In caso di trasferimento dell’esercizio effettivo di competenze (e dei relativi costi) dallo Stato alla CA o viceversa, il sistema di ricalcolo degli oneri viene predeterminato dalla legge stessa (art. 11).

Sulla base di quanto stabilito dall’accordo raggiunto dalla *Comisión Mixta* nella sua riunione del 19 luglio 2017 – che la legge statale si limita a recepire, senza possibilità di emendamenti – il *cupo* viene determinato seguendo il seguente procedimento. A base di calcolo vengono assunti gli oneri finanziari statali relativi alle funzioni non assunte dalla CA, oneri derivanti dalla spesa *globale* riferita all’intero territorio statale, fra i quali sono inclusi anche quelli relativi al *Fondo de Compensación Interterritorial* e agli interessi e alle quote di ammortizzazione del debito pubblico statale (artt. 3 e 4). Per calcolare la parte di questo importo riferibile alla CA si applica un coefficiente, che è stato stabilito nella misura del 6,24% (art. 7). Al risultato di questa operazione vengono poi applicati ulteriori aggiustamenti per garantire che esso corrisponda effettivamente alla spesa riferibile alla CA<sup>846</sup>. In definitiva, il *cupo* relativo all’anno base 2017 è stato stabilito nella misura di circa 1.300 milioni di euro e verrà rivisto annualmente secondo un criterio di aggiornamento predeterminato, legato al gettito tributario (art. 10)<sup>847</sup>.

---

*29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, en los términos aprobados por la Comisión Mixta del Concierto Económico».*

<sup>845</sup> In questo senso, espressamente, *Disposición adicional cuarta; Disposición adicional quinta; Disposición adicional sexta.*

<sup>846</sup> Si tratta degli *ajustes* e *compensaciones*, previsti dagli artt. 5 e 6. Gli *ajustes* sono criteri per aggiornare ogni anno la stima degli ingressi per imposte dirette imputabili al *País Vasco* e allo Stato. La norma richiama l’art. 55 della *Ley del Concierto*, per i relativi criteri, mentre per l’IVA e le accise si seguono i criteri speciali stabiliti dagli artt. 14 e 15 della *Ley del Cupo*. Le *compensaciones* sono quote che vengono sottratte al *cupo* dovuto da ciascun Territorio storico, sulla base del gettito dei tributi e delle entrate non tributarie non attribuiti alla CA e riscossi dallo Stato sul territorio, nonché la parte imputabile del *deficit* del bilancio statale (art. 6). Il coefficiente di calcolo delle *compensaciones* è il medesimo di quello delle spese (art. 7).

<sup>847</sup> *«El índice de actualización es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas, que figure en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del ejercicio al que se refiera el cupo líquido y los ingresos, debidamente homogeneizados, previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio».*

I contenuti della legge, come detto, sono sostanzialmente riproductivi dell'accordo stretto nella *Comisión Mixta*, e la discussione parlamentare è avvenuta con procedura d'urgenza: questo ha generato le proteste della minoranza contraria alla legge la quale, non raggiungendo il numero di 50 deputati, non aveva nemmeno la facoltà di presentare ricorso d'incostituzionalità di fronte al *Tribunal constitucional*<sup>848</sup>. È già emerso in questo lavoro come le questioni processuali – in questo caso la legittimazione ad agire – siano strettamente connesse ai profili sostanziali; specialmente in caso di norme contrattate, l'assetto di interessi nelle stesse cristallizzato, anche se in ipotesi non conforme ai principi costituzionali, risulta difficilmente “agcredibile” da parte di soggetti terzi privi della legittimazione ad agire. Le medesime forze di opposizione hanno in questo caso cercato di superare il problema sollecitando l'intervento del *Defensor del Pueblo*, organo di rilevanza costituzionale dotato in ogni caso di detta legittimazione<sup>849</sup>, lamentando in particolare la violazione dei principi di eguaglianza e solidarietà interterritoriale (art. 2, 14, 138 e 139.1 Cost. spagnola).

Di grande interesse il provvedimento con il quale il *Defensor del Pueblo* rigetta l'istanza<sup>850</sup>: di questo, si vogliono mettere qui in luce tre aspetti. In primo luogo, sebbene la questione non sia affrontata esplicitamente, il *Defensor* dà per implicita la propria legittimazione ad agire: la *ley del cupo*, pur nella sua oggettiva peculiarità e pur essendo usualmente approvata con un'ampia maggioranza, non può in astratto considerarsi sottratta all'esame del giudice costituzionale, adito dal *Defensor* su sollecitazione di altri soggetti (ad esempio, altre CCAA). In secondo luogo, di fronte alle critiche alla legge, il *Defensor* assume un atteggiamento molto cauto, ritenendo essenzialmente che (1) il *vulnus* ai principi di eguaglianza e solidarietà dovrebbe spingersi al di là dei limiti ragionevoli ammessi in un sistema che costituzionalizza il principio autonomistico e che, ancora più problematicamente, (2) questa irragionevolezza dovrebbe essere dimostrata sulla base di solidi elementi probatori, assenti nell'istanza in esame<sup>851</sup>. Infine, il *Defensor*

---

<sup>848</sup> Art. 32.1, lett. c), *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*.

<sup>849</sup> Art. 32.1, lett. b), *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre*.

<sup>850</sup> *Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2017 de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021*, disponibile sul sito [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es).

<sup>851</sup> Si riportano alcuni passaggi significativi: «*Esta institución considera que la Ley 11/2017 no es inconstitucional porque ofrezca señales o indicios de un resultado reputado insolidario. Podría reputarse inconstitucional si dispusiera un modo determinación del cupo que siempre e inevitablemente, es decir que*

riconosce che non è stata garantita la trasparenza del procedimento di determinazione dei costi relativi alle funzioni non attribuite alla CA: tuttavia non si ritiene competente a indirizzare raccomandazioni agli organi legislativi con riferimento al procedimento legislativo, mentre afferma che la fase precedente svolta dalla *Comisión* (che ha natura amministrativa pur essendo finalizzata all'iniziativa legislativa) «*puede e y debe ser más transparente*».

Come si vede, dunque il *País Vasco* – non senza alcune polemiche – continua a conservare praticamente invariato il proprio regime di specialità finanziaria che viene confermato anche per i prossimi anni.

---

*en todo caso y necesariamente, diera como resultado un cupo sin duda insolidario, algo que esta institución no encuentra... Esta institución no sostiene que la Leu 11/2017 sea un modelo de claridad y transparencia, ni que contenga una descripción documentada y plausible de como se han calculado las cargas asumidas y no asumidas... Lo que se sostiene aquí es que la Ley 11/2017 no es inconstitucional porque incorpore variables y parámetros irrazonables o absurdos... El Defensor del Pueblo no encuentra que el cálculo del cupo vasco implica necesariamente sobrepasar el margen de diferencias aceptables entre territorios, ni una ruptura del principio constitucional de igualdad. Para una demostración, o al menos para obtener indicios probatorios de desigualdad básica, ha de disponerse de evidencias verificables, patentes y no circunstanciales».*

#### 5.4.2 Navarra

Il 27 dicembre 2017 è stato firmato dai Ministri delle finanze delle due parti anche il *Convenio económico* relativo al quinquennio 2015-2019 fra Stato e Navarra<sup>852</sup>.

In questo caso, si stabilisce un contributo della Navarra alle finanze statali (*aportación*) pari a 510 milioni di euro per l'anno 2015: questo costituisce poi l'anno base per il calcolo del contributo della CA nel periodo indicato (2015-2019), la cui entità viene modificata sulla base dell'evoluzione del gettito tributario che lo Stato realizza sui tributi previsti dall'accordo<sup>853</sup>.

Questo accordo – come si desume dal quinquennio di riferimento – avrebbe dovuto essere concluso più di due anni prima; tuttavia esso, sulla base della *Ley del Convenio*, ha effetto retroattivo a partire dal 2015 e regola anche quindi in maniera definitiva le somme dovute dalla CA per gli anni 2015 e 2016<sup>854</sup>.

A fronte della normalizzazione dei rapporti finanziari con lo Stato, si deve osservare che il debito pubblico della Navarra è aumentato vertiginosamente dall'inizio della crisi (da 868 milioni di euro nel 2008, a 1.691 milioni nel 2010, fino a 3.461 milioni nel 2016): il tasso d'interesse è tuttavia molto basso (1,59%) in ragione della grande affidabilità riconosciuta sul piano finanziario<sup>855</sup>.

---

<sup>852</sup> Dal momento che non è stato possibile reperire il testo dell'accordo né sui siti ufficiali né all'interno di pubblicazioni scientifiche, si farà riferimento alle notizie comparse sulla stampa. V. ad esempio, *Navarra y el Estado han acordado esta tarde la actualización del quinquenio 2015-2019 del Convenio Económico*, in [www.navarra.es](http://www.navarra.es), 27.12.2017.

<sup>853</sup> L'accordo sembra favorevole per la Navarra in quanto il contributo del 2016 risulta il più basso a partire dal 2008 (inizio della crisi economico-finanziaria): J.G. JORRÍN, *Navarra 'arranca' a Montoro realizar su aportación al Estado más baja de la crisis*, in *El Confidencial*, 27.12.2017.

<sup>854</sup> Questa, avendo versato una somma superiore al dovuto, riceverà dunque dallo Stato 145,5 milioni di euro.

<sup>855</sup> Sandards&Poors attribuisce al debito della Navarra il *rating* A+ (con *outlook* positivo); il *rating* del debito pubblico statale è A-.

### 5.4.3 Friuli Venezia Giulia

Fra le Speciali italiane, ci si sofferma in primo luogo e in particolare sul Friuli Venezia Giulia<sup>856</sup>: si tratta infatti della Regione nella quale ha sede il presente dottorato di ricerca e con la quale è stato anche possibile condurre un dialogo diretto sulle problematiche concrete, dando una declinazione operativa alla ricerca.

Le questioni finanziarie sono senza dubbio uno dei nodi più problematici del rapporto fra Stato e Regione FVG. Per inquadrare appieno la consistenza dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione, è opportuno partire dalle norme dello Statuto che definiscono le tipologie di entrate tributarie regionali e dall'applicazione che hanno ricevuto nel tempo (art. 48 St.).

Il FVG è dotato di potestà impositiva propria sulla base del combinato disposto degli artt. 5, c. 1, n. 3 e 51 St.: non si registra tuttavia un significativo esercizio di tale competenza da parte della Regione, che si è limitata a “manovrare” i tributi propri derivati<sup>857</sup>, istituiti con legge dello Stato, senza mai stati istituire tributi propri in senso stretto<sup>858</sup>. La parte più significativa delle entrate regionali è quindi determinata dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, nella misura stabilita dall'art. 49 St.<sup>859</sup>:

---

<sup>856</sup> Sulla finanza del FVG, v. G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia*, cit.; C. CHIAPPINELLI, F. PICOTTI, *I modelli delle relazioni finanziarie Stato-Autonomie speciali*, cit.; F. CACCIAGUERRA, *L'autonomia di entrata e di spesa del Friuli Venezia Giulia*, cit.; F. CACCIAGUERRA, *Contabilità e bilancio*, cit.; E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia*, cit.

<sup>857</sup> IRAP; addizionale IRPEF; tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, comma 24, l. n. 549 del 1995); tassa per il diritto allo studio universitario (art. 3, c. 20, della medesima legge); contributo sui premi delle assicurazioni dei veicoli e dei natanti (art. 334, d.lgs. n. 209 del 2005); tassa di concessione regionale per il rilascio della abilitazione all'esercizio venatorio (art. 23, l. n. 157 del 1992).

<sup>858</sup> Per un quadro d'insieme, cfr. G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, cit.

<sup>859</sup> Fino al 2017: IRPEF (6/10), IRPEG/IRES (4,5/10), IVA (9,1/10), ritenute su interessi e redditi da capitale (6/10), imposte su energia elettrica, tabacchi e canoni di concessioni idroelettriche (9/10), nonché il 29,75 per cento del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34 per cento del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione. L'articolo è stato più volte modificato per essere adattato al modificarsi del sistema tributario statale. Problema di rilievo sono i criteri di riferibilità del gettito del tributo alla Regione (art. 1, comma 4, d.lg. 31 luglio 2007, n. 137): nella quasi totalità dei casi esso è il luogo di riscossione o il luogo di consumo (per i tributi relativi a energia elettrica, tabacchi o accise su benzina e gasolio); l'eccezione è costituita dalla compartecipazione sulle ritenute sui redditi da pensione per la quale – a seguito dell'accordo Prodi-Illy del 2006 – il criterio è la residenza del soggetto passivo. Si può notare infine come la cessione di una quota dell'accisa sulla benzina sia finalizzata a concedere alla Regione un maggior margine di manovra a sostegno dei distributori locali, che soffrono una concorrenza particolarmente intensa da parte degli operatori sloveni (così G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia*, cit., pp. 150-151). Con la legge di stabilità per il 2018 (l. n. 205 del 2017), l'art. 49 è stato modificato e prevede ora: «a) i 2,975 decimi del gettito dell'accisa sulla benzina e i 3,034 decimi del gettito dell'accisa sul gasolio

rispetto ad altre autonomie speciali, tale compartecipazione è limitata sia rispetto al numero di tributi compartecipati, che non sono la totalità, sia rispetto al *quantum* della proporzione attribuita alla Regione<sup>860</sup>. Infine, l'art. 50 prevede contributi speciali statali destinati a scopi determinati che non rientrino nelle funzioni normali della Regione (l'unica tipologia ammessa di trasferimenti vincolati).

La prassi delle relazioni finanziarie Stato-Regione FVG non ha visto tanto l'adozione di apposite norme di attuazione dello Statuto, quanto la negoziazione volta per volta di accordi politici per definire le questioni controverse e la misura della partecipazione del FVG alla solidarietà nazionale e agli obiettivi di finanza pubblica, con successiva ricezione del contenuto degli accordi tramite legge statale, ovvero con la legge di stabilità (accordi Illy-Prodi dell'ottobre 2006 e del dicembre 2007; accordo Tondo-Tremonti dell'ottobre 2010; accordo Serracchiani-Padoan del 2014 e del 2017). Questa scelta, se può essere stata determinata dai vantaggi immediati (e dal ritorno "di immagine") che possono ottenersi nella negoziazione politica, non fa però che confermare (e intensificare) i dubbi sistematici in merito alle fonti della specialità finanziaria e alle conseguenti garanzie per la Regione nel caso di mancato rispetto dei patti da parte dello Stato. Il contenzioso che ne è seguito di fronte alla Corte costituzionale, e di cui si darà brevemente conto, ne è in qualche modo l'ennesima dimostrazione.

Dal punto di vista del contributo del FVG al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, la Regione contribuisce al rispetto di tale disciplina prima di tutto mantenendo in equilibrio il proprio bilancio e riducendo l'indebitamento e, in particolare,

---

erogati nella Regione per uso di autotrazione; b) i 5,91 decimi del gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione; c) i 5,91 decimi del gettito dell'accisa sui tabacchi lavorati immessi in consumo nella Regione; d) i 5,91 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) afferente all'ambito territoriale, esclusa l'IVA applicata alle importazioni, da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'Istituto nazionale di statistica; e) i 5,91 decimi del gettito di qualsiasi altro tributo erariale, comunque denominato, maturato nell'ambito del territorio regionale, ad eccezione: delle accise diverse da quelle indicate alle lettere a), b) e c); dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti, sui bitumi di petrolio e altri prodotti; delle entrate correlate alle accise; della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto; delle entrate derivanti dai giochi; delle tasse automobilistiche; dei canoni di abbonamento alle radioaudizioni e alla televisione. Per i tributi erariali per i quali non è individuabile il gettito maturato, si fa riferimento al gettito riscosso nel territorio regionale». L'innovazione più importante è il "ribaltamento" del criterio di attribuzione dei tributi, essendo ora prevista l'attribuzione non di una quota dei soli tributi nominati ma di «qualsiasi tributo erariale» salve le eccezioni espressamente previste.

<sup>860</sup> B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 254, Tab. 2.

il rapporto debito/PIL regionale. Le peculiarità contabili conseguenti alla specialità finanziaria devono indurre alla prudenza nel comparare i bilanci del FVG con quelli delle altre Regioni, specialmente con riferimento agli esercizi passati<sup>861</sup>: ciononostante, sulla base dei dati relativi al 2016, si può affermare che il FVG abbia mantenuto il proprio bilancio in equilibrio – con un avanzo di 1.127,7 milioni di euro – e che abbia continuato a ridurre l’indebitamento (non emettendo nuovo debito), che è passato da 1.208,6 milioni nel 2010 a 610 milioni nel 2014 (- 49,53%), fino a 374,2 milioni nel 2016 (ulteriore - 38,66%)<sup>862</sup>.

Ben più complesso e problematico si presenta il versante della partecipazione del FVG al raggiungimento degli obiettivi finanziari del livello centrale di governo. Gli strumenti utilizzati dallo Stato nei confronti della Regione sono stati essenzialmente:

- le clausole di riserva del gettito all’erario, autorizzate dalle norme di attuazione dello Statuto purché destinate «alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione» e con precisi limiti temporali<sup>863</sup>;

- gli accantonamenti d’entrata, con cui lo Stato accantona una quota del gettito destinato alla Regione per destinarla provvisoriamente al risanamento della finanza

---

<sup>861</sup>Peculiarità in via di superamento ove incompatibili con la disciplina posta dal d.lgs. n. 118 del 2011 e ss.mm. (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi). Come spiega CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA, *Relazione sul rendiconto generale della regione Friuli Venezia Giulia per l’esercizio finanziario 2014*, (dep. 5 agosto 2015), disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), p. 322, l’analisi dell’indebitamento in FVG si presenta problematica a causa della peculiarità contabile del debito c.d. “potenziale”: si tratta di debito autorizzato ma non emesso (perché la Regione è ad esempio riuscita a far fronte con altri mezzi ai propri impegni finanziari), che nel tempo ha assunto un’entità tale da superare quello effettivo. Si tratta di un fenomeno in fase di superamento in quanto non compatibile con le esigenze dell’armonizzazione dei bilanci pubblici nazionali. I dati riportati in testo sono riferiti al debito con oneri a carico della Regione.

<sup>862</sup>I dati sono tratti da CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA, *Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2016 della regione Friuli Venezia Giulia*, (dep. 30 giugno 2017), disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>863</sup>Art. 4, c. 1, d.lgs. n. 144 del 1965 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale). Si vedano, ad esempio, l’art. 1, c. 508, l. n. 147 del 2013, che ha superato il vaglio della Corte costituzionale (sent. n. 3 del 2016), e l’art. 2, d.l. n. 138 del 2011, dichiarato invece, con sent. n. 241 del 2012, parzialmente illegittimo con riferimento ad alcune disposizioni riferite alla Regione siciliana, mentre veniva dichiarata la non fondatezza dei ricorsi delle altre Regioni a statuto speciale in virtù di un’interpretazione sistematica che portava ad escludere l’applicabilità della riserva alle Regioni stesse.

pubblica<sup>864</sup>: a differenza della misura precedente l'accantonamento non sottrae definitivamente le risorse alla Regione;

- i limiti posti all'autonomia di spesa, comuni peraltro anche alle Regioni a statuto ordinario, rientranti anche in ambiti di particolare rilievo (come le spese per il personale) e, soprattutto, compresi nelle materie di competenza regionale, mettendo in crisi lo stesso riparto delle competenze<sup>865</sup>.

Tali interventi hanno suscitato una significativa conflittualità tra Stato e Regione innanzi alla Corte costituzionale. Il conflitto è un'opzione che non necessariamente è dipesa da una scelta della Regione: la strada alternativa della contrattazione – cui si è già fatto cenno – ha presentato più di un profilo problematico. Essa può essere infatti difficile da intavolare, per l'indisponibilità degli interlocutori e/o per mancanza di tempi tecnici; in altri casi il metodo negoziale, pur attuato, è stato frustrato dall'inadempimento di uno dei contraenti<sup>866</sup>.

A questo ultimo proposito, un passaggio particolarmente rilevante della recente storia dei rapporti finanziari Stato-Regione FVG è stata la questione relativa al c.d. *extragettito* dell'IMU. Il *casus belli* è stato determinato dalla normativa statale che, provvisoriamente, nel passaggio tra ICI e IMU, riservava allo Stato il maggior gettito di IMU e TARES rispetto alla prima imposta, mediante accantonamenti a valere sulle compartecipazioni regionali al gettito dei tributi statali, in totale violazione della garanzia prevista dal principio pattizio.

Con una prima pronuncia, assai problematica, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili tutti i ricorsi regionali, ritenendo di non poter «esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza»<sup>867</sup>. Pur riconoscendo la violazione del principio

---

<sup>864</sup>Esempi ne sono l'art. 28, c. 3, d.l. n. 201 del 2011; l'art. 15, c. 13 e c. 22, e l'art. 16, c. 3, d.l. n. 95 del 2012; l'art. 1, c. 132, l. n. 228 del 2012; l'art. 1, c. 481 e c. 526, l. n. 147 del 2013; l'art. 1, c. 400, l. n. 190 del 2014; l'art. 1, c. 680, l. n. 208 del 2015.

<sup>865</sup>V. *supra*, par. 4.5.

<sup>866</sup>Si veda, ad esempio, il caso risolto con sent. n. 154 del 2017, richiamato al par. precedente.

<sup>867</sup>Sent. n. 155 del 2015.



negoziale, il giudice costituzionale riteneva che in questa materia mancassero i presupposti per una pronuncia “a rime obbligate”, non potendo quindi egli dettare una disciplina delle relazioni finanziarie alternativa a quella impugnata<sup>868</sup>.

A fronte tuttavia di una legge statale (legge di stabilità per l’anno 2014) che stabilizzava detto accantonamento – sempre senza alcun negoziato con la Regione FVG – la Corte ha adottato una pronuncia di illegittimità secca (con effetto a far data dalla pubblicazione della sentenza), con riferimento a più parametri: la violazione del principio dell’accordo ma anche quello di neutralità finanziaria delle manovre fiscali dello Stato sul sistema finanziario della Regione e dei Comuni sul suo territorio<sup>869</sup>; del principio del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.) e del principio di leale collaborazione<sup>870</sup>.

Nonostante gli “incidenti di percorso”, la strada della negoziazione con lo Stato rimane probabilmente la più auspicabile per il consolidamento dell’autonomia finanziaria del FVG, tanto sul piano qualitativo che su quello quantitativo: a questo fine di sicura importanza è l’attribuzione alla Regione – a partire dal 2018 – di una quota di «qualsiasi tributo erariale», percorso che potrebbe vedere in prospettiva la trasformazione di alcuni tributi erariali in tributi propri regionali, attribuendo così la potestà normativa al legislatore regionale e mettendo il relativo gettito al riparo dai mutamenti della legislazione statale.

---

<sup>868</sup> G. D’AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi “riparatori”*. Nota a commento della sent. n. 155 del 2015, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 02.05.2016; C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *federalismi.it*, 14.10.2015.

<sup>869</sup> Art. 1, c. 157 e c. 159, l. n. 220 del 2010.

<sup>870</sup> Sent. n. 188 del 2016.

#### 5.4.4. Trentino-Alto Adige/Südtirol

L'esperienza del Trentino-Alto Adige presenta a sua volta delle peculiarità all'interno del panorama delle Speciali, sia perché in realtà il sistema finanziario fa capo alle due Province autonome di Trento e Bolzano, che – pur agendo spesso unitariamente nei rapporti con lo Stato – costituiscono a loro volta due enti dotati di autonomia politica costituzionalmente garantita, sia perché in questo contesto sono state varie volte elaborate soluzioni innovative nei rapporti finanziari con lo Stato, oggetto anche di imitazione da parte delle altre Autonomie speciali<sup>871</sup>.

Il sistema di finanziamento previsto dallo Statuto ha visto un'evoluzione in varie fasi. Nel primo Statuto d'autonomia del 1948, il bilancio provinciale era costituito in misura preponderante dalla compartecipazione in quota fissa a gettiti erariali di pertinenza locale (51%). Il secondo Statuto del 1972, invece, aveva perseguito una strategia diversa, aumentando il peso della quota variabile, definita annualmente sulla base di un'intesa fra Governo e Presidente della Giunta regionale, che diveniva la fonte di finanziamento principale dell'autonomia. Con la l. n. 389 del 1989 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione e delle Province Autonome con la riforma tributaria), l'art. 80 St. veniva nuovamente modificato<sup>872</sup>, con un ritorno ad un sistema basato prevalentemente sulla quota fissa, dove all'aumento delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali faceva fronte un tetto alla crescita della quota variabile. In questo modo si perseguiva la duplice finalità di limitare il potere statale di variare il volume delle risorse attribuite a Regione e Province e di responsabilizzare queste ultime sul piano finanziario, poiché non avrebbero più potuto contare sul “paracadute” dei trasferimenti a titolo di quota variabile<sup>873</sup>.

---

<sup>871</sup> Sul caso del T-AA, vi è una bibliografia particolarmente ampia: v. ad esempio E. DOMORENOK, *La Provincia autonoma di Bolzano*, cit.; S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *La Provincia autonoma di Trento*, cit.; S. PAROLARI, *Dall' 'autonomia dinamica' all' 'autonomia partecipata': l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, cit.; G. POSTAL, F. GUELLA, *La specialità trentina tra istituzioni autonomiste statutarie e normativa di attuazione*, cit.; G. CERIA, *Le autonomie speciali italiane e il caso del Trentino-Südtirol*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015, 69 ss.; O. PETERLINI, M. ROSINI, *L'autonomia finanziaria*, in S. BARONCELLI (cur.), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol*, Torino, 2015, 131 ss.

<sup>872</sup> Sulla base di tale modifica sono state adottate alcune ulteriori norme di attuazione: d.lgs. nn. 267 e 268 del 1992 e d.lgs. n. 432 del 1996.

<sup>873</sup> S. PAROLARI, *Dall' 'autonomia dinamica' all' 'autonomia partecipata': l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, cit., 69.

Più recentemente, il percorso della specialità finanziaria della Regione T-AA e delle Province autonome è stato segnato dall'attuazione del federalismo fiscale: in questo caso è stata seguita la strada della modifica diretta dello Statuto di autonomia, mediante legge ordinaria statale (legge finanziaria prima e di stabilità poi) previo accordo fra tutti gli enti coinvolti. In un contesto articolato come quello del T-AA la contrattazione non può infatti essere limitata a due attori (statale e regionale), dovendo vedere il coinvolgimento, oltre che del Governo e della Regione, anche delle Province autonome.

È in particolare a seguito del c.d. “Accordo di Milano” del 30 novembre 2009 che è stato quasi interamente riscritto il Titolo VI St. (art. 69-83)<sup>874</sup>, con la ridefinizione del quadro delle entrate regionali e provinciali, costituite in misura preponderante dalle compartecipazioni al gettito dei tributi statali riferibili al territorio (a fronte della rinuncia alla quota variabile) e sui tributi propri, con un correlativo ampliamento della potestà impositiva delle Province<sup>875</sup>. La partecipazione delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica si realizza inoltre soltanto tramite la previsione dei saldi complessivi, di un obiettivo finanziario da raggiungere per ciascun esercizio, lasciando le stesse libere di scegliere le modalità per raggiungerli.

A questo accordo è seguita, il 15 ottobre del 2014, una nuova intesa nota come “Patto di Garanzia” che ha ridefinito i termini del concorso degli enti del T-AA agli obiettivi di finanza pubblica<sup>876</sup>, secondo un percorso di progressiva normalizzazione dei rapporti finanziari fra Stato e Province autonome scandito in tre fasi, culminante – a partire dal 2013 – in una stabilizzazione del contributo del T-AA alla sostenibilità della finanza pubblica, sulla base di un importo-base di contributo complessivo (905 milioni di euro) da rideterminarsi annualmente sulla base della variazione percentuale degli oneri del debito delle PP.AA.

Sulla base di questo accordo, la legge di Stabilità per il 2015 ha quindi ulteriormente modificato lo Statuto speciale per il T-AA, inserendosi nel solco tracciato dall'esperienza

---

<sup>874</sup> Le modifiche sono state apportate dall'art.2, cc. 106-126, l. n. 191 del 2009 (Legge finanziaria per il 2010).

<sup>875</sup> Sull'Accordo di Milano v., in particolare, E. MAGNAGO, *Prima, durante e dopo l'Accordo di Milano. Relazioni finanziarie Stato- Province Autonome tra federalismo fiscale e crisi economica*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, A. VALDESALICI (cur.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino*, Padova, 2013, 195 ss.

<sup>876</sup> Sul quale v. A. VALDESALICI, *Il nuovo accordo finanziario per il Trentino Alto Adige/Südtirol tra specialità e riequilibrio della finanza pubblica*, in *Il Commercialista veneto*, 22, 2014, 23-24.

precedente, secondo la quale la modifica diretta dello Statuto – previo accordo fra tutti gli enti coinvolti – costituisce il modo di disciplinare le relazioni finanziarie fra gli stessi, se del caso inserendo anche in detta fonte norme di dettaglio e ribadendo espressamente la necessità di ricorrere al metodo pattizio per modificarle<sup>877</sup>.

Sul piano sostanziale, bisogna invece osservare come le Province autonome abbiano nel tempo costantemente ampliato le proprie competenze: da un punto di vista finanziario questo ha comportato l’inserimento di voci di entrata aggiuntive da parte delle norme di attuazione e della legislazione statale ordinarie onde far fronte, con ulteriori trasferimenti erariali, alla conseguente necessità di maggiori risorse finanziarie<sup>878</sup>. Nel periodo della crisi finanziaria questa tendenza si è convertita in una “scelta strategica” per interpretare la specialità finanziaria non soltanto in chiave difensiva: le Province autonome hanno infatti saputo ottenere – mediante l’utilizzo del metodo negoziale – di partecipare al sostegno degli oneri finanziari non soltanto sopportando tagli alle risorse, ma piuttosto con l’attribuzione di ulteriori competenze, senza ottenere un correlativo trasferimento di risorse. Non quindi ricevendo di meno ma “facendo” di più. In questo modo, la crisi ha potuto paradossalmente diventare per le Province autonome un’occasione di ulteriore ampliamento del già consistente bagaglio di competenze acquisite nel tempo.

---

<sup>877</sup> Art. 1, c. 407, l. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015). Per uno sguardo complessivo su questo percorso: F. GUELLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015. L’art. 79, c. 2, St. stabilisce espressamente: «Le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall’articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1».

<sup>878</sup> G. POSTAL, F. GUELLA, *La specialità trentina tra istituzioni autonomiste statutarie e normativa di attuazione*, cit., 94.

#### 5.4.5 Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Nel trattare il caso della Valle d'Aosta va tenuto presente che si tratta di un'esperienza peculiare prima di tutto sul piano dimensionale: siamo infatti di fronte a una "microregione" di circa 125.000 abitanti<sup>879</sup>. Dalla limitata base personale dell'ordinamento consegue che esso può essere influenzato da fatti finanziari determinati che risulterebbero irrilevanti, o comunque di importanza non strutturale, nell'ambito di sistemi più ampi<sup>880</sup>.

Nello Statuto valdostano, l'autonomia finanziaria è delineata soltanto nei suoi elementi fondamentali – ovvero con la definizione delle tipologie di entrata: soltanto con l. n. 1179 del 1955 la Regione ottiene l'attribuzione della compartecipazione ai tributi erariali riferibili al territorio regionale, sistema che viene poi riformato dalla l. n. 690 del 1981, che disegna il riparto fiscale tuttora vigente.

Esso è stato "ritoccato" non nella struttura ma nelle quote di compartecipazione a seguito degli accordi Stato-Regione (sottoscritti dal Presidente della Regione rispettivamente in data 11 novembre 2010 e 21 luglio 2015), sull'onda del c.d. Accordo di Milano fra Stato e Province autonome: in questa sede vi è una consistente diminuzione delle risorse disponibili per la Regione a decorrere dal 2011. Inizialmente recepito con legge ordinaria (l. n. 220 del 2010, legge di stabilità per l'anno 2011), il primo accordo è stato poi trasposto in una specifica norma di attuazione (d.lgs. n. 12 del 2011)<sup>881</sup>.

---

<sup>879</sup> P. VESAN, *La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale*, cit.; R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit.; G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., part. 155 ss.

<sup>880</sup> Significativo l'esempio di G. SCANU, *ibidem*, 168, che ricorda come il 7,6% delle entrate regionali è rappresentato dalle accise versate da un'unica azienda, la Heineken Italia S.p.A., con la quale la Regione ha stretto accordi economici finalizzati al mantenimento della sede aziendale nel territorio regionale.

<sup>881</sup> All'esito del percorso descritto, alla VdA sono attribuite le seguenti compartecipazioni: 1) il gettito delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percette nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive (IRPEF; IRES; ritenute su interessi e redditi da capitale; ritenute d'acconto sui dividendi; ritenute sui premi e sulle vincite; imposta sulle successioni e donazioni); 2) i nove decimi del gettito di tasse e imposte erariali sugli affari percette nel territorio regionale (imposta di registro; imposta di bollo; imposte ipotecarie; tasse sulle concessioni governative); 3) gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), compresa quella relativa all'importazione; 4) i nove decimi dei canoni, qualora riscossi dallo Stato, per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico; 5) altre imposte percette nel territorio regionale (intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica; i nove decimi delle accise sugli spiriti e sulla birra; i nove decimi della sovrimposta di confine, inclusa quella sugli oli minerali); 6) altre imposte e proventi erariali afferenti il territorio regionale (intero gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas, sui gas petroliferi liquefatti e sul gas naturale per autotrazione, erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio della Regione, e dell'accisa sugli stessi per uso combustibile da riscaldamento, nonché delle accise sugli altri prodotti energetici immessi in consumo da depositi fiscali ubicati nella Regione per qualunque uso;

Una singolare disposizione dello Statuto di autonomia prevedeva inoltre la possibilità di istituire una zona franca a livello regionale. Stabilisce infatti l'art. 14 St. che «il territorio della Valle d'Aosta è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca», rinviando le modalità d'attuazione di tale regime ad una successiva legge dello Stato da concordare con la Regione che non è stata mai adottata<sup>882</sup>.

Venendo alla situazione finanziaria, la Regione si è dimostrata nel tempo rispettosa dei vincoli di bilancio mentre presenta un elevato debito pubblico, seppur in riduzione, dovuto sia a investimenti (quali l'acquisizione di centrali idroelettriche appartenenti all'ENEL) sia a oneri straordinari dovuti a calamità naturali (in particolare, l'alluvione del 2000)<sup>883</sup>.

In conclusione, il sistema fiscale della Valle d'Aosta è basato essenzialmente sulle compartecipazioni al gettito di tributi statali, le quali si sono nel tempo rivelate sufficienti a coprire i fabbisogni della Regione: non si sono dunque rivelati necessari né l'istituzione di tributi propri regionali né l'istituzione della zona franca, pur prevista dallo Statuto.

---

intero gettito delle imposte sulle assicurazioni diverse da quelle corrisposte sui premi per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore; intero gettito delle imposte sugli intrattenimenti; i nove decimi dei proventi del lotto, al netto delle vincite e delle somme necessarie alle spese di organizzazione e gestione del gioco; intero gettito dell'accisa sui tabacchi); 7) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici.

<sup>882</sup> Sulla base di tale disposizione è stata tuttavia adottata la l. n. 623 del 1949 la quale stabiliva un trattamento privilegiato per i carburanti e i lubrificanti per gli automezzi immatricolati e circolanti in Valle d'Aosta, divenuto poi incompatibile con l'ordinamento UE a seguito dell'approvazione della Direttiva CE 2003/96 del Consiglio del 27 ottobre 2003 che ha ristrutturato la normativa comunitaria riguardante la tassazione dei prodotti energetici (R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit., 128).

<sup>883</sup> CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE, Delibera n. SRCVDA/16/2017/FRG, *Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2016*, 24 novembre 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), evidenzia tuttavia come esso sia in netta diminuzione (-27,26% da fine 2014 a fine 2016), essendo ora pari a 174,50 milioni di euro.

#### 5.4.6 Sicilia

Anche per la Regione Siciliana vi è un deciso scostamento fra il disegno normativo statutario e l'effettività<sup>884</sup>.

La prima crisi si misura sul piano delle competenze. Lo Statuto siciliano prevede infatti un ampio novero di competenze in campo alla Regione, sia sul piano legislativo che su quello amministrativo, al quale l'attribuzione del potere impositivo, di cui si dirà, avrebbe dovuto fare fronte<sup>885</sup>. In realtà, tale riparto è rimasto solamente sulla carta e la Regione esercita un numero di competenze assai limitato se raffrontato a quello di altre Autonomie speciali, quali ad esempio le Province autonome, tanto da porre in discussione la ragionevolezza in astratto delle risorse attribuite<sup>886</sup>. In concreto, il problema non si pone in questi termini in quanto il gettito tributario della Regione è assai limitato, anche in ragione dell'elevata incidenza dell'evasione fiscale<sup>887</sup>, così che essa non è in grado di finanziare le proprie competenze con le risorse da esso derivanti ma necessita di un ulteriore contributo statale, peraltro già previsto (ma in termini diversi) a livello statutario.

---

<sup>884</sup> Sulla Sicilia, v. S. PROFETI, *La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale*, cit.; D. IMMORDINO, *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, cit.; G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., part. 95 ss.

<sup>885</sup> L'art. 14 dello Statuto prevede le seguenti materie: a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali; f) urbanistica; g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale; l) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza ed opere pie; n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; s) espropriazione per pubblica utilità.

<sup>886</sup> Alcuni provvedimenti di trasferimento delle risorse hanno nel tempo seguito la strada di subordinare lo stesso all'effettivo trasferimento di alcune funzioni amministrative alla Regione: così il d.lgs. n. 241 del 2005 e il d.l. n. 35 del 2011. Sul punto v. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., 104-105.

<sup>887</sup> Traendo alcuni dati dal sito del MEF (banca dati sulle dichiarazioni fiscali, anno 2016: ([http://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina\\_dichiarazioni/dichiarazioni.php](http://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php)), emerge che – confrontando la Sicilia con il Veneto (numero di abitanti: ca 5 milioni in entrambi i casi) – il numero contribuenti è pari a 3.548.363 in Veneto e a 2.885.379 in Sicilia; il reddito complessivo è di 77.165 milioni di euro in Veneto e di 46.170 milioni in Sicilia. Per l'IVA: il volume d'affari dichiarato è pari a 22.875 milioni in Veneto contro i 14.870 in Sicilia (inferiore anche al dato di Campania e Puglia). L'evasione del bollo auto – che raggiunge livelli assai elevati – è anche salita agli onori delle cronache (v. ad esempio A. FRASCHILLA, *Caccia ai "furbetti" del bollo auto*, in *La Repubblica*, 11.11.2016).

Il distacco, come anticipato, si verifica anche rispetto all'autonomia finanziaria. Lo Statuto prevederebbe che le funzioni regionali siano finanziate unicamente dai tributi istituiti dalla Regione in relazione a tutte le possibili materie imponibili, nonché dal gettito dell'imposta sui redditi dovuta dalle imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale fuori dalla Sicilia in relazione agli stabilimenti ed impianti operanti nel territorio regionale (art. 36 e 37 Stat.). Viceversa per le spese d'investimento (la esecuzione di lavori pubblici) è previsto anche un contributo di solidarietà nazionale versato annualmente dallo Stato (art. 38 Stat.).

Il modello di finanza quasi interamente "propria" che sembra emergere da queste disposizioni non trova alcun riscontro nella realtà normativa: la Sicilia ha essenzialmente rinunciato al potere di istituire tributi propri a fronte della devoluzione dell'intero gettito dei tributi erariali riscossi sul territorio regionale.

A causa della perdurante situazione di crisi delle finanze regionali, poi, il contributo di solidarietà versato dallo Stato è stato utilizzato anche al di fuori dai fini statutariamente previsti, al fine di finanziare l'esercizio delle funzioni normali della Regione. È stato fra l'altro oggetto di controversia fra Stato e Regione Sicilia se tale contributo dovesse considerarsi in ogni caso dovuto alla Regione e, in caso di risposta positiva, se vi sia un "importo minimo" dello stesso: a questo proposito, la Corte costituzionale ha affermato che il versamento di tale contributo «costituisce l'adempimento di un obbligo costituzionale, che, però, non è vincolato quanto al suo ammontare e alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale»<sup>888</sup>, sempre, però, purché esso non venga ridotto in misura tale «da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale»<sup>889</sup>.

Alla certezza e all'equità dei rapporti finanziari fra Stato e Regione Siciliana ha contribuito l'Accordo tra il Governo nazionale e quello regionale, concluso in data 20 giugno 2016<sup>890</sup>: esso ha previsto che le entrate devolute debbano essere attribuite sulla scorta del maturato fiscale – in sostituzione del riscosso – limitatamente alla componente del gettito Irpef derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e

---

<sup>888</sup> Corte cost., sentt. nn. 87 del 1987 e 369 del 1992

<sup>889</sup> Corte cost., sentt. nn. 260 del 2004 e 417 del 2005.

<sup>890</sup> Riferimenti in CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO, Delibera n. SSRSC/3/2017/PARI, *Relazione sul rendiconto generale della Regione Siciliana. Esercizio 2016*, 1 agosto 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), 81 ss.



stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi. Viene inoltre superato il criterio della totalità del gettito del tributo stabilito dallo Statuto a favore di un riparto decimale, come per le altre Regioni<sup>891</sup> e si prevede il versamento diretto alla Regione da parte dell' Agenzia delle entrate.

Come contropartita, la Regione ha assunto una serie di impegni volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, e in particolare: a) l'impegno alla rinuncia agli effetti dei contenziosi avanti la Corte costituzionale e, segnatamente, di quelli relativi alla sentenza n. 65 del 2015; b) il conseguimento di un saldo positivo di 227.879.000 migliaia di euro per il 2016, di 577.512.000 migliaia di euro per il 2017 e del pareggio di bilancio nel 2018; c) riduzioni di spesa dal 2017 al 2020 non inferiori al 3 per cento (con esclusione di alcune voci di spesa); d) il recepimento della normativa statale in alcuni ambiti amministrativi; e) alcuni interventi di riorganizzazione amministrativa.

Tale accordo è stato recepito da prima con legge di stabilità e altri provvedimenti normativi statali e regionali<sup>892</sup>, e successivamente – con d.lgs. n. 251 del 2016 – è stata modificata la normativa di attuazione dello Statuto siciliano in punto di rapporti finanziari<sup>893</sup>.

---

<sup>891</sup> La quantificazione è stata prevista in 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi per il 2018, assumendo a riferimento l'imposta netta dovuta, per il 2014, dai contribuenti aventi domicilio fiscale nella Regione siciliana

<sup>892</sup> L. n. 208 del 2015 (art. 1, commi 568, 685, 689, 692, 698 e 710, legge di stabilità per il 2016); art. 11, d.l. n. 113 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 160 del 2016; l.r. n. 14 del 2016.

<sup>893</sup> Spettano dunque ora alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) i 5,61 decimi per l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione; la quota relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla Regione è convenzionalmente costituita: 1) dall'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 2) dall'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 3) dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

In conclusione, non sono mancate le voci critiche nei confronti di quella che è stata definita un'autonomia “a rovescio”, letta più che altro in ottica difensiva, rispetto sia alla mancata attuazione di un reale piano riformistico che all'attenzione maggiormente rivolta al conseguimento di vantaggi finanziari immediati che al perseguimento di una coerente strategia di ampliamento dell'autonomia finanziaria<sup>894</sup>.

---

<sup>894</sup> A.E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, cit., 339.

#### 5.4.7 Sardegna

L'art. 7 dello Statuto sardo costituisce la base dell'ordinamento finanziario della Regione, in quanto si stabilisce che la Sardegna ha una propria capacità finanziaria, coordinata con quella dello Stato<sup>895</sup>. È tuttavia l'art. 8 che dà un contenuto concreto alla stessa e che costituisce al tempo stesso l'oggetto di un'annosa controversia fra Stato e Regione Sardegna, che – cominciata nell'anno 2006 – ha in qualche modo segnato il percorso della stessa negli ultimi anni: la c.d. “vertenza entrate”.

Per tutte le compartecipazioni lo Stato riteneva non vi fossero regole chiare, stabilite a livello di norme di attuazione, per quantificare la quota spettante alla Regione e trasferirle materialmente al patrimonio regionale. Si procedeva dunque ad iscrivere sul bilancio statale una serie di somme che poi venivano attribuite alla Sardegna secondo criteri discrezionali, non condivisi dalla Regione. A parere di quest'ultima, nel 2005 lo Stato risultava debitore nei suoi confronti di circa 10 miliardi di euro<sup>896</sup>.

Anche questa annosa controversia – soltanto provvisoriamente “tamponata” dalla legge finanziaria per il 2007<sup>897</sup> – è stata affrontata con il metodo negoziale: l'Intesa fra Ministro dell'Economia e delle Finanze e Presidente della Regione autonoma della Sardegna del 24 febbraio 2015 prevedeva che la Regione si impegnasse a concordare in tempi brevi con lo Stato una nuova norma di attuazione statutaria in materia finanziaria a fronte del riconoscimento immediato di 300 milioni di euro da parte dello Stato a titolo di compartecipazioni spettanti per il periodo 2010-2014. A seguito del parere favorevole della Commissione paritetica, adottato in data 15 dicembre 2015, il nuovo assetto dei rapporti finanziari fra Stato e Regione Sardegna è ora stabilito dalle norme di attuazione recate dal d.lgs. n. 114 del 2016.

Al di là della vertenza entrate, relativa alle compartecipazioni ai tributi erariali, si può ora dare sinteticamente conto delle altre entrate regionali<sup>898</sup>. Si è già detto del

---

<sup>895</sup> Sulla Sardegna: C. PALA, *La Sardegna. Dalla “vertenza entrate” al federalismo fiscale?*, cit.; I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, cit.; G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., part. 122 ss.

<sup>896</sup> G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., 124.

<sup>897</sup> Art. 1, c. 835, l. n. 296 del 2006. La provvisorietà era determinata dal fatto che si trattava di un piano di rientro riferito alle compartecipazioni maturate negli anni 2004, 2005 e 2006 e a valere per il triennio 2007-2009, lasciando impregiudicata la definizione della situazione “a regime” a partire dall'anno finanziario 2010.

<sup>898</sup> Di carattere specifico ma rilevanti sono le disposizioni contenute negli artt. 9-12 dello Statuto. L'art. 9 stabilisce in particolare che «La Regione può affidare agli organi dello Stato l'accertamento e la riscossione

tentativo della Sardegna di istituire un tributo proprio: le c.d. tasse sul lusso istituite con l.r. n. 4 del 2006, dichiarata parzialmente incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008<sup>899</sup>.

L'art. 13 dispone poi che «Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola». Si tratta di una norma di grande interesse soprattutto sul piano “storico”: essa risulta permeata da un'evidente logica pianificatoria, nello stesso spirito dell'art. 41 Cost., e riserva allo Stato centrale un ruolo evidentemente prevalente nell'attuazione della stessa, mentre alla Regione spetta un ruolo di collaborazione («col concorso della Regione...»). E in effetti, il c.d. Piano di Rinascita, adottato nel 1962 (quasi quindici anni dopo), si dimostrerà poco efficace soprattutto per il fatto di essere di essere «sospeso tra la volontà della regione di ottimizzare le scelte e la necessità dello Stato a centralizzare – soprattutto per motivi di ordine politico – le decisioni medesime»<sup>900</sup>.

Da un punto di vista gestionale, la situazione della Sardegna non si presenta esente da criticità<sup>901</sup>. Il livello del debito pubblico regionale, uno fra i più alti d'Italia, è ora pari a 1.342 milioni di euro: più in particolare, se esso era risultato in flessione a partire dagli anni della crisi finanziaria, al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nel 2016 esso è aumentato in quanto la Regione ha acceduto al finanziamento in debito

---

dei propri tributi». Nonostante si tratti di una norma ritenuta spesso di carattere meramente attuativo, si sostiene anche che essa «abbia un risvolto politico- giuridico importante, in quanto vi è prevista la possibilità da parte della Regione di attribuire agli organi dello Stato la riscossione, ma prima l'accertamento, dei tributi erariali. Si badi come la possibilità presupponga la presenza di un organismo regionale, quando la realtà al contrario implica siano le agenzie statali sul territorio regionale (tra tutte, l'Agenzia delle Entrate)» (I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, cit., 221). Questa possibilità è stata da ultimo valorizzata dalla l.r. Sardegna n. 25 del 2016 che ha istituito l'Agenzia Sarda delle Entrate. L'art. 10 – come modificato dal art. 1, c. 514, l. n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) – permette alla Regione di istituire agevolazioni fiscali anche con riferimento ai tributi erariali, con oneri a carico del bilancio regionale (e quindi mediante compensazione a valore sulle compartecipazioni dovute dallo Stato). Nell' art.11 viene prevista la possibilità di emettere prestiti interni garantiti dalla Regione per investimenti in opere di carattere permanente. Infine, l'art. 12, da un lato riserva il regime doganale alla competenza esclusiva statale, dall'altro prevede l'istituzione di punti franchi: questi ultimi sono stati individuati mediante norma di attuazione (d.lgs. n. 78 del 1998), ma – in assenza di disposizioni attuative – essi rimangono unicamente sulla carta.

<sup>899</sup> V. *supra*, cap. 3.1.

<sup>900</sup> I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, cit., 222.

<sup>901</sup> I dati che seguono sono tratti da CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA, Delibera n. SRCSAR/11/2018/PARI, *Verifica del rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna. Esercizio 2016*, 15 febbraio 2018, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), 105 ss.

al fine di ripianare il disavanzo di esercizio<sup>902</sup>. Ciò nonostante, il debito rimane sostenibile e i relativi oneri al di sotto del massimo ammissibile in quanto a precedenti mutui a tasso elevato sono stati sostituiti mutui più vantaggiosi. Anche il Servizio Sanitario Regionale ha presentato numerose criticità, fra le quali il mancato raggiungimento dei fabbisogni *standard* stabiliti con delibera del CIPE, il che ha costretto la Regione ad adottare un Piano di rientro per il periodo 2016-2018<sup>903</sup>.

---

<sup>902</sup> Per dare una misura riferita al debito pro capite: esso era di 923 euro nel 2013, per scendere a 680 nel 2015 e poi risalire a 801 nel 2016.

<sup>903</sup> CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA, cit., 167 ss.

## 5.5 Linee di sintesi

Le peculiari questioni che pone il tema della specialità finanziaria spingono a trarre già alla fine di questo capitolo alcune conclusioni relativamente a questo profilo. L'analisi comparata ha senza dubbio posto in luce alcuni profili comuni alle due esperienze. In entrambi i più rappresentativi esempi di regionalismo, vi sono esperienze che meritano di essere definite “speciali” – generalizzando il termine italiano – in quanto presentano un peculiare sistema delle fonti che regola l'autonomia finanziaria e anche una disciplina materiale strutturalmente diversa da quella delle altre Regioni (o CCAA).

Da questi primi rilievi emergono già due caratteri comuni della specialità finanziaria: (1) la sua estensione a un *numero ristretto di enti* all'interno del sistema finanziario, enti la cui storia costituzionale si distanzia in maniera netta rispetto a quella delle restanti Regioni<sup>904</sup>, (2) la presenza di un *microsistema normativo peculiare* e differente da quello che regola il sistema di finanziamento ordinario.

Sulla base delle disposizioni contenute negli stessi Statuti di autonomia si può poi aggiungere un terzo carattere comune: (3) la *natura bilaterale e pattizia* dei rapporti fra Stato centrale e Autonomie speciali, pur interpretata in modo più o meno vincolante nei due ordinamenti. In sede di comparazione, tuttavia, piuttosto che soffermarsi sulle specifiche differenze, può essere interessante mettere in luce la *ratio* comune che soggiace al principio pattizio, visto come forma di concretizzazione di tutti i principi costituzionali che reggono l'autonomia finanziaria, non escluso il principio solidaristico. Non dunque un principio che si pone in conflitto con gli altri ma un metodo per declinare i principi costituzionali comuni nella specificità ordinamentale di volta in volta in considerazione.

La comparazione ha fatto tuttavia emergere anche alcune rilevanti differenze. In primo luogo, su un piano squisitamente normativo, si può già osservare una macroscopica differenza in punto titolarità del potere impositivo: le CCAA di regime forale (e nel caso del *País Vasco* precisamente i Territori storici che lo compongono) sono titolari della quasi totalità dei tributi, pur dovendo esercitare il potere normativo in accordo con lo Stato centrale. Su questo punto, il sistema forale si avvicina quasi a un sistema di natura

---

<sup>904</sup> Il *Tribunal constitucional* ha più volte descritto il sistema forale come una *particularidad, constitucionalmente legitimada*, non suscettibile di un'estensione all'interno del sistema spagnolo (STC 181/1988, de 13 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre).

confederale (o proto-federale), insomma a quelle fasi iniziali dello Stato federale in cui la maggior parte dei tributi erano ancora in capo agli Stati membri, i quali finanziavano l'attività della Federazione. *Pais Vasco* e *Navarra*, infatti, avendo conservato intatto il proprio sistema tributario dal periodo pre-costituzionale e soprattutto pre-unitario non partecipano all'esperienza delle altre CCAA e delle Regioni italiane, ivi comprese le Speciali, ovvero di partecipare essenzialmente alla ripartizione delle risorse all'interno di un sistema tributario che nasce rigorosamente unitario, per poi progressivamente aprirsi a forme di decentramento<sup>905</sup>.

Le restanti differenze possono essere ricondotte, a parere di chi scrive, a un dato empirico ma di assoluto rilievo: l'estensione "quantitativa" della specialità finanziaria all'interno del sistema. Per dare delle cifre, circa 2,7 milioni sono i cittadini che abitano *Pais Vasco* e *Navarra* su circa 46 milioni di spagnoli mentre su 60 milioni di italiani circa 8 risiedono nelle Speciali. La minore estensione dell'esperienza spagnola si riflette anche sulla maggiore omogeneità della stessa – trattandosi di Regioni economicamente solide e non bisognose di aiuto finanziario da parte dello Stato centrale – e sulla sua capacità di incidere unitariamente sulla rappresentanza politica a livello nazionale. Al contrario, nel caso italiano, si registra un deciso dualismo tra le speciali alpine e le speciali insulari: le prime utilizzano la specialità finanziaria come strumento per ampliare le proprie competenze e per rafforzare l'affidabilità degli spazi finanziari riconosciutigli (a loro volta basati sul gettito derivante dai tributi riferibili alla ricchezza prodotta dal proprio territorio); le seconde vedono la specialità soprattutto in chiave "difensiva", mirando a salvaguardare una dotazione finanziaria che gli è riconosciuta «non già in quanto Regioni speciali, ma in quanto Regioni meridionali economicamente svantaggiate». Ne consegue una eterogeneità di fini all'interno della specialità che difficilmente permette di esprimere una linea comune<sup>906</sup>.

---

<sup>905</sup> Anche per le Speciali il ricorso ai tributi propri, come si è visto, dimostra una vitalità marginale rispetto al ricorso alle compartecipazioni ai tributi statali, anche per la scarsa disponibilità di materia imponibile non assunta a presupposto da questi ultimi. V. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., 198, il quale indica come spazi di sviluppo dell'autonomia finanziaria la fiscalità ambientale e la fiscalità di vantaggio, con particolare riferimento alle regioni insulari (chiarito che, tuttavia, quest'ultima richiede il reperimento di risorse alternative a copertura dei relativi costi).

<sup>906</sup> F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale*, cit., 283.

In entrambi i casi, si può sottolineare che un tratto essenziale della specialità in generale, e di quella finanziaria in particolare – sia nel suo momento genetico che, costantemente, lungo la sua continua attuazione ed evoluzione – è il profondo legame con fattori extragiuridici<sup>907</sup>, che di volta in volta si possono ricercare in profili: (a) sociali, come la profonda differenziazione sul piano storico, culturale e linguistico (in una parola, identitario), che denota alcune parti dei territori nazionali; (b) economici e di capacità amministrativa, che concorrono a determinare una diversa evoluzione dei rapporti finanziari tra livelli di governi, come rende evidente la strada decisamente diversa assunta dalla specialità finanziaria nelle varie esperienze italiane; (c) politico-partitici, con riferimento alla capacità concreta della rappresentanza politica territoriale (comprensiva degli enti territoriali e dei rappresentanti negli organi statali eletti sul territorio) di garantire il mantenimento e lo sviluppo dell'autonomia finanziaria.

Non sfugge a chi scrive che l'assetto dei rapporti finanziari che si è esposto in questo Capitolo non è andato esente da critiche, anche aspre, a livello politico e dottrinale, in quanto visto come un "privilegio finanziario". Non si intende qui entrare nel complesso dibattito che ruota attorno alla quantificazione delle risorse che in ipotesi le Speciali riceverebbero "in eccesso" rispetto alle Regioni di diritto comune. Si possono tuttavia porre alcuni punti fermi: prima di tutto, che in sé non è possibile dedurre la presenza di siffatto privilegio *tout court* dalla quantità di risorse che vengono attribuite a un determinato ente, posto che le competenze sono diverse e tale deve essere il riparto delle risorse per farvi fronte. In secondo luogo, in assenza di qualsiasi standardizzazione dei costi relativi alle funzioni esercitate dalle Regioni, non vi sono elementi giuridici oggettivi per sostenere un'argomentazione in questi termini. Il discorso, dunque, fuoriesce dal campo strettamente giuridico per assumere i toni propri dell'analisi economica o (ancor più) dell'opportunità politica.

Quello che tuttavia si può puntualizzare è che non può essere considerato un privilegio finanziario in sé l'assetto dei rapporti tra Stato e queste Regioni e CCAA sul piano delle fonti e sul piano procedimentale (in particolare, il metodo bilaterale). Esso è infatti quantomeno astrattamente idoneo a realizzare un'equa partecipazione degli enti

---

<sup>907</sup> F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale*, cit., 274. Vi è d'altra parte chi afferma che l'utilizzo del metodo bilaterale ha segnato un'ulteriore ampliamento delle differenze fra Autonomie speciali sul piano finanziario: G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., 202.



territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, ivi compresi gli obblighi solidaristici connaturati alla forma di Stato democratico-sociale. Anzi, in entrambi i casi la giurisprudenza costituzionale e gli stessi strumenti concreti di attuazione dell'autonomia finanziaria fanno riferimento a questi ultimi, riconoscendone la vincolatività anche rispetto alle Autonomie speciali italiane e alle CCAA di diritto forale. Ne consegue che la controversia – se ha ragion d'essere – non corre sul piano delle forme e dei principi, ma su quello concreto dei contenuti assunti dagli accordi, degli strumenti contabili utilizzati per la quantificazione degli oneri, etc.: tutti elementi che non dipendono dalle norme che reggono la specialità ma dalla volontà politica dei soggetti che stringono l'accordo.

A fronte di ciò, come ha sottolineato più volte anche la giurisprudenza costituzionale italiana, il metodo bilaterale presenta indubbi tratti di interesse e utilità pratica, tanto nel momento fisiologico (come la capacità di adattare il riparto delle risorse a fronte dell'assunzione di nuove competenze) quanto in quello patologico (per chiarire in maniera puntuale i punti controversi nei rapporti finanziari pregressi tra livelli di governo, riducendo anche il contenzioso costituzionale)<sup>908</sup>.

---

<sup>908</sup> C. CHIAPPINELLI, F. PICOTTI, *I modelli delle relazioni finanziarie Stato-Autonomie speciali*, cit., 473 ss.



## CONCLUSIONI

### *1. Premessa*

Nei capitoli precedenti si sono esposti le regole e i principi che, negli ordinamenti spagnolo e italiano, danno corpo all'autonomia finanziaria regionale, nel quadro di un sistema di finanza pubblica multivello all'interno del quale le norme sovranazionali hanno assunto un peso sempre più pervasivo e determinante.

Chi scrive è consapevole che la trattazione non ha potuto approfondire tutte le questioni, specialmente di natura contabile, che si sono poste nel tempo anche di fronte alla Corte costituzionale né tutti gli aspetti della disciplina materiale. Su molti profili – dall'armonizzazione contabile al coordinamento della finanza pubblica, dall'autonomia tributaria delle speciali alla riforma costituzionale introduttiva del pareggio di bilancio in Costituzionale, per non parlare della nuova *governance* finanziaria UE – vi sono opere di carattere monografico di cui difficilmente è stato possibile dare conto puntualmente.

Nonostante questo, si riafferma la convinzione che, conformemente agli obiettivi che ci si era dati in partenza, soltanto una lettura almeno generica di tutti gli aspetti relativi all'autonomia finanziaria poteva permettere di dare un giudizio complessivo sulla reale consistenza della stessa nell'ordinamento allo stato attuale. La comparazione con il caso spagnolo permette poi di valutare analogie e differenze con un sistema ritenuto storicamente appartenere al medesimo modello del c.d. "Stato regionale" e di svolgere alcune riflessioni anche sulla consistenza sul piano scientifico di quest'ultimo.

Le conclusioni che seguono sono quindi il tentativo di risposta che, sulla base della comparazione, si cercherà di dare alle *research questions* formulate all'inizio del lavoro<sup>909</sup>, seguendone le linee essenziali.

---

<sup>909</sup> V. *supra*, pp. 11-12.

## **2. L'autonomia finanziaria nello Stato regionale**

Seguendo la “stella polare” del titolo del progetto, che indicava la nozione di “Stato regionale” come uno dei poli della ricerca, si è cercato di fare il punto dapprima di tutti gli strumenti concettuali necessari (“i modelli”) e poi del concreto percorso istituzionale delle due esperienze oggetto di questa ricerca (“la storia”), che sono ritenute i più classici esempi di Stato regionale, almeno all’interno della dottrina italiana, dato che quella spagnola preferisce ormai in molti casi qualificare direttamente la propria esperienza come “federale”. Ci si è poi posti l’obiettivo di valutare se lo studio dell’autonomia finanziaria – ritenuta senza dubbio un elemento cruciale nella definizione del complessivo modello di decentramento territoriale – potesse aiutare ad illuminare meglio il valore conoscitivo (ed eventualmente precettivo) della categoria “Stato regionale”.

Paradossalmente, proprio questa questione iniziale, se raffrontata a quelle che seguono, è quella che rimane più spinosa e problematica anche alla fine del percorso di ricerca. Risulta decisamente difficile individuare un “modello finanziario” proprio dello Stato regionale, così come bisogna prendere atto che il livello di decentramento finanziario delle due esperienze presenta rilevanti differenze sul piano quantitativo e qualitativo. Vediamo tuttavia con ordine i risultati della comparazione.

Cominciando dal dato costituzionale, abbiamo potuto effettuare in entrambi i casi una tripartizione delle disposizioni costituzionali rilevanti per l’autonomia finanziaria: a) disposizioni espressamente dedicate all’autonomia finanziaria; b) altre disposizioni costituzionali rilevanti; c) disposizione riformate in attuazione del *Fiscal compact*.

Relativamente alle prime, un tratto comune è certamente l’apertura e per certi versi l’indefinitezza delle disposizioni costituzionali. La ragione storica di questo dato è chiara: le Costituzioni avvertivano chiaramente l’esigenza di dare un ancoraggio costituzionale all’autonomia finanziaria, strumentale all’autonomia politica, ma non potevano delineare già i tratti del sistema di finanziamento – il che sarebbe stato decisamente più garantista – poiché avevano in entrambi i casi a che fare con una realtà regionale “a venire”, della quale era difficile prevedere la concreta consistenza (e anzi, nel caso spagnolo, alla luce del principio dispositivo, era letteralmente impossibile). La conseguenza di ciò è che l’attuazione dell’autonomia finanziaria viene in entrambi i casi affidata in buona parte al legislatore ordinario, con la precisazione – densa di conseguenze – che il legislatore spagnolo è chiamato a operare sul punto con una fonte sovra-legislativa, la legge

organica, mentre lo stesso non avviene nel caso italiano (anche per l'assenza di analoghi strumenti...). In ogni caso, va rilevata la profonda vicinanza formale e sostanziale fra le disposizioni costituzionali italiane e spagnole, frutto anche dell'influenza del modello italiano nella redazione della Costituzione spagnola, le quali indicano essenzialmente l'esigenza di conciliare il principio autonomistico con quello solidaristico.

Anche rispetto agli altri due plessi di disposizioni costituzionali abbiamo rilevato una profonda somiglianza fra le due Carte fondamentali: tanto rispetto a quelle che si sono indicate come "altre disposizioni" (quelle che recano i principi fondamentali, quelle in materia tributaria e quelle attributive di ampi poteri legislativi al livello centrale) quanto rispetto alle norme introduttive del principio del pareggio di bilancio, sulle quali ci si soffermerà nell'ultimo paragrafo.

Tale vicinanza si riflette – come vedremo nel prossimo paragrafo – soprattutto nell'interpretazione che dei principi costituzionali hanno dato il *Tribunal constitucional* e la Corte costituzionale.

Venendo all'attuazione dell'autonomia finanziaria, ancora sul piano storico si può rilevare una profonda analogia: la sfida che si poneva in concreto era quella di decentrare modelli fiscali sostanzialmente unitari, che conoscevano certo tributi locali (sempre basati però su leggi statali) ma non l'idea di un livello regionale, dotato di potestà impositiva, che si poneva in concorrenza con quello centrale nel procacciamento e nell'allocazione delle risorse pubbliche. A fronte di questa origine comune, la storia del federalismo fiscale nell'uno e nell'altro Paese ha imboccato strade che presentano alcune significative divergenze. Si segnala a questo punto, fra l'altro, la difficoltà di comparare il modello spagnolo che – seppur attraversato da profonde spinte riformatrici – presenta riferimenti normativi precisi e stabili nel tempo all'eterno cantiere aperto del federalismo fiscale italiano, fatto di norme che entreranno in vigore "a partire dal..." con l'anno che viene continuamente posticipato con decreto-legge, di decreti ministeriali che dovrebbero definire aspetti *essenziali* della disciplina e non sono mai stati adottati, e via dicendo.

Ma questa criticità è in realtà già espressione della prima e più importante differenza fra i due sistemi, in parte già accennata: il potere di coordinamento dello Stato nel caso spagnolo si esercita per il tramite di una legge organica, la LOFCA, la quale a sua volta prevede per la propria revisione un previo accordo in un organo multilaterale, il *Consejo de Política Fiscal e Financiera* (CPFF). Inoltre, la cessione di quote di gettito e di poteri

normativi sui tributi erariali deve avvenire tramite legge ordinaria di modifica degli statuti, adottata su iniziativa congiunta di Stato e CA. Questi meccanismi impongono di svolgere il coordinamento dinamico della finanza pubblica attraverso norme slegate dalla legge di bilancio adottata di anno in anno dal Parlamento impedendo che il sistema sia attraversato da continue modifiche.

Al contrario, nel caso italiano abbiamo un sistema finanziario ancora sostanzialmente nelle mani del legislatore statale, se non – e per aspetti essenziali – a decreti dell’Esecutivo centrale, cosa che invece tutta la normativa spagnola tende in ogni modo a evitare, specificando i criteri di riparto all’interno dei provvedimenti legislativi adottati su iniziativa del CPFF (da ultimo, la *ley* 22/2009).

Nonostante questo, non mancano in Spagna le proposte di rendere ancora più garantista il sistema delle fonti in materia finanziaria, specificandone gli aspetti essenziali all’interno della Costituzione. Di particolare rilievo la proposta “operativa” di riforma costituzionale che è stata recentemente elaborata da un gruppo di costituzionalisti e amministrativisti, coordinati dal professor Santiago Muñoz Machado<sup>910</sup>. Il documento finale *Ideas para una reforma della Constitución*, presentato all’indomani della crisi catalana (21 novembre 2017), mira ad affrontare la profonda tensione politico-istituzionale che attraversa il sistema mediante l’adozione di alcuni schemi propri degli stati federali<sup>911</sup>. La *financiación* costituisce una delle cinque problematiche che i proponenti hanno deciso di affrontare direttamente. Essi pongono in particolare l’accento sulla già osservata scarsa chiarezza del modello costituzionale relativamente all’autonomia finanziaria, con la conseguenza che la LOFCA avrebbe svolto una funzione “materialmente costituzionale”: questa tendenza dovrebbe essere invece invertita con la costituzionalizzazione delle norme fondamentali del sistema di finanziamento, con attribuzione delle risorse secondo le capacità fiscali dei territori e i criteri di solidarietà, includendo i principi di eguaglianza sociale e di *ordinalidad*<sup>912</sup> nel testo della

---

<sup>910</sup> Si tratta inoltre di un gruppo di studiosi che provengono da tutte le principali Università del Regno: Eliseo Aja Fernández (Barcelona); Ana Carmona Contreras (Sevilla), Francesc de Carreras Serra (Autónoma de Barcelona), Enric Fossas Espadaler (Autónoma de Barcelona), Víctor Ferreres Coma (Pompeu Fabra, Barcelona), Javier García Roca (Complutense, Madrid), Alberto López Basaguren (País Vasco), José Antonio Montilla Martos (Granada), Joaquín Tornos Mas (Barcelona).

<sup>911</sup> AA.VV., *Ideas para una reforma della Consistución*, 21.11.2018, disponibile al seguente link: [http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf)

<sup>912</sup> V. più approfonditamente, *supra*, 4.4.

Costituzione e garantendo la partecipazione delle CCAA nell'attuazione di questo modello<sup>913</sup>.

Al di là del sistema delle fonti, il differente livello di decentramento finanziario dei sistemi italiano e spagnolo si osserva anche nella disciplina concreta.

In primo luogo, va registrato un differente rilievo dei tributi propri degli enti regionali: in Italia si registra un uso praticamente nullo della potestà impositiva regionale e una ambiguità nel trasferimento di tributi da parte dello Stato, il quale pretende a volte di intervenire *ex post* sui tributi che ha trasferito<sup>914</sup>, in Spagna abbiamo invece un utilizzo del relativo potere delle CCAA, anche se si tratta per lo più di tributi con finalità extrafiscali che generano un gettito abbastanza limitato.

In secondo luogo, in Spagna vi è una cessione decisamente importante del gettito dei tributi erariali, fra cui spiccano il 50% del gettito di IRPF e IVA e il 58% delle accise, nonché la cessione tanto del gettito, quanto di gestione e di parte dei poteri normativi relativi a imposte quali l'imposta sugli atti giuridici e l'imposta su successioni e donazioni. In Italia, le entrate più rilevanti sono invece costituite dalla cessione del gettito IRAP, dall'addizionale regionale all'IRPEF e dalla compartecipazione al gettito IVA (manovrabile, comunque, nel *quantum* dal legislatore statale); permangono inoltre non marginali trasferimenti *vincolati* dallo Stato alle Regioni. Da un punto di vista quantitativo, il differente grado di decentramento si rende evidente confrontando la percentuale di spesa pubblica gestita a livello regionale: il 20% ca. in Italia a fronte di oltre il 30% in Spagna. Non bisogna tuttavia dimenticare che tale differenza fa fronte anche alla differente ampiezza delle funzioni svolte dalle CCAA rispetto alle Regioni ordinarie: mentre il principale servizio pubblico gestito da queste ultime è il servizio sanitario, le prime si vedono attribuite anche l'istruzione e l'assistenza sociale.

Non si può non sottolineare l'importanza che in entrambi i sistemi ha comunque la cessione di quote di gettito dei tributi erariali. Si tratta senza dubbio di una fonte di finanziamento che concede una scarsa discrezionalità a Regioni e CCAA e che non esalta il binomio fra autonomia e responsabilità politica degli territoriali: il "costo politico" dell'imposizione ricade infatti integralmente sul livello centrale di governo. Non mancano le proposte di intervento su questo punto: ad esempio, all'interno del suo libro *Desmontando mitos sobre el Estado Autonomico*<sup>915</sup>, Eva Sáenz Royo avanza una proposta

---

<sup>913</sup> *Ibidem*, n. 18.

<sup>914</sup> V. *supra*, par. 4.2.

<sup>915</sup> E. SÁENZ ROYO, *Desmontando mitos sobre el Estado Autonomico. Para una reforma constitucional en serio*, Madrid, 2014.

di riforma idonea – a suo parere – a innescare un vero circuito di responsabilità politica nella gestione della spesa da parte delle CCAA. Si propone in sintesi di superare quello che è quasi un “dogma” radicato in entrambi gli ordinamenti oggetto di questo studio – ossia il divieto di doppia imposizione – permettendo alle CCAA di assumere a oggetto dei propri tributi i medesimi presupposti di quelli erariali, superando allo stesso tempo il sistema dei *tributos compartidos*. Le CCAA infatti, in presenza di questi ultimi, non sono interessate a esercitare il proprio potere normativo sui *tributos cedidos*, quanto a contrattare con lo Stato un continuo aumento della percentuale di cessione, in modo da non assumersi la responsabilità politica derivante dalla manovra della leva fiscale<sup>916</sup>.

Il riconoscimento alle CCAA di una piena potestà tributaria, pur temperata da alcuni limiti, permetterebbe di affidare loro il compito di procacciarsi con propri tributi (separati da quelli statali) le risorse necessarie a sostenere la propria spesa pubblica, incentivando un comportamento più responsabile nei confronti della spesa e garantendo una maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini, che verrebbero messi in condizione di comprendere a quale amministrazione stanno pagando il tributo<sup>917</sup>.

Si tratta di una questione delicata, nella quale la scelta fra diverse soluzioni supera forse i confini dell'analisi scientifica per entrare nell'ambito della discussione fra più opzioni politiche, ugualmente legittime. A chi scrive sembra, tuttavia, che la storia di un ordinamento tributario finisca per generare una cultura giuridica e fiscale che difficilmente si può cancellare d'un tratto: in questo senso frammentare ad esempio l'imposizione sul reddito delle persone fisiche in tante imposte quante sono le Regioni e le CCAA comporterebbe elevati costi di gestione, problemi di coordinamento senza probabilmente giovare alla trasparenza complessiva del sistema. Riguardo all'IVA, poi, questa opzione non sarebbe praticabile in virtù dell'armonizzazione dell'imposta sulla base della normativa UE, come si dirà meglio nell'ultimo paragrafo. Inoltre, sempre in termini di lettura “complessiva” del sistema, è evidente che la sempre maggiore apertura dei mercati e l'internazionalizzazione dei principali operatori economici, alle quali si

---

<sup>916</sup> *Ibidem*, 101.

<sup>917</sup> *Ibidem*, 123 ss. Si deve ricordare, incidentalmente, che anche in Italia non sono mancate proposte analoghe, in sede politica e scientifica. In particolare, durante la XVII legislatura si veda la Proposta di legge C. 3778 del Consiglio regionale del Veneto, presentata il 26 aprile 2016, relativa alla “Istituzione dell'imposta regionale sul reddito (IRER)”, disponibile all'indirizzo seguente:

<http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=3778&sede=&tipo=>

La proposta è stata anche discussa in un Convegno dal titolo “*La regionalizzazione dell'Irpef*”, tenutosi presso l'Università di Padova in data 18 aprile 2016.



accompagna l'aumento della mobilità delle persone fisiche spinge piuttosto a una sempre maggiore armonizzazione dei sistemi tributari, e – in questa materia – andare “controcorrente” può essere – oltre che problematico – rischioso per la non prevedibilità degli effetti finanziari delle scelte compiute.

Piuttosto, il vero punto dolente in sistemi nei quali anche in futuro la questione centrale rimarrà presumibilmente il riparto del gettito dei tributi erariali è il rispetto del principio di *trasparenza*: trasparenza del procedimento decisionale, trasparenza verso il cittadino, che deve essere messo idealmente in condizione di comprendere con facilità quanto paga e a chi. Si tratta di un principio fondamentale che costituisce declinazione del principio democratico<sup>918</sup> e che si contrappone a quello che è stato definito “federalismo clientelare”<sup>919</sup>.

Proprio il valore della trasparenza è in larga misura disatteso nell'ultimo “pilastro” dei due sistemi di cui ci manca di parlare: la perequazione. Senza entrare nei dettagli, analizzati nei rispettivi capitoli, si vuole soprattutto porre in luce che nel caso spagnolo la perequazione è affidata a un rilevante numero di fondi, alimentati tanto da risorse autonome quanto da risorse statali e distribuiti secondo un'ampia gamma di criteri che finisce per compromettere la complessiva “leggibilità” del sistema. Nel caso italiano, poi, la perequazione costituisce un'entità liquida e difficilmente decifrabile, distribuita fra il Fondo perequativo previsto all'interno del Fondo sanitario e una serie di fondi specifici dei quali non è sempre chiara la natura, ovvero se si tratti di risorse distribuite a titolo di perequazione (le quali *non dovrebbero* avere vincoli di destinazioni) o di investimento per particolari finalità (che ammettono invece vincolo di destinazione, *ex art. 119, c. 5, Cost.*). Risulta quasi banale osservare come questo stato delle cose deriva dalla delicatezza sul piano politico della questione del riparto delle risorse finanziarie fra i territori, la quale – ove gestita (da entrambe tutte le parti coinvolte) con visione di corto respiro mirante a ottenere dividendi politici immediati – genera sistemi instabili e poco trasparenti, i quali non perseguono i fini costituzionalmente previsti: equità e responsabilità. Questo dipende dal fatto che il confronto politico in materia è sempre stato

---

<sup>918</sup> La questione è stata di recente approfondita in: AA.VV., *Secció monogràfica. Transparència i bon govern*, in *Revista catalana de dret públic*, 55, 2017, 1 ss.

<sup>919</sup> Espressione utilizzata ad esempio da L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 4.

retto (in entrambi i Paesi) dalla volontà di dimostrare agli elettori che la contrattazione aveva un “ritorno” immediato in termini quantitativi, di risorse a disposizione, piuttosto che da quella di costruire realmente un sistema equo. L’incompiutezza del sistema italiano e la grande instabilità nel tempo di quello spagnolo dimostrano piuttosto che, anche ove si sono poste norme generali e astratte, esse sono state adottate guardando all’immediato (sulla base del gettito tributario nella situazione economica contingente), con la nemmeno troppo celata riserva mentale di porre subito mano al sistema non appena si fossero date condizioni politiche più favorevoli per “strappare” qualche vantaggio ulteriore. Tutto ciò, posto che la conflittualità è un dato insito a qualsiasi ordinamento a pluralismo territoriale (ed è giusto che sia così<sup>920</sup>), rivela però qualcosa di più profondo:

---

<sup>920</sup> Non è certamente possibile in questa sede argomentare appieno questo inciso così “impegnativo”. Ci si limita a ricordare alcune premesse. Prima di tutto, in Paesi estremamente plurali come Italia e Spagna, i quali mirano a integrare in un contesto istituzionale unitario territori e comunità profondamente diversi sul piano culturale, sociale ed economico, è dato di comune buon senso che si producano divergenze di interessi fra le diverse realtà territoriali, divergenze che generano fisiologicamente conflitti sociali. Altrettanto naturale è che il diritto, realtà che aspira a *regolare* la vita sociale, sia uno dei catalizzatori di questi conflitti, se è vero che nessun assetto giuridico e istituzionale è “neutrale”, in quanto sempre rispecchia un dato assetto di interessi, *status quo* ovviamente difeso da alcuni ed avversato da altri (R. VON JHERING, *La lotta per il diritto e altri saggi*, Milano, 1989). Riprendendo questa posizione e traendone le conseguenze in ambito pubblicistico un grande amministrativista spagnolo scrive questo bellissimo passo: «*Esa vida jurídica es un proceso dinámico de «lucha por el Derecho» ... lucha en la que está presente una pugna por posiciones sociales, por supuesto, pero que ha de legitimarse siempre en una pretensión de justicia y en la que participan activamente los propios sujetos sociales, los juristas, los funcionarios, los jueces, y no sólo –ni siquiera, otra vez en el terreno de los hechos, predominantemente– los órganos estatales a los que se encomienda la formulación de las normas escritas. Norma jurídica es lo que como tal se aplica en la vida jurídica, especialmente en el clímax de la misma, que es el conflicto (la procesalización del conflicto y su sometimiento a la decisión de un juez es uno de los fines capitales del ordenamiento jurídico); y es un hecho de elemental constancia que no sólo se aplican las normas escritas del Estado y que aun cuando se aplican éstas se hace con matizaciones, adherencias, desarrollos, que casi nunca estuvieron, o pudieron siquiera estar, en la mente de sus autores*» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, I, Cizur Menor, 2015). Se il fine precipuo del diritto pubblico è proceduralizzare il conflitto – come lucidamente afferma l’Autore – ove si tratti di conflitti territoriali l’unica soluzione per raggiungere questo fine è l’articolazione territoriale del potere pubblico e, in questi termini, il conflitto istituzionale e “costituzionale” rappresenta l’istituzionalizzazione del conflitto presente a livello sociale: non si può quindi considerarlo un dato negativo in quanto tale ma, al contrario, una naturale conseguenza delle scelte di f. In assenza di un’adeguata dimensione politica territoriale, infatti, il conflitto si manifesterebbe pur sempre, ma in maniere meno ordinate e meno conformi alla natura democratica dell’ordinamento. Oltre al conflitto violento, sul quale non serve nemmeno soffermarsi, bisogna ricordare in particolare la tensione per occupare le posizioni di potere all’interno della burocrazia statale, che in ordinamento accentrato ha un controllo pressoché assoluto sul bilancio pubblico. Tramontato l’ingenuo mito della neutralità politica della burocrazia, di weberiana memoria, è ormai pacifico negli studi di scienza dell’amministrazione che la burocrazia è portatrice di potere politico e – ove non adeguatamente controllata – lo utilizza per favorire alcuni interessi rispetto agli altri (M. CARMINAL BADIA, X. TORRENS, *Manual de ciencia política*, cit., 628). Il rischio insito nell’accentramento è dunque che la ripartizione delle risorse del

la profonda difficoltà, in Paesi che hanno vissuto una lunga fase di accentramento e una non insignificante parentesi autoritaria, di costruire le basi di un metodo condiviso di riparto delle risorse finanziarie all'interno del sistema.

Che dire dunque dello “Stato regionale”?

Dal punto di vista dell'autonomia finanziaria sembra trattarsi effettivamente di una figura *transizionale*, che non si accompagna a un vero e proprio modello finanziario ma che caratterizza più che altro un tentativo di superamento di un sistema finanziario nettamente accentrato al fine di garantire una reale autonomia finanziaria agli enti territoriali. I “gradi” di questo superamento sono diversi – più avanzato senza dubbio nel caso spagnolo – e si misurano sulla distanza progressivamente acquisita dal modello centralistico: il punto di arrivo non è un ipotetico “modello regionale” ma un autentico federalismo fiscale nel quale ogni livello di governo sia responsabile politicamente di reperire le risorse per finanziare la propria spesa e gli spazi finanziari a disposizione di ogni ente siano effettivamente garantiti.

Richiamando però il dibattito sulle categorie “deboli” che si è esposto parlando di modelli, il concetto di “Stato regionale” non sembra aver esaurito la sua valenza descrittiva dal punto di vista dell'autonomia finanziaria. Se si rinuncia alla pretesa di individuare un “modello regionale” categoricamente contrapposto a quello federale da un lato e a quello centralistico dall'altro, si nota come molti siano ancora i punti in comune tra il sistema italiano e quello spagnolo, tratti che derivano dalla comune *storia istituzionale* delle due esperienze a partire dall'approvazione delle due Costituzioni. Sebbene la Costituzione italiana sia stata approvata trent'anni prima di quella spagnola, le Regioni italiane hanno in realtà visto la luce soltanto pochi anni prima delle CCAA: si tratta di un percorso quindi in gran parte comune. Questa dimensione temporale – irrilevante ove si studi l'argomento con approccio puramente positivisticco – è invece fondamentale nell'approccio realistico che si è scelto di seguire in questo lavoro,

---

sistema non avvenga secondo logiche eque e trasparenti ma secondo logiche di natura clientelare o comunque parziale: illuminante in questo senso la considerazione della scienza dell'amministrazione secondo la quale «un sistema è tanto più democratico, quanto più l'estrazione etnica e socio-economica dei vertici della burocrazia di governo riflette le caratteristiche culturali nazionali» (E.C. PAGE, *Burocrazia, amministrazione, politica. Un'analisi comparata*, Bologna, 1990, 197). Come si vede l'argomento è molto ampio, ma si ribadisce la posizione secondo la quale la conflittualità istituzionale è in sé un elemento positivo ove rispecchi il conflitto sociale che fisiologicamente genera la questione del riparto delle risorse nel sistema.

conformemente alla metodologia comparatistica: abbiamo visto come il decentramento di un sistema amministrativo e finanziario non sia questione che possa realizzarsi con il semplice recepimento di un principio in Costituzione. Implica una complessa attività normativa sulla quale è necessario di volta in volta coagulare il consenso politico necessario per effettuare il trasferimento di funzioni e risorse, mediare gli interessi spesso contrapposti degli stessi Enti territoriali e valutare la capacità amministrativa degli stessi apparati regionali.

Proprio alla luce della storia e della cultura istituzionale si spiegano, a parere di chi scrive, la maggior parte dei permanenti tratti di comunanza fra le due esperienze che rivelano pienamente la struttura originariamente centralistica del sistema, e che possono essere sintetizzati come segue:

- Rilievo complessivamente trascurabile dei tributi propri dal punto di vista del loro peso fra le entrate finanziarie di Regioni e CCAA;
- Ruolo (al contrario) preponderante delle compartecipazioni ai tributi erariali nel finanziamento degli Enti territoriali con conseguente dissociazione fra responsabilità politica e potere di spesa;
- Limitata *garanzia* quantitativa delle risorse a disposizione delle autonomie (sebbene le stesse costituiscano una quota significativa delle risorse pubbliche);
- Sviluppo d'altro canto insufficiente degli strumenti di raccordo fra livelli di governo a fronte del grado di decentramento amministrativo e finanziario raggiunto dal sistema, e correlativamente...
- Permanenza di numerosi poteri di supremazia da parte del livello centrale di governo, giustificati sulla base delle necessità di "coordinamento" del sistema, che permettono un'ingerenza ancora non marginale sulle decisioni di Regioni e CCAA.

È bene ribadire in conclusione che, anche a livello dottrinale, questi tratti non sono certo delineati come elementi qualificanti del "modello regionale", destinati a permanere nel tempo quale portato diretto delle Costituzioni dei due Paesi, ma piuttosto come aspetti problematici suscettibili di superamento: da qui, la consapevolezza di trovarci di fronte a una categoria che non può intendersi come astratta e normativa, ma piuttosto come storica e descrittiva.

### ***3. Lo statuto costituzionale dell'autonomia finanziaria***

Nel quarto capitolo si sono analizzati i principi costituzionali relativi ai rapporti finanziari fra livelli di governo nei due ordinamenti in maniera trasversale, specialmente attraverso lo studio del nucleo di garanzie concrete che la giurisprudenza costituzionale assicura a ciascuno di essi.

Sulla base della comparazione è senza dubbio possibile riscontrare la presenza di un vero e proprio statuto costituzionale dell'autonomia finanziaria comune ai due Paesi oggetto dello studio e quindi – sulla base delle categorie evocate nello studio dei modelli – uno statuto costituzionale delle relazioni finanziarie proprio dello “Stato regionale”. Ciò che rende interessante questa categoria non è tanto l'enunciazione astratta di principi comuni – molti dei quali (autonomia finanziaria, solidarietà, leale collaborazione, etc.) – si potrebbero rinvenire anche in molte Costituzioni federali – quanto l'interpretazione analoga che ne viene data nei due sistemi. Questa interpretazione comune deriva probabilmente a sua volta da un elemento storico e da uno culturale. L'elemento storico è dato dall'originale configurazione dei sistemi tributari come unitari, essendo quindi concepito il principio autonomistico non tanto in chiave “difensiva” di spazi finanziari già esistenti, quanto “programmatica”, come proposito di decentramento del sistema fiscale e di attribuzione di un'autentica autonomia politica alle Regioni e CCAA, essendone dunque affidata la realizzazione prima di tutto al legislatore statale. L'elemento culturale è dato dal permanere in capo alla dottrina e al giudice delle leggi di una cultura permeata da schemi concettuali tarati sulla struttura di uno Stato unitario, e quindi prima di tutto dall'impostazione delle questioni relative ai rapporti fra livelli di governi più secondo una logica gerarchica, volta a preservare le prerogative di controllo del “centro”, rispetto a schemi paritari e collaborativi<sup>921</sup>.

Lo statuto costituzionale di cui si parla risulta composto da svariati principi: essi possono essere essenzialmente ricondotti ai due poli fondamentali già individuati dai primi articoli delle Costituzioni italiana e spagnola, ovvero il principio autonomistico e il principio unitario. Si possono ricondurre al principio autonomistico: il principio di autonomia finanziaria, il principio di sufficienza finanziaria e il principio di leale collaborazione; sono invece espressione del principio unitario: il principio del

---

<sup>921</sup> Parla significativamente di “forza normativa dei concetti”, M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., 245 ss.

coordinamento finanziario, il principio dell'equilibrio di bilancio e il principio di solidarietà.

Nonostante sia chiaro che tutti questi principi vanno poi a comporre un *sistema* che deve essere letto in maniera unitaria<sup>922</sup>, può essere interessante dare un sintetico quadro comparato di come essi sono stati letti dai giudici costituzionali.

Rispetto al primo principio che è opportuno prendere in considerazione, quello di *autonomia finanziaria*, si registra una certa discrepanza fra le due Corti, che corre però più sul piano quantitativo che su quello qualitativo. In altri termini, dalla giurisprudenza del *Tribunal constitucional* si può desumere una “visione ampia” di detto principio e numerose rilevanti affermazioni sul suo peso nello statuto costituzionale dell'autonomia. Così, si riconosce che l'autonomia finanziaria è un corollario necessario dell'autonomia politica delle CCAA e che l'esercizio dell'autonomia comporta di per sé un certo grado di disegualianza all'interno dell'ordinamento, ma non per quanto riguarda i diritti fondamentali. Si riconosce, inoltre, la natura strumentale dell'autonomia finanziaria rispetto allo svolgimento delle funzioni assegnate alle CCAA ma anche e soprattutto il fatto che tale principio implica la necessità di garantire all'ente autonomo un reale spazio di discrezionalità politica nell'allocazione delle risorse e nell'organizzazione amministrativa. La Corte costituzionale italiana ha per certi versi tenuto un profilo più basso, ponendo piuttosto l'accento – sia prima che dopo la riforma del 2001 – sulla necessità dell'intervento del legislatore statale per attuare l'autonomia finanziaria delle Regioni e sancendo piuttosto (pur con molte cautele) un “divieto di passo indietro” rispetto al livello di tutela raggiunto nel tempo.

Il principio di *sufficienza finanziaria*, o di connessione fra risorse e funzioni, è protetto da entrambe le Carte costituzionali, le quali mirano a garantire che – a fronte del trasferimento di funzioni dal centro agli enti autonomi – sia effettuato un correlativo trasferimento di risorse per garantirne l'esercizio. Si tratta di un principio che non gode di un'elevatissima attenzione dottrinale ma, in realtà, presenta un ruolo sistemico

---

<sup>922</sup> Si può richiamare a questo proposito il monito della giurisprudenza costituzionale italiana, secondo la quale «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013).

cruciale, essendo un punto di connessione fra gli aspetti istituzionali e la tutela dei diritti sociali: il livello di finanziamento di un servizio pubblico concorre in maniera preponderante – assieme alla capacità amministrativa degli apparati ai quali esso è affidato – a determinare il concreto livello di tutela che è assicurato al diritto sociale che ne costituisce l’oggetto. Così, ad esempio, la quantità di risorse assegnate al servizio sanitario misura, in un certo senso, il grado di protezione del diritto alla salute. Per converso, una consistente diminuzione delle risorse a disposizione dell’ente autonomo determina non soltanto una lesione della sua autonomia finanziaria ma spesso anche una lesione dei diritti sociali la cui protezione è affidata alle sue cure<sup>923</sup>.

Nonostante questi dati siano acquisiti alla riflessione dottrinale e giurisprudenziale la giustiziabilità del principio nei rapporti fra Stato e Regioni/CCAA risulta piuttosto limitato in entrambi gli ordinamenti. Prima di tutto, il livello di tutela è posto piuttosto in basso in quanto protetto è soltanto il livello minimo di risorse necessarie, quelle sufficienti per svolgere il servizio<sup>924</sup>. Anche rispetto al parametro così individuato, entrambe le Corti hanno elaborato però strumenti per giustificare lo svolgimento di uno scrutinio assai deferente nei confronti delle decisioni politiche statali. Da un lato, il *Tribunal constitucional* fa riferimento al concetto di *naturaleza de las cosas* per significare che la variazione della situazione economica implica di per sé una variazione delle risorse a disposizione e che la rimodulazione delle stesse per far fronte ad esempio a una situazione di crisi finanziaria deve rimanere nelle mani del livello di governo centrale. Dall’altro, la Corte costituzionale italiana addossa alle Regioni ricorrenti l’onere di provare che i tagli subiti compromettono in concreto la possibilità di svolgere le proprie funzioni, senza tuttavia indicare con quali mezzi le stesse potrebbero fornire quella che da più parti è stata vista come una *probatio diabolica*.

È stato poi preso in considerazione il *principio di solidarietà*, profondamente connesso ad altri principi fondamentali di entrambe le Carte costituzionali, quali quelli di uguaglianza in senso sostanziale e di unità. In quanto tale, il principio di solidarietà agisce

---

<sup>923</sup> Per un chiaro accostamento di questi due profili, v. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit.

<sup>924</sup> Nulla impedirebbe in realtà alle Corti di spingere oltre a questa sorta di “nucleo duro” il proprio sindacato, e vagliare la ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore statale, valutando il bilanciamento operato dallo stesso nella destinazione delle risorse. Ad esempio, chiedendosi se sia ragionevole e proporzionato tagliare il fondo sanitario per “liberare” risorse da reinvestire in misure di sostegno al reddito o di riduzione del cuneo fiscale, svincolate – in realtà – dalla protezione di un preciso diritto fondamentale.

in prima battuta come un fattore di limitazione dell'autonomia finanziaria in quanto sottrae risorse agli enti esponenti dei territori economicamente più produttivi per destinarle alla finalità della perequazione; è altrettanto vero però che – in questo modo – si garantisce l'autonomia finanziaria dei territori con minori risorse a disposizione in proporzione alla popolazione o ad altri fattori che implicano costi per garantire i servizi pubblici (insularità, montanità, età della popolazione etc...), i quali grazie alle risorse che ricevono sono messi (potenzialmente) in condizione di affrontare la propria debolezza strutturale e quindi porre le condizioni per lo sviluppo.

Il profondo legame fra diritti e doveri costituzionali cristallizzato con chiarezza in entrambe le Costituzioni imporrebbe prima di tutto l'adozione di meccanismi chiari per determinare il riparto delle risorse date a titolo di perequazione, (le quali, nei nostri sistemi costituzionali, costituiscono un diritto dei territori economicamente più deboli, e non una graziosa dazione di quelli più ricchi) e, in secondo luogo, per verificare l'utilizzo che viene fatto delle risorse così determinate e sanzionare la *mala gestio* (assumendo per pacifico che è un "dovere di solidarietà" anche fare buon uso delle risorse ricevute a titolo di solidarietà). Lo studio a livello normativo dei casi italiano e spagnolo descrive una realtà piuttosto diversa. In Spagna, a fronte di una previsione costituzionale piuttosto semplice che prevedeva un unico *Fondo de Compensación* e trasferimenti volti a garantire l'erogazione dei servizi fondamentali, si sono nel tempo costituiti una pluralità di fondi – rispondenti a criteri assai diversi – che hanno finito per rendere il sistema assai poco leggibile. In Italia, l'attuazione della perequazione si è sostanzialmente arenata assieme a quella più in generale del federalismo fiscale, e rimane ancora sostanzialmente affidata a meccanismi complessivi poco trasparenti e a fondi settoriali, senza una chiara visione d'insieme. Inoltre, in entrambi i sistemi non sono mancati tentativi di porre un limite "verso l'alto" alla perequazione, espressione della sostanziale sfiducia verso il sistema da parte dei territori più ricchi. Marginale risulta invece il ruolo delle Corti rispetto alla definizione dei principi relativi alla solidarietà finanziaria, a conferma della natura essenzialmente politica delle scelte relative alla perequazione interterritoriale.

Il principio del *coordinamento finanziario* è stato, specialmente a seguito della crisi finanziaria, la vera e propria *bête noire* per l'autonomia di Regioni e CCAA e, conseguentemente, è stato fatto oggetto di un'ampissima attenzione dottrinale. Per cominciare, bisogna sottolineare come il coordinamento costituisca in entrambi gli



ordinamenti materia di competenza legislativa concorrente/*compartida*: esso è nominato espressamente negli artt. 117, c. 3, Cost. italiana, mentre analoga funzione è svolta in Spagna dalle competenze su *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica e Hacienda general y Deuda del Estado* (Artt. 149.1.13 e 149.1.14, Cost. spagnola). La giurisprudenza su tale competenza sconta in primo luogo la più generale ambiguità relativa alla competenza concorrente/*compartida*: la distinzione fra norme di principio e norme di dettaglio in Italia e quella fra *bases* (fondamenti) e *desarollo* (sviluppo) in Spagna si presta naturalmente a un elevato livello di conflittualità fra livelli di governo nell'interpretazione dei reciproci limiti. Il che equivale ad affidare ai giudici costituzionali il compito di tracciare i confini: in concreto, a fronte dell'aggravamento della situazione della finanziaria pubblica e del mutato quadro normativo europeo, il limite posto all'intervento statale si è fatto sempre più labile. Anzi, tale competenza si è fatta via via come un "grimaldello" che permetteva allo Stato di intervenire in tutte le materie, comprese quelle rientranti nella potestà legislativa esclusiva di Regioni e CCAA, e questo con il sostanziale avallo della giurisprudenza costituzionale. La giurisprudenza costituzionale italiana sul punto è particolarmente paradigmatica del frequente l'intreccio fra un'interpretazione "ampia" del coordinamento e il riferimento alla necessità per lo Stato di rispettare gli obblighi derivanti dalla partecipazione dello Stato all'UEM.

Il principio dell'*equilibrio di bilancio* ha ricevuto in entrambi gli ordinamenti una copertura normativa di natura costituzionale decisamente più intensa a seguito delle riforme approvate rispettivamente nel 2011 e nel 2012. L'*enforcement* di questo principio è ora dunque affidato a un complesso intreccio di norme – di rango costituzionale, super-primario e ordinario – nella cui logica l'autonomia finanziaria risulta complessivamente recessiva rispetto alla necessità di rispettare i vincoli sovranazionali e che è stata già ampiamente commentata. Quello che più interessa, ragionando sul ruolo delle Corti nell'interpretazione dei principi, è piuttosto rilevare il comportamento pro-attivo di entrambi i giudici costituzionali di fronte a questo nuovo vincolo finanziario. La Corte costituzionale italiana ha sostanzialmente "anticipato" l'entrata in vigore dell'obbligo (prevista per il 2012) ritenendolo già desumibile in via interpretativa dalla precedente formulazione dell'art. 81 Cost. e così applicandolo alle manovre finanziarie regionali già a partire dall'anno 2012. Il *Tribunal constitucional*, arrivato a giudicare la *Ley de*

*estabilidad presupuestaria* del 2001 oltre dieci anni dopo la sua approvazione (e quindi già nella vigenza del nuovo art. 135 Cost.), ha ritenuto di avallare gli stringenti vincoli posti già allora dal legislatore statale sulla base della già descritta competenza di “coordinamento” prevista dall’art. 149.13 e 14, Cost. spagnola. Una sostanziale anticipazione in via giurisprudenziale della vigenza del principio di equilibrio bilancio, alla quale ha fatto seguito (prevedibilmente) un sindacato decisamente deferente nei confronti delle norme che il legislatore statale ha ritenuto di porre in attuazione di questo principio, ancor più di quanto già si è rilevato rispetto alle norme di “coordinamento finanziario”, tanto che si è ormai pacificamente preso atto che – per quanto riguarda l’equilibrio di bilancio – è da ritenersi ormai ammesso il cd. “coordinamento di dettaglio”.

La spirale accentratrice che, come si è visto parlando di questi ultimi due principi, ha preso piede nei due Stati regionali negli ultimi anni sull’onda dei mutamenti normativi avvenuti a livello sovranazionale dipende in una certa misura anche da un fenomeno di “circolazione” delle regole all’interno di un spazio comune come quello dell’Unione europea e la conseguente trasposizione di regole nuove in ordinamenti diversi dal loro contesto di origine. Si tratta del fenomeno che la scienza comparatistica ha ampiamente studiato sotto il nome di *legal transplant*<sup>925</sup>. Ora, è pacifico che la “filosofia economica” che sta alla base delle misure adottate a livello sovranazionale, e in particolare del *balance budget principle*, ha una matrice sostanzialmente tedesca, essendo la trasposizione a livello UE di una linea affermata in quel contesto prima tramite fonti di natura primaria e infine positivizzata all’interno della costituzione economica<sup>926</sup>. Tuttavia, nell’ordinamento tedesco le forme di controllo della spesa dei livelli infrastatali di governo si attuano fisiologicamente attraverso moduli procedimentali collaborativi, all’interno dei quali le autonomie territoriali hanno un concreto potere “contrattuale” nei confronti dello Stato centrale che deriva anche dall’effettivo esercizio di un’autonoma potestà impositiva da parte delle stesse: le spese non finanziate tramite trasferimenti da

---

<sup>925</sup> Si cita per tutti il classico saggio di A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974.

<sup>926</sup> Il percorso è descritto analiticamente da E. D’ORLANDO, *La crisi economica-finanziaria e le risposte della Wirtschaftsverfassung: cultura della stabilità e principi democratico e sociale quali paradigmi del sistema economico, nazionale ed europeo*, cit.

parte del bilancio dello Stato potrebbero essere dunque ipoteticamente coperte tramite un aumento della pressione fiscale a livello regionale<sup>927</sup>.

Le medesime regole di costituzione economica applicate a modelli di regionalismo come quelli italiano e spagnolo innescano invece una serie di fenomeni di riaccentramento inediti per queste esperienze. Questo ragionamento spiega come mai, anche a parere di chi scrive, i moduli riconducibili al *principio di leale collaborazione* – l'ultimo dei principi sui quali ci si è soffermati – potrebbero costituire la soluzione ottimale per bilanciare le esigenze di uniformità derivanti dai vincoli finanziari UE e il rispetto dell'autonomia finanziaria. Si è anche detto, ragionando sui modelli, che ormai anche le esperienze tradizionalmente federali si attestano sempre di più sul modello del cd. "federalismo cooperativo" che permette di conciliare efficacia delle politiche pubbliche, esigenze di solidarietà, esercizio coordinato della discrezionalità politica che pur resta in capo agli enti territoriali.

Si è tuttavia visto, partendo in questo caso dal formante normativo, come in entrambi i sistemi l'attuazione normativa di detto principio risulti insoddisfacente rivelando probabilmente l'originaria "estraneità" della logica collaborativa dalla cultura istituzionale dei due Paesi. Questo si concreta, in particolare, nella previsione di numerosi organi di coordinamento, la maggior parte dei quali finisce per non funzionare o per intervenire in maniera del tutto formale nei procedimenti statali, nonché nella scarsa trasparenza dei processi decisionali al loro interno. Il dibattito sulla trasformazione della seconda camera in una vera e propria camera territoriale – che ha appassionato la dottrina di entrambi i Paesi ed è sfociato anche in tentativi non riusciti di riforma – non ha per ora sortito esiti concreti. In questo contesto, durante la crisi economico-finanziaria non sono mancati interventi giurisprudenziali ulteriormente riduttivi della portata degli strumenti collaborativi, anche in virtù della speditezza dei processi decisionali imposti dal contesto i quali, in entrambi i casi, hanno portato ad affrontare non di rado la situazione anche con lo strumento del decreto-legge, atto "fisiologicamente" statale e unilaterale<sup>928</sup>.

Peraltro, quantomeno nel caso italiano, il superamento della fase più acuta della crisi e, ancor di più, il fallimento della riforma costituzionale del 2016, hanno scosso

---

<sup>927</sup> Per un'ampia comparazione sul punto, v. F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, cit.

<sup>928</sup> Pone particolarmente l'accento su questo profilo P. VIPIANA., *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, cit.

parzialmente la giurisprudenza costituzionale la quale, nella «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari...», ha cominciato a chiedere sempre di più il coinvolgimento della Conferenza unificata nei procedimenti decisorii proprio in attuazione del principio di leale collaborazione. Si tratta, tuttavia, di un'apertura limitata che per il momento non scalfisce la tendenza di fondo al riconoscere un ruolo piuttosto limitato al principio in esame.

In definitiva, la sostanziale convergenza fra i due sistemi – che emerge complessivamente dalle righe che precedono – riceve una significativa conferma proprio da parte della giurisprudenza legata alla crisi finanziaria, la quale funge da vera e propria “cartina di tornasole” rispetto al discorso fatto finora. Non solo, infatti, i giudici costituzionali hanno sviluppato in modo sostanzialmente analogo i principi contenuti nelle due Carte costituzionali ma hanno anche reagito in maniera assai simile alla complessa situazione istituzionale generata dalla crisi economico-finanziaria iniziata nell'anno 2008 e al conseguente mutamento del quadro giuridico sovranazionale. Entrambe le Corti hanno finito per giustificare in larga misura un'opera di accentramento della politica finanziaria che è andata anche al di là delle esigenze strettamente connesse agli obblighi derivanti dalla partecipazione di entrambi i paesi all'ordinamento giuridico UE, operazione tanto più significativa in quanto in alcuni casi “anticipata” rispetto alla formale entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali o applicata a norme adottate nella vigenza della disposizione costituzionale pre-riforma<sup>929</sup>.

In ultimo, tali opzioni interpretative rinforzano la convinzione, già espressa, che – di fronte alla persistente crisi della finanza pubblica<sup>930</sup> – l'accentramento sia visto come la via d'uscita preferibile sulla base principalmente di una convinzione di fondo derivante dalla cultura costituzionale dei decisori e solo secondariamente dall'immediata valenza normativa delle disposizioni assunte di volta in volta a giustificazione della decisione assunta.

---

<sup>929</sup> Così, con riferimento all'equilibrio di bilancio, rispettivamente nel caso italiano e spagnolo.

<sup>930</sup> Infatti, come osserva (ragionando di questioni analoghe), C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit.: «... è necessario sgombrare il campo da una premessa di contesto foriero di pericolosi equivoci... la convinzione che la disastrosa situazione economica italiana, e in particolare dei conti pubblici, palesatasi in tutte le sue dolorose conseguenze nel periodo 2011-2013, sia in larga misura addebitabile alla Grande Crisi iniziata nel 2008. In realtà, come dimostrato dai referti della Corte dei conti, le vicende economico-finanziarie internazionali dell'ultimo lustro hanno solo esasperato una situazione interna già pesantemente compromessa, frutto di almeno quindici anni di sciatteria – per non dire di vera e propria incuria – nella gestione della politica economica».

#### 4. La specialità finanziaria

Rispetto alle comuni trattazioni sull'autonomia finanziaria regionale, in questa sede si è deciso di dedicare uno spazio proporzionalmente assai ampio all'esperienza delle autonomie speciali in Italia e del *regimen foral* in Spagna, trattate in maniera trasversale sotto l'etichetta della "specialità finanziaria". Questa scelta rispondeva alla finalità di dare il giusto spazio – ravvisato da avveduta dottrina – a esperienze che usualmente vengono trattate "a margine" degli studi sulle ordinarie<sup>931</sup>, mentre rappresentano un sistema peculiare e per molti aspetti alternativo a quello comune, con una propria autonomia concettuale e strutturale. Si tratta peraltro di una categoria che riunisce al suo interno a sua volta casistiche e percorsi assolutamente peculiari, che rispondono tanto alle «condizioni... del tutto particolari» di volta in volta poste alla base della specialità, quanto alla capacità e volontà che nel tempo le classi politiche regionali hanno avuto di dare un pieno utilizzo alle prerogative riconosciutegli.

Il primo obiettivo della ricerca era capire se quella della "specialità finanziaria" fosse solo un'ipotesi scientifica destinata a non reggere a un approfondimento o potesse aspirare a essere una vera e propria "categoria", se non basata su una perfetta identità, quantomeno su elementi comuni sufficientemente pregnanti, e soprattutto una categoria utile a inserirsi nella ricostruzione dell'autonomia finanziaria nello Stato regionale.

A questo proposito, non si è mancato di rilevare alcune differenze di una certa importanza fra i due Paesi. Prima di tutto, sul piano *storico*, il *regimen foral* è per definizione un ordinamento giuridico peculiare già strutturato prima della transizione costituzionale degli anni '76-'78, che poggia su una tradizione secolare di autogoverno che la *Disposicion adicional primera* della Costituzione spagnola si limita a riconoscere al fine di integrarla nell'ordinamento costituzionale democratico. Il risvolto pratico di tale dato di storia costituzionale è che i *Territorios históricos* presentavano già un proprio autonomo apparato burocratico e, in particolare, un'amministrazione finanziaria in grado di riscuotere la generalità dei tributi. In Italia, sul piano giuridico, senza dimenticare la tradizione di autogoverno di alcune fra le speciali, si può tuttavia affermare che la costituzione giuridica delle speciali in quanto tale può essere talvolta pre-costituzionale (come nel caso di Sicilia e Valle d'Aosta) ma va riportata generalmente alla transizione costituzionale del periodo '46-'48, il che ha come corollario che, anche sul piano delle

---

<sup>931</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., XV.

strutture, si trattava di un'esperienza per molti aspetti "da costruire". Questa distinzione è temperata tuttavia dalla comunanza delle due esperienze sull'altro lato della specialità, quello legato all'elemento fattuale, alle peculiarità oggettive di questi territori, espresse in modo efficace e sintetico dall'espressione spagnola *hechos diferenciales*, fatti differenziali, il cui riconoscimento – si è sostenuto – si inserisce armoniosamente nel tessuto assiologico delle due Costituzioni, appartenenti al *genus* democratico-sociale, e quindi lontane dall'attitudine giacobina incline al confondere l'uguaglianza con l'uniformità sul piano amministrativo<sup>932</sup>.

La seconda differenza corre sul piano dell'*ordinamento tributario*, e deriva dal fatto che, nel caso del *regimen foral*, tutte le più rilevanti fattispecie tributarie rientrano nella competenza delle CCAA, la quale ha quindi il dominio tanto dell'aspetto normativo, quanto della gestione e riscossione dei tributi e dell'utilizzo, poi, delle relative risorse. La finanza delle speciali italiane si basa invece quasi integralmente sulle partecipazioni ai tributi erariali, essendo finita in un "nulla di fatto" la possibilità aperta dallo Statuto siciliano, avendo la Regione preferito alla totale regionalizzazione dei tributi l'attribuzione dell'integrale partecipazione ai tributi statali. Anche qui, la differenza è però temperata dal fatto che i tributi delle CCAA in questione sono comunque *tributos concertados*, concertati, cioè, fra il livello centrale e il livello autonomico in modo da garantire una certa omogeneità a livello nazionale e soprattutto una pressione fiscale globalmente equivalente.

La terza differenza, resasi evidente con l'analisi caso per caso svolta nel capitolo, è la maggiore disomogeneità al suo interno della specialità italiana, che ha condotto a esiti assai più variegati sul piano finanziario, dato che al crinale ordinarie/speciali, si aggiunge quello alpine/insulari.

A fronte di queste innegabili diversità, assai qualificanti sono i tratti comuni, che corrispondono agli stessi dati giuridici *strutturali* delle due esperienze.

In primo luogo, sul piano delle *fonti*, in entrambi gli ordinamenti vi è una disposizione costituzionale che riconosce la peculiarità istituzionale della specialità e costituisce in qualche modo la *tête de chapitre* del relativo sistema<sup>933</sup>. Alla luce di questa, centrale è il ruolo degli Statuti di autonomia, che definiscono i tratti essenziali di un

---

<sup>932</sup> Per la distinzione tra costituzionalismo giacobino e costituzionalismo anglosassone, v. A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997, 10-11.

<sup>933</sup> Art. 116, Cost. italiana, *Disposición adicional primera*, Cost. spagnola.

metodo di finanziamento alternativo rispetto a quello vigente per le Regioni e CCAA di diritto comune: ciò si rende possibile proprio in virtù della peculiare collocazione dello Statuto nel sistema delle fonti, e cioè la natura di legge costituzionale nel caso italiano mentre, nel caso spagnolo, quella di legge organica abilitata – in virtù della disposizione costituzionale richiamata – a disciplinare il sistema di finanziamento in maniera conforme alla tradizione forale, senza soggiacere alla LOFCA. Ancora, in entrambi i casi gli Statuti prevedono la possibilità (in Spagna, la necessità) di rivedere il sistema non necessariamente mediante una revisione dello Statuto, ma mediante una fonte gerarchicamente subordinata, di natura atipica, a competenza riservata e preceduta da un accordo fra Stato e Regione/CA. Si tratta della *ley del cupo/aportaciones* nel caso spagnolo e le norme di attuazione dello Statuto o la legge ordinaria del Parlamento nel caso italiano. In ogni caso ci troviamo di fronte a un sistema delle fonti assai complesso e articolato su più livelli, all'interno del quale lo Statuto, da un lato, svetta in virtù di una speciale previsione costituzionale che lo abilita a prevedere un sistema di finanziamento peculiare, dall'altro, si rende “poroso” rispetto a fonti di natura subordinata per rendere il sistema più flessibile e facilmente adattabile all'evoluzione dei rapporti finanziari fra livelli di governo, che naturalmente avviene sulla spinta di circostanze normative (l'attribuzione di nuove funzioni alle Regioni) e fattuali (il mutare della situazione economica).

In secondo luogo, in entrambi i casi vi è un principio che si aggiunge al novero dei principi che reggono i rapporti finanziari fra livelli di governo: il principio pattizio. Esso costituisce la chiave per una gestione alternativa, tendenzialmente paritaria e bilaterale, dei rapporti fra livelli di governo ed è inciso già all'interno delle norme statutarie. Dall'analisi comparata è emerso come esso non si ponga in alternativa agli altri principi costituzionali relativi all'autonomia finanziaria ma piuttosto come forma di attuazione degli stessi (compreso il principio di solidarietà) generalmente più rispettosa del principio autonomistico. Nella sua attuazione concreta, si è altresì visto come esso finisca per determinare una tendenziale marginalizzazione delle assemblee a favore della contrattazione diretta fra esecutivi, caratterizzata da maggiori ritorni politici e da maggiore speditezza, la quale si rende viepiù necessaria alla luce della centralità assunta dall'esecutivo nazionale anche quale interlocutore privilegiato delle Istituzioni UE, e quindi quale primo attore dei rapporti finanziari nel sistema multivello europeo. Nel caso

italiano, l'esigenza di fare fronte agli obblighi europei ha determinato anche un'interpretazione più riduttiva di questo principio da parte della Corte costituzionale italiana, piuttosto permissiva nei confronti di interventi unilaterali dello Stato, mentre sembra aver lasciato meno tracce rispetto al *regimen foral*. Probabilmente nella temperie della crisi finanziaria sono emerse e hanno inciso le già rilevate differenze tra i due sistemi, e in particolare il fatto che *País Vasco* e *Navarra* siano integralmente titolari del potere impositivo e di spesa, salvo la quota dovuta allo Stato per i servizi resi sul proprio territorio e a titolo di solidarietà, nonché la maggiore capacità della rappresentanza parlamentare degli stessi di agire unitariamente a tutela della *foralidad* nel processo politico statale, anche in virtù della maggiore omogeneità della loro esperienza.

Garanzia costituzionale della specialità, ruolo degli statuti, previsione di leggi ordinarie di attualizzazione del sistema e principio pattizio sono elementi comuni di grande peso sul piano sistematico che – a parere di chi scrive – giustificano la costruzione di una categoria comune di “specialità finanziaria” sul piano comparato. È di grande interesse che in entrambe le più significative esperienze di regionalismo si sia concretizzato uno strumento alternativo di finanziamento di alcuni territori, il che offre un peculiare esempio dell'elemento dell'*asimmetria* che caratterizza la formula regionale rispetto (almeno in originale) a quella federale.

Rimane aperta la questione del rapporto fra specialità finanziaria e altri principi dell'ordinamento costituzionale. Dall'analisi comparata sembra emergere che questo rapporto avrebbe una natura soprattutto *strumentale*, essendo il principio pattizio principalmente una forma di concretizzazione degli altri principi costituzionali relativi ai rapporti finanziari nelle relazioni fra Stato e Autonomie speciali. Sembra difficile sostenere al contrario un'aprioristica contrarietà della specialità finanziaria ad altri principi costituzionali (ad esempio, quello di solidarietà), e questo per più di una ragione. In primo luogo, è la stessa Costituzione (o fonti ad essa pariordinate) a disegnare per le speciali un diverso sistema di finanziamento; inoltre, il sistema in sé è neutrale rispetto al concreto assetto qualitativo e quantitativo dei rapporti finanziari, determinato di volta in volta tramite atti espressione della discrezionalità politica. In termini più semplici: la tesi secondo la quale ad esempio il *cupo* sarebbe determinato in misura insufficiente ad assicurare una contribuzione del *País Vasco* alla spesa statale equivalente a quella delle



altre CCAA non ci dimostra, in realtà, che il sistema è in contrasto con il principio di solidarietà.

Quello che si vuole sostenere, in altri termini, è che le valutazioni quantitative sull'adeguatezza del contributo degli enti dotati di specialità finanziaria ai sistemi perequativi e alla spesa pubblica statale lasciano il tempo che trovano rispetto alla valutazione rispetto alla "opportunità costituzionale" di cambiare il sistema e, fra l'altro, presupporrebbero una "resa dei conti complessiva" sull'allocazione delle pubbliche spese all'interno dei sistemi nazionali (s'intende, non solo da parte delle Autonomie ma prima di tutto da parte degli apparati statali). Resa dei conti che – a ben vedere – risulta di difficile realizzabilità di fronte a una resistenza trasversale, tanto politica quanto dei corpi burocratici, a ridiscutere la razionalità del riparto delle risorse<sup>934</sup>.

---

<sup>934</sup> Alcuni interessanti spunti sono offerti da C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, 2015.

## 5. *L'autonomia finanziaria regionale nel sistema multilivello*

Fra i vari profili toccati all'interno del lavoro, l'impatto dell'ordinamento sovranazionale sull'autonomia finanziaria regionale è quello che si è rivelato forse più interessante e suscettibile di un'evoluzione di prospettiva rispetto alle premesse iniziali.

L'ipotesi di partenza è ben esplicitata nel titolo dato al progetto di ricerca che è rimasto immutato nella tesi: si parla di “vincoli finanziari europei”. Il significato sotteso – corroborato dall'approccio dottrinale ora come allora ampiamente maggioritario sul tema – è quello che il mutamento del quadro giuridico sovranazionale durante la crisi economico-finanziaria avrebbe determinato una spinta centripeta all'interno degli ordinamenti nazionali. Il tratto più “caratteristico” di questo fenomeno sarebbero i poteri di *coordinamento* dello Stato, declinati nel tempo in maniera sempre più pervasiva dal livello centrale di governo con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, sensibile all'inserimento dell'ordinamento nazionale in una prospettiva multilivello, all'introduzione degli stessi vincoli finanziari in costituzione (art. 81, 97 e 119 Cost. italiana, art. 135 Cost. spagnola) nonché alla responsabilità dello Stato per l'inadempimento degli obblighi comunitari<sup>935</sup>.

L'analisi contenuta in questo lavoro non smentisce gli assunti esposti ma rappresenta la presa di coscienza della necessità di un ampliamento della prospettiva in una duplice direzione. Il primo profilo critico è determinato, a mio parere, da un'eccessiva attenzione per i più recenti mutamenti del quadro normativo che genera il rischio di perdere di vista il quadro complessivo. In altri termini, l'evoluzione del Patto di stabilità è un “tassello” di un mosaico più ampio: se si vuole saggiare l'impatto complessivo dell'ordinamento UE sull'autonomia finanziaria all'interno degli Stati membri bisogna allargare lo sguardo al di là dei vincoli finanziari per cercare di cogliere il quadro complessivo. A questo proposito, non sembra utile soffermarsi sulle distinzioni tra fonti di diritto UE e di diritto internazionale nell'analisi del quadro normativo sovranazionale. Come si è cercato di mettere in luce anche nel relativo paragrafo, infatti, le fonti di diritto internazionale – essenzialmente il *Fiscal compact* – non rappresentano provvedimenti normativi autosufficienti ma, al contrario, presuppongono il quadro istituzionale e

---

<sup>935</sup> Avevo esposto questa prospettiva in: *Itinerari del riaccostamento territoriale in Italia e Spagna durante la crisi economico-finanziaria. I poteri di coordinamento finanziario dello Stato*, in M. SALERNO, M. FERRARA (cur.), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, Milano, Quaderni della Rivista *Dpce online*, 2017, 93 ss.

normativo UE e agiscono specificando (e rendendo più rigidi) aspetti di quel quadro: procedimenti, esercizio del diritto di voto, obiettivi materiali. L'impatto del quadro sovranazionale è quindi unitario e non si presta a distinzioni al suo interno dal punto di vista del suo impatto sull'autonomia finanziaria.

Il secondo punto critico mi sembra la scarsa problematizzazione del rapporto fra quadro sovranazionale e sua attuazione a livello interno. La retorica politica ci ha abituato ormai da anni al ritornello del “ce lo chiede l'Europa”, retorica le cui conseguenze sono sotto gli occhi di tutti, e che ha fornito un comodo rifugio a classi politiche che avevano fatto una gestione irresponsabile della cosa pubblica, non sanando il debito quando sarebbe stato possibile e non eccessivamente oneroso<sup>936</sup>, e lasciandoci esposti a una crisi finanziaria senza precedenti e alla speculazione dei mercati. Mercati – è bene ricordarlo, anche se forse sono ovvietà – che, sebbene spesso vagheggiati quali poteri occulti volti a minare la nostra stabilità politica e il nostro *welfare*, non sono null'altro che gli intermediari finanziari che hanno in gestione i nostri risparmi (fondi, portafogli azionari, etc.), i quali, quando comprano e vendono i titoli di altri Stati o dei loro istituti bancari (il cui capitale è costituito in buona misura da titoli di Stato), non si preoccupano certo del mantenimento del sistema pensionistico polacco o dello stato della sanità in Bulgaria, ma semplicemente di far rendere i portafogli che hanno in cura e di proteggerli da rischi sistemici, rischi dei quali un debito pubblico spropositato è un indicatore “di scuola”. Con questo, non voglio certo dire che i mercati finanziari non dovrebbero essere regolati; anzi, penso esattamente il contrario<sup>937</sup>. La regolazione, tuttavia, potrebbe puntare su una maggiore trasparenza, su una maggiore tutela degli utenti, su una maggiore affidabilità e imparzialità delle agenzie di *rating*, ma non potrebbe snaturare il fine proprio del mercato finanziario in un sistema capitalistico – il *profitto* – che spinge a non investire il proprio danaro in operazioni non redditizie, come l'acquisto del debito pubblico di uno Stato potenzialmente insolvente. A fronte della confusione del discorso politico, non mi sembra che lo sforzo di chiarimento operato dalla dottrina sia stato sufficientemente incisivo: la derivazione “europea” dei vincoli finanziari agli enti territoriali è stata data forse un po' troppo per scontata, quasi che da Bruxelles venisse determinata l'indisponibilità della

---

<sup>936</sup> P. BOSI (cur.), *Corso di scienza delle finanze*, cit., 258 ss.

<sup>937</sup> E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia*, cit., 272-274, mette in luce molto bene i rischi della situazione attuale, nella quale la globalizzazione dei mercati non è stata accompagnata dalla creazione di istituzioni con dimensioni e poteri sufficienti per regolarli.

cassa fin del più piccolo comune. Ovviamente, come si avrà modo di puntualizzare a breve, non è così.

A partire da questi due rilievi critici si esporranno le considerazioni che emergono dalla ricerca.

Con riferimento al primo punto, chi scrive si è andato convincendo che il *federalismo fiscale* all'interno dell'Unione europea – in particolare negli Stati dell'Eurozona che hanno al proprio interno Enti territoriali dotati di potere legislativo, amministrativo e finanziario (impositivo e di bilancio) – ha assunto ormai tratti peculiari che impediscono di accostarlo ad altre esperienze e ne fanno un caso unico nel panorama comparato. La politica finanziaria in area UE è ormai distribuita su *tre* livelli, tutti dotati di potestà normativa di rango primario o super-primario rendendo la complessiva decisione finanziaria di sistema un *actus trium personarum*: il risultato dell'interazione fra provvedimenti normativi dell'Unione europea, nazionali e regionali<sup>938</sup>.

La netta affermazione che precede è corroborata dalla quantità di aspetti che sono ormai incisi dalla disciplina europea. Essi possono essere suddivisi in aspetti relativi a: (a) le entrate, (b) forma del bilancio e procedimento di adozione, (c) le spese e l'indebitamento.

(a) Relativamente alle entrate spiccano in primo luogo le libertà di circolazione e il principio di non discriminazione garantiti dal diritto UE: essi conformano l'azione non soltanto del legislatore statale ma anche di quello regionale nell'esercizio della potestà impositiva, tanto con riferimento all'istituzione di tributi propri quanto nella manovra sulle aliquote (che non può essere fatta in maniera discriminatoria sulla base della cittadinanza della persona fisica o della sede della persona giuridica). Ancora, va ricordata l'istituzione di una tariffa doganale comune verso i Paesi terzi.

Nonostante si tratti di aspetti ormai acquisiti per molti aspetti alla nostra cultura giuridica “europea”, non bisogna per questo pensare che si tratti di scelte politicamente *neutrali*: si tratta, al contrario, di una precisa scelta politica di natura liberista all'interno del mercato unico che è incorporata dalle norme UE e conseguentemente è sottratta allo

---

<sup>938</sup> Peraltro questo quadro complessivo, corroborato dai dati che seguono nel testo, spinge a riflettere sulla tematica solo cennata nella parte sui modelli (*supra*, par. 1.2) relativamente alla qualificazione dell'integrazione europea come *federalizing process*, prendendo atto che il livello di incidenza dell'UE sulla decisione di bilancio degli Stati membri, nella quale si esprime in maniera preponderante l'indirizzo politico statale, è ormai maggiore di quella di molte entità federali rispetto agli Stati federati alle loro origini.

spazio decisionale dei decisori nazionali e territoriali<sup>939</sup>. Che si tratti di questioni tutt'altro che astratte per il federalismo fiscale a livello interno è testimoniato dal fatto che – come si è visto<sup>940</sup> – la gran parte dei “tentativi” di tributi propri istituiti dalle Regioni italiane e alcuni significativi esempi di *tributos propios* si sono infranti proprio sul mancato rispetto dei principi europei in questione. È naturale del resto in contesti caratterizzati da un forte accentramento del sistema fiscale, che le autonomie siano costrette a cercare di occupare le poche basi imponibili lasciate libere dai tributi erariali e quindi, in queste operazioni di “ritaglio”, finiscano per individuare presupposti economici suscettibili di impattare sulla libera circolazione, tanto più che gli enti territoriali tendono pure – per evitare i ritorni politici negativi che derivano dall'inasprimento della pressione fiscale sui propri cittadini – a disegnare i tributi in modo da farne ricadere l'onere economico sui soggetti diversi dai cittadini stessi.

Abbiamo pure visto come la disciplina UE in tema di aiuti di Stato abbia un impatto non trascurabile sull'esercizio del potere finanziario statale e regionale, specialmente in ordine a esenzioni, agevolazioni e, in generale, alla manovra sulle aliquote, dovendosi evitare vantaggi indebiti agli operatori economici nazionali, anche tramite una riduzione selettiva della pressione fiscale.

Nel sistema spagnolo – all'interno del quale l'attribuzione di poteri normativi sui tributi alle CCAA si è spinta a un livello decisamente superiore a quello italiano – è stato posto maggiormente in luce un ulteriore risvolto dell'*armonizzazione fiscale* UE rispetto alla distribuzione del potere finanziario di entrata fra Stato ed enti decentrati: con riferimento alle imposte armonizzate – parte delle accise e, soprattutto, l'IVA – è fortemente scoraggiata, e per taluni aspetti impossibile, l'attribuzione di poteri normativi a Regioni e CCAA. Il decentramento con riferimento a tali tributi potrà quindi avvenire soprattutto tramite la cessione di quote di gettito e solo molto marginalmente con riferimento ai poteri normativi. Anche questo aspetto, per ora limitato ad alcuni tributi (invero non marginali) potrebbe divenire in futuro sempre più pervasivo ove aumentasse la quantità di tributi armonizzati a livello UE.

---

<sup>939</sup> Per un'impostazione estremamente critica nei confronti di questa impostazione, che ne spiega appieno la “politicalità”, v. ad esempio A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014.

<sup>940</sup> V. *supra*, 3.1.

(b) L'impatto dell'integrazione europea sul piano del bilancio e delle spese si percepisce invece sicuramente in maniera più intensa a seguito dell'evoluzione del quadro normativo sovranazionale. Abbiamo visto come i provvedimenti degli anni 2011-2013 abbiano in realtà agito sulla base di una normativa già presente e piuttosto articolata ma scarsamente vincolante. Abbiamo pure visto l'evoluzione degli ordinamenti costituzionali di Italia e Spagna a fronte dei nuovi obblighi contratti sul piano internazionale: in entrambi i casi abbiamo avuto una riforma della Costituzione con l'introduzione dell'equilibrio di bilancio e l'introduzione di una fonte a competenza riservata per disciplinare l'attuazione del principio: la legge organica nel caso spagnolo (LOEPSF) mentre la legge rinforzata nell'ordinamento italiano.

Venendo alle novità di natura formale, nel caso italiano gli ultimi anni sono stati segnati da un faticoso processo di armonizzazione contabile del bilancio di tutti gli enti territoriali, che pone fine al fenomeno dei cd. "dialetti contabili" che caratterizzava il sistema in precedenza: ogni ente redigeva il bilancio secondo regole proprie tanto da rendere talora molto difficile la verifica del rispetto degli obiettivi di bilancio e la redazione di un consolidato redatto secondo regole uniformi, come richiesto dalle regole UE.

Un analogo processo di armonizzazione era stato condotto nell'ordinamento spagnolo già a partire dalla *ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*.

L'armonizzazione coinvolge poi le tempistiche della manovra di bilancio, che sono predeterminate a livello UE, per garantire un'integrazione fra livelli decisionali prima di tutto sul piano *procedimentale*. Questa predeterminazione vale in particolare con riferimento al bilancio statale, ma in realtà all'interno del documento finanziario che nella prima parte dell'anno (cd. Semestre europeo) i Governi statali sono chiamati a presentare alla Commissione vi è anche la descrizione dello Stato di cassa delle Amministrazioni locali, nonché la previsione sull'andamento delle relative situazioni finanziarie.

La predeterminazione delle forme e delle tempistiche della decisione finanziaria a livello UE determina senza dubbio un aumento dei poteri del livello centrale di governo nei confronti degli Enti territoriali. Sotto molti aspetti, questo aumento è giustificabile sulla base della responsabilità unicamente statale per l'inadempimento degli obblighi europei. A questa finalità rispondono senza dubbio l'armonizzazione contabile, che permette allo Stato di ricevere le informazioni necessarie per controllare tutta la finanza pubblica allargata (cd. "coordinamento informativo"), nonché l'aumento dei poteri

sanzionatori e sostitutivi riconosciuti allo Stato in entrambi i Paesi, al fine di prevenire l'inadempimento.

Può essere così giustificato anche l'aumento delle decisioni che possono essere prese dallo Stato in maniera unilaterale: si pensi ad esempio al potere riconosciuto ora dalla LOEPSF al Governo spagnolo di determinare unilateralmente, pur previo parere del CPPF, la partecipazione delle CCAA al raggiungimento degli obiettivi finanziari, così come l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore statale dalla l. rinforzata n. 243 del 2012, come modificata nel 2016. Ad essi si aggiungono le disposizioni, più o meno dettagliate, dettate dal legislatore nell'esercizio dei propri poteri di coordinamento, al quale si è fatto riferimento all'inizio del paragrafo. In questi termini, una maggiore unilateralità nella decisione finanziaria risulta "fatale" sulla base del mutato quadro normativo sovranazionale. Ciò non toglie che il rispetto del ruolo costituzionale delle autonomie territoriali possa essere recuperato mediante un adeguato coinvolgimento delle stesse nel procedimento di formazione della volontà dello Stato e la posizione di adeguate garanzie all'interno dello stesso. Su questo punto si tornerà a breve.

(c) La disciplina europea determina poi – ed è la questione più nota e dibattuta degli ultimi anni – anche i risultati contabili dei bilanci di tutti gli enti della finanza pubblica allargata. È sicuramente un potere molto forte che completa in una certa misura il quadro tracciato nei punti precedenti. Tutta la decisione finanziaria è oramai disciplinata in una logica multilivello: come reperire le risorse, in che forme e tempi determinarne l'utilizzo e soprattutto *come* impiegarle. Il punto del "come", ovvero essenzialmente dei limiti alla spesa, è particolarmente delicato ai nostri fini in quanto tradizionalmente si era sostenuto – in una lunga epoca di perdurante centralismo fiscale (che per l'Italia dura tuttora...) – che il cuore dell'autonomia finanziaria regionale fosse proprio l'*autonomia di spesa*. È proprio per questo che è stato uno *shock* particolarmente forte per gli enti territoriali, in entrambi i sistemi, l'ingerenza sempre più forte del livello centrale di governo sulla decisione finanziaria delle autonomie, al fine di rispettare gli aggregati stabiliti a livello sovranazionale sul piano del *deficit* e del debito pubblico. In ogni caso, senza entrare eccessivamente nei dettagli che sono stati esposti nei relativi capitoli, possiamo affermare che la disciplina spagnola risulta maggiormente rispettosa del ruolo costituzionale e dell'autonomia finanziaria delle CCAA in quanto prevede quantomeno una partecipazione formalizzata del CPPF con parere obbligatorio all'interno del procedimento di determinazione degli obiettivi di *deficit* e debito. Questa forma di coinvolgimento – pur ritenuta insufficiente – non è nemmeno prevista in Italia, dove, come già osservato, la decisione sulla declinazione degli obiettivi a livello interno è lasciata al livello centrale di governo.

Agganciandosi a queste ultime considerazioni è possibile tematizzare meglio anche il secondo “spunto critico” sollevato all’inizio del paragrafo. Quanto detto finora dà un’idea del peso ormai assunto dal livello UE nella regolazione dell’ordinamento finanziario: qual è però il ruolo dello Stato in tutto questo? In particolare, rispetto alle autonomie territoriali esso è un “mero contabile”, diligente esecutore dei precetti provenienti dal livello sovranazionale, o è dotato di un ampio margine di discrezionalità politica?

In realtà, a chi scrive sembra che l’analisi dottrinale maggioritaria non abbia forse colpito appieno nel segno nel mettere in luce le reali criticità dell’attuale sistema. In particolare, fiumi d’inchiostro si sono spesi per criticare la decisione di costituzionalizzare il vincolo dell’equilibrio di bilancio. Si fa notare in particolare che tale scelta non sarebbe stata “obbligata” sulla base del *Fiscal compact*, il quale richiede che il vincolo sia posto a un livello «preferibilmente costituzionale»: secondo una prospettiva più realistica (posta in luce da parte della dottrina) la volontà dei legislatori spagnolo e italiano nell’approvare riforme costituzionali a tempo di *record*, praticamente senza dibattito parlamentare, non era certo quella di adempiere diligentemente gli obblighi sovranazionali – obblighi che si sforzeranno in ogni modo di eludere negli anni successivi – ma quella di tranquillizzare i mercati finanziari, le cui turbolenze stavano mettendo i due Paesi a serio rischio di *default*. In altri termini: si tratta di riforme costituzionali “promozionali” volte a dare un’immagine di affidabilità nella gestione della finanza pubblica. E in realtà molto scarsa è la valenza precettiva di disposizione che, nel loro contenuto concreto, sono essenzialmente norme di rimando alle definizioni e alle disposizioni dell’ordinamento UE, le quali – a loro volta – avevano già di per sé una valenza super-legislativa e addirittura (con le note limitazioni) super-costituzionale, senza il bisogno della recezione in una disposizione costituzionale.

Quel che è più complicato stabilire – e simmetricamente meno studiato – è il reale funzionamento della *governance* finanziaria UE, distinguendo ciò che è immediatamente precettivo da ciò che necessita in realtà dell’intermediazione del legislatore statale. In particolare, si è posto in luce come gli Stati rispondano all’UE sulla base di un *bilancio consolidato* di tutto il settore Amministrazioni Pubbliche. Ne consegue che le disposizioni UE richiedono il raggiungimento di determinati risultati a livello di sistema (Paese), essendo sostanzialmente irrilevante a quale livello di governo sono imputate le attività o le passività. Difficile dunque sostenere che la riduzione delle risorse a carico degli enti territoriali, così come le limitazioni alla spesa, siano una inesorabile necessità derivante dalle regole in esame: sono piuttosto le tempistiche predeterminate a livello UE e l’assenza di un’adeguata partecipazione delle autonomie ai procedimenti decisionali statali a determinare una predominanza del livello centrale



di governo, il quale per molti aspetti ne abusa per garantire il mantenimento dei propri spazi finanziari in danno di quelli delle autonomie territoriali.

Come rilevato da più parti in entrambi i Paesi, dunque, se si vuole ripristinare un equilibrio “costituzionale” fra lo Stato e le Regioni e CCAA, nel rispetto della loro autonomia politica costituzionalmente garantita, si renderà necessario approntare adeguati strumenti partecipativi che permettano di definire gli spazi finanziari dei diversi livelli di governo – nel rispetto degli obiettivi complessivi “di sistema” e delle tempistiche fissate dall’UE – all’interno di una procedura *preventiva, trasparente e tendenzialmente paritaria*.

A questo riguardo, va registrato come, ove i vincoli europei sono stati utilizzati per giustificare un maggiore *unilateralismo* dello Stato centrale, a chi scrive sembra che essi dovrebbero piuttosto spingere verso un aumento dei livelli di partecipazione delle Autonomie al procedimento di definizione della decisione di finanza pubblica statale, intesa nella propria interezza: non solo quindi con riferimento alla legge di bilancio ma anche a tutti gli atti prodromici, fra i quali spicca il Documento di Economia e Finanza (DEF, secondo la definizione italiana). Questa partecipazione si può esprimere attraverso una pluralità di strumenti, da un parere obbligatorio della Conferenza rappresentativa degli enti territoriali (Conferenza unificata, in Italia, Conferenza dei Presidenti, in Spagna), come proposto da parte della dottrina, a un accordo all’interno del medesimo organismo sugli spazi finanziari da garantire agli enti territoriali (come nel sistema spagnolo pre-2011).

Da questo punto di vista, però, sembra vi siano pochi dubbi sul fatto che lo strumento ideale per raggiungere l’obiettivo sia la riforma della seconda Camera in senso federale<sup>941</sup>. Essa permetterebbe di dare voce alla posizione politica delle autonomie territoriali (anche alla luce dei diritti che le stesse sono chiamate a tutelare) all’interno del procedimento di approvazione del bilancio statale, favorendo una reale, equilibrata e – soprattutto – trasparente sintesi degli interessi

---

<sup>941</sup> In questo senso vi sono autorevoli opinioni dottrinali in entrambi i sistemi. Fra tutte, in Italia, proprio con riferimento all’utilità per la gestione della questione finanziaria, v. L. ANTONINI, *L’autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4, 2014. In Spagna, oltre al già richiamato documento *Ideas para una reforma della Constitución* (v. *supra*, n. XX), si segnalano le ricerche in materia di E. AJA FERNÁNDEZ, *Las Comunidades Autónomas y las reforma del Senado*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 35, 2, 1993, 11 ss.; E. AJA FERNÁNDEZ, X. ARBÓS I MARÍN, *El Senado, cámara posible de las autonomías*, in *Revista de Estudios Políticos*, 17, 1980, 27 ss.: questi ultimi, oltre alla diagnosi negativa sul funzionamento del *Senado* come camera territoriale – più volte accennata anche nel presente lavoro – avanzano una proposta di cambiamento della prassi parlamentare che dia maggior rilievo ai senatori eletti dalle CCAA. Tuttavia, a seguito della riforma regolamentare del 1994, lo stesso E. Aja (ad esempio in AA.VV., *Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 2006, 9 ss.) afferma la necessità di una riforma in senso federale della seconda camera con l’attribuzione di un’efficace capacità di intervento nel procedimento legislativo e un ruolo centrale nei raccordi fra livelli di governo e nella partecipazione delle CCAA alla fase ascendente del diritto UE.

in gioco, che non si limiti alla definizione degli spazi finanziari di ciascun ente regionale dal punto di vista delle entrate, delle spese e dell'indebitamento, ma arrivi ad incidere potenzialmente anche sull'uso delle risorse statali – ad esempio al fine di garantire un'equilibrata distribuzione delle spese di investimento all'interno del territorio nazionale – e sulla posizione dello Stato nei confronti delle Istituzioni UE, in un sistema che deve essere sempre più “integrato” e “multilivello” anche nel senso di permettere un'adeguata rappresentanza alle esigenze e alle istanze di tutte le comunità territoriali, in contesti marcatamente plurali sul piano sociale, culturale ed economico come quelli spagnolo e italiano. Solo così si potrà raggiungere l'obiettivo che l'attuazione di una unitaria *governance* finanziaria europea sia realmente rispettosa dell'identità degli Stati, «insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*», come prescrive l'art. 4, par. 2, dell'Trattato sull'Unione Europea.





## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997
- AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana (atti del XXVI Convegno annuale dell'A.I.C., Torino, 27-29 ottobre 2011)*, Napoli, 2014
- AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio (Atti del XXXI Convegno annuale dell'A.I.C., Trento, 11-12 novembre 2016)*, Napoli, 2017
- AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006
- AA.VV., *Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 2006, 9 ss.
- AA.VV., *Ideas para una reforma della Consistución*, 21.11.2018, disponibile al seguente link:  
[http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf)
- AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014
- AA.VV., *Il sistema Regione-autonomie locali. L'ordinamento finanziario*, in D'ORLANDO E.-MEZZETTI L., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 182 ss.
- AA. VV., *La riforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2012, 159 ss.
- AA.VV., *Secció monogràfica. Transparència i bon govern*, in *Revista catalana de dret públic*, 55, 2017, 1 ss.
- ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in AA.VV., *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Estratto*, Torino, 2017, 63 ss.
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008
- AGOSTA S., *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.01.2017

- AJA FERNÁNDEZ E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2003
- AJA FERNÁNDEZ E., *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014
- AJA FERNÁNDEZ E., *Las Comunidades Autónomas y las reforma del Senado*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 35, 2, 1993, 11 ss.
- AJA FERNÁNDEZ E., ARBÓS I MARÍN X., *El Senado, cámara posible de las autonomías*, in *Revista de Estudios Políticos*, 17, 1980, 27 ss.
- AJA FERNÁNDEZ E., GARCÍA ROCA J., MONTILLA MARTOS J.A., *Valoración general del Estado autonómico en 2014*, in ID. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Barcelona, 2015
- ALBANESI E., *La giurisprudenza ed il ruolo della Corte costituzionale nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni alla luce del principio di equilibrio di bilancio (nel contesto della crisi economica)*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 161 ss.
- ALBERTÍ ROVIRA A., *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 63 ss.
- ALDER J., *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 2013
- ALLEGRETTI U., *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana (atti del XXVI Convegno annuale dell'A.I.C., Torino, 27-29 ottobre 2011)*, Napoli, 2014, 103 ss.
- ALONSO GONZÁLEZ L.M., *La financiación de la generalitat (sentencia 31/2010, de 28 de junio)*, in *Revista catalana de dret public, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 423 ss.
- ÁLVAREZ CONDE E., GARCÍA MONCÓ A., TUR AUSINA R., *Derecho autonómico*, Madrid, 2013
- AMATUCCI F., *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, in ID. (cur.), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010
- AMTENBRINK F., *New Economic Governance in the European Union: Another Constitutional Battleground?*, in *SSNR Electronic Journal*, May 2014
- ANTONETTI N., DE SIERVO U., *Ambrosini e Sturzo La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998
- ANTONINI L., *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2017
- ANTONINI L., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, 4, 2017

- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000
- ANTONINI L., *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4, 2014
- L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018
- ANTONINI L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 11 ss.
- ANTONINI L., BERGO M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 06.06.2018
- ARIAS ABELLÁN M.D., *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas*, in *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 18, 2013, 126 ss.
- ARIAS ABELLÁN M.D., *Sobre la constitucionalidad de determinados preceptos del Estatuto de autonomía de Cataluña relativos a la financiación autonómica y local*, in *Revista catalana de dret public. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 429 ss.
- ATRIPALDI V., BIFULCO R. (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001
- AUGUSTIN M., *Institutional Winners and Losers of the Euro Crisis*, in *Juridicum*, 3, 2017, 369 ss.
- AYMERICH CANO C., *Subvenciones y Estado Autonómico. Crítica de la ultima jurisprudencia constitucional*, in *Rev. Vasca de Administración Pública*, 97, 2013, 221 ss.ù
  
- BACHELET V., *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 630 ss.
- BAGNI S., *Oltre i modelli e i sistemi di giustizia costituzionale e convenzionale: alcune riflessioni di metodo*, in *DPCE*, 4, 2017, 1067 ss.
- BAGNI S., *Stato regionale*, in PEGORARO L., BAGNI S., PAVANI G. (cur.), *Glossario di amministrazione locale comparata*, Milano, 2002, 148 ss.
- BAHAMONDE A., MARTINEZ J.A., *Historia de España. Siglo XIX*, Madrid, 1998
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 91 ss.
- BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 639 ss.

- BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione nel diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo. A. it.*, 2, 2007
- BALDI B., *Regioni a statuto speciale e federalismo discuale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 245 ss.
- BALDIN S., *Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni fra epistemologia del diritto comparato e interdisciplinarietà*, in *Revista general de Derecho Público Comparado*, 10, 2012
- BALDINI V., *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranazionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017
- BARATTA R., *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 17.09.2014
- BARBERA A. (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997
- BARBERO M., *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno*, in RUFFINI P. (cur.), *Il Patto di stabilità interno per gli enti locali*, Rimini, 2012
- BARREIRO CARRIL C., *Las exigencias del derecho comunitario en un Estado descentralizado con especial referencia a la cesión de tributos*, in PITA GRANDAL A.M. (dir.), ANEIRO PEREIRA J. (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 261 ss.
- BARTOLE S., *Art. 117*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, Bologna-Roma, 1985, 102 ss.
- BARTOLE S., *Friuli-Venezia Giulia*, in Archivio I.S.A.P., *La regionalizzazione*, Milano, 1983, 1555 ss.
- BARTOLE S., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, II-2, Milano, 2008
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1972
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, disponibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- BARTOLUCCI L., *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016
- BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata" non possono essere affidati a una legge ordinaria (nota a Corte cost., sent. n. 235 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19.06.2018
- BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (cur.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016



- BATTINI S., *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 1 ss.
- BELLETTI M., *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016
- BELLETTI M., *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in MEZZETTI L., *Principi costituzionali*, Torino, 2011, 366 ss.
- BELLETTI M., *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016
- BELLETTI M., *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sentenza n. 216 del 2008*, in *Le Regioni*, 2008
- BENVENUTI F., *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996
- BENVENUTI F., MIGLIO G. (cur.), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Vicenza, 1969
- BERCHOLC J.O., *El Tribunal Constitucional español y el desarrollo autonómico a través del control de constitucionalidad*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10, 2015, 50 ss.
- BERGO M., *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014
- BERTI G., *Art. 5*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.
- BERTOLISSI M., *A proposito della c.d. Riforma Calderoli: qualche osservazione critica e uno spunto costruttivo*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 141 ss.
- BERTOLISSI M., *Art. 5*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 40 ss.
- BERTOLISSI M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 10 ss.
- BERTOLISSI M., *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 245 ss.

- BERTOLISSI M., *Il c.d. federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 427 ss.
- BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, 429 ss.
- BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983
- BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale e la Corte costituzionale*, in CUOCOLO F., CARLASSARE L., DE SIERVO U., SCUDIERO M., SORRENTINO F. (cur.), *Corte costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova promosso dal Consiglio regionale della Liguria, 14-16 maggio 1987, Napoli, 1988, 92 ss.
- BERTOLISSI M., *Libertà e «ordine delle autonomie». La lezione di Silvio Trentin*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 53 ss.
- BERTOLISSI M., *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale"*, Padova, 1982
- BERTOLISSI M., *Stato sociale e federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 359 ss.
- BERTOLISSI M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 10 ss.
- BIANCHI C., presentazione *La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze*, disponibile sul sito dell'Accademia dei Lincei al seguente link: [http://www.lincci.it/files/documenti/Bianchi\\_20110420.pdf](http://www.lincci.it/files/documenti/Bianchi_20110420.pdf)
- BIFULCO R., *Art. 5*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI A. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 132 ss.
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012
- BILANCIA F., *Sovranità (relazione di discussione)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio (Atti del XXXI Convegno annuale dell'A.I.C., Trento, 11-12 novembre 2016)*, Napoli, 2017, 155 ss.
- BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, disponibile all'indirizzo:  
<https://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2014/Riforma%20art%2081%20e%20spending%20review%20-%20Bilancia.pdf>
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992
- BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018

- BIN R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001
- BIN R., *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 luglio 2015
- BIN R., FALCON G., *Diritto regionale*, Bologna, 2012
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2014
- BIZIOLI G., *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012
- BLANCO VALDÉS R.L., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978* (trad.it.), Torino, 1999
- BLANCO VALDÉS R.L., *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, in *Claves de Razón Práctica*, 216, 2011, 8 ss.
- BÖCKENFÖRDE E.W., *I metodi dell'interpretazione costituzionale. Ricognizione e critica*, in ID., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, 2006, 61 ss.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, Torino, 2009
- BOGNETTI G., *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2012
- BOGNETTI G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. (Il metodo)*, Torino, 1994
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti*, I, *La costituzione liberale*, Torino, 1998
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti*, II, *La costituzionale democratica*, Torino, 2000
- BOGNETTI G., *Mercato unico e esperienze federaliste. Stati Uniti d'America e Unione europea*, in *DPCE*, 3, 2013, XIX ss.
- BONERBA G., *L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016. Nuovi margini per gli investimenti delle Regioni?*, in *Diritti regionali*, 3, 2017, 143 ss.
- BOSCH I ROCA N., VILALTA FERRER M., *Efectos de la sentencia del Tribunal constitucional sobre el modelo de financiación de la Generalitat de Cataluña*, in *Revista catalana de dret public. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 435 ss.
- BOSCHETTI B.L., *Disciplina di rigore fiscale e di bilancio e sistemi federalistici*, in BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (cur.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, 371 ss.

- BOSI P. (cur.), *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, 2015
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1, 2003, 41 ss.
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, 49 ss.
- BRANCASI G., *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “introduttiva del pareggio di bilancio”*, in *Giur. cost.*, 2014, 1633 ss.
- BRANCASI A., *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, 909 ss.
- BRANDOLINI E., ZAMBARDI V., *La contabilità pubblica*, Padova, 2015
- BRUNELLI G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1, 2016
- BUCHANAN J.M., *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, 1950, 583 ss.
- BUGLIONE E., *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, Relazione presentata al Convegno ISSIRFA “IL PERCHÉ DELLE REGIONI OGGI. La Repubblica tra Stato unitario e Stato regionale”, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), novembre 2016
- BURRET H.T., SCHNELLENBACH J., *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States*, Working Paper 8/2013, German Council of Economic Experts, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier\\_08\\_2\\_013\\_engl.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2_013_engl.pdf)
- BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015
- CABRAS D., *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 124 ss.
- CACCIAGUERRA F., *Contabilità e bilancio*, in D'ORLANDO E., MEZZETTI L. (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 513 ss.

- CACCIAGUERRA F., *L'autonomia di entrata e di spesa del Friuli Venezia Giulia*, in D'ORLANDO E., MEZZETTI L. (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 498 ss.
- CALDERÓN PATIER C., GONZÁLEZ LORENTE Á., *Las ayudas de Estado en la legislación de la Unión Europea como restricción a la política fiscal de los Estados miembros*, in *Crónica Tributaria*, 115, 2005, 61 ss.
- CALDIROLA D., *Risorse disponibili, finanziamento dei bisogni e accentramento delle politiche sociali*, in BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (cur.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, 397 ss.
- CALVANO R., *L'art. 5 tra promozione e compressione del principio autonomista: un'altalena collegata all'involutione del sistema politico italiano. Recensione a "Costituzione italiana: Art. 5" di Sandro Staiano, (Carocci, 2017, Roma)*, in *federalismi.it*, 09.05.2018
- CALVO ORTEGA R., *Crisis de la Financiación Autonómica*, Cizur Menor, 2015
- CALVO VERGEZ J., *Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Cizur Menor, 2005
- CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE V BILANCIO, *Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica. Le modifiche alla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio*, XVII legislatura, 01.08.2016, disponibile al seguente link:  
[http://www.camera.it/leg17/522?tema=le\\_modifiche\\_alla\\_legge\\_di\\_attuazione\\_del\\_principio\\_del\\_pareggio\\_di\\_bilancio#il\\_concorso\\_degli\\_enti\\_alla\\_sostenibilita\\_del\\_debito](http://www.camera.it/leg17/522?tema=le_modifiche_alla_legge_di_attuazione_del_principio_del_pareggio_di_bilancio#il_concorso_degli_enti_alla_sostenibilita_del_debito)
- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La disciplina del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali*, XVIII legislatura, 19.02.2018, disponibile al seguente link: <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf>
- CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2333 ss.
- CANEPA A., *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2015
- CARAVITA B., *Federalismo, Federalismo europeo, Federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 04.05.2011

- CARAVITA B., *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in *federalismi.it*, 17.11.2005
- CARAVITA B. (cur.), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Lugano, 2002
- CARBONI G.G., *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013
- CARBONI G.G., *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in *DPCE*, 4, 2009, 1417 ss.
- CARBONI G.G., *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2, 2014
- CARDI E.,  *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2018
- CARETTI P.-TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, 2016
- CARMINAL BADIA M., TORRENS X., *Manual de ciencia política*, Madrid, 2015
- CARMONA CONTRERAS A.M., *Il finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: dalla Costituzione, alla LOFCA, agli statuti di autonomia riformati? Cronaca di un complesso intreccio normativo*, in PALERMO F., NICOLINI M. (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, 63 ss.
- CAROSI A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017
- CAROSI A., *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Atti dell'incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- CARPANI G., *La Conferenza Stato-Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006
- CARRASCO DURÁN M., *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 2013, 169 ss.
- CARRILLO M., *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Rev. esp. der. const.*, 101, 2014
- CARROZZA P., *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 763 ss.
- CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009
- CARUSO E., DIRINDIN N., *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011*, in [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net)

- CASSETTI L., *Patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti*, in DI GASPARE G., LUPO N. (cur.), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2005, 81 ss.
- CASTELLS I., MOLINER A., *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España*, Barcelona, 2000, 81 ss
- CATALDO G., *Il Fiscal Compact e le problematiche della sovranità finanziaria condizionata*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2015
- CAVALLO PERIN R., *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo d'unità della Repubblica italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali (Atti del Convegno "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza". Palazzo della Consulta, 15 Maggio 2015)*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- CAZORLA PRIETO L.M., *Artículo 133*, in GARRIDO FALLA F. (cur.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, 1955 ss.
- CELATI B., *La declinazione francese del principio dell'equilibrio di bilancio*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 30.12.2016
- CEREÀ G., *Le autonomie speciali italiane e il caso del Trentino-Südtirol*, in PALERMO F.-PAROLARI S. (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015, 69 ss.
- CERRUTI T., *Le regioni speciali fra perequazioni e coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista AIC*, 1, 2017
- CHARMERS D., DAVIES G., MONTI G., *European Union Law. Text and Materials*, Cambridge, 2014
- CHESSA O., *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale (relazione di sintesi)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio (Atti del XXXI Convegno annuale dell'A.I.C., Trento, 11-12 novembre 2016)*, Napoli, 2017, 225 ss.
- CHIAPPINELLI C.-PICOTTI F., *I modelli delle relazioni finanziarie Stato-Autonomie speciali*, in D'ORLANDO E., MEZZETTI L. (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 469 ss.
- CHIARA G., *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 06.06.2016
- CHITI M.P. (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 201

- CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, I, 2013, 1 ss.
- CIARALLI C.A., *Della costituzionalizzazione del principio di estabilidad presupuestaria nel quadro dello Stato autonomico spagnolo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2017, 485 ss.
- CIOLLI I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012
- COGLIANDRO G., *La legalità finanziaria nell'ordinamento italiano ed in quello europeo*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 4, 2010, 168 ss.
- COMISIÓN DE EXPERTOS NOMBRADOS POR LAS CORTES VALENCIANAS, *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*, 16 de septiembre de 2013, disponibile al seguente indirizzo:  
<http://www.hisenda.gva.es/documents/164355736/164356449/Informe+de+la+Comisi3n+n+de+expertos+de+les+Corts/1fe34ab3-41dd-4a6d-9c5b-1bc0c5b105c9>
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, julio 2017, in [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, in [www.camera.it](http://www.camera.it)
- CONTIPELLI E., *Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad*, Granada, 2015
- CORRETTA TORRES M., *El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 2013, 35 ss.
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*, delibera del 29 dicembre 2014, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, Delibera n. 17/SEZAUT/2017/FRG, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2015*, 12 luglio 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Relazione sul rendiconto generale della regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2014*, 5 agosto 2015, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)



- CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2016 della regione Friuli Venezia Giulia*, 30 giugno 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE, Delibera n. SRCVDA/16/2017/FRG, *Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2016*, 24 novembre 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA, Delibera n. SRCSAR/11/2018/PARI, *Verifica del rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna. Esercizio 2016*, 26 febbraio 2018, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)
- CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA, *Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047 (testo trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati il 1 dicembre 2011)*, Delibera n. 3/2011/CONS, 13 dicembre 2011, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)
- CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO, Delibera n. SSRRSC/3/2017/PARI, *Relazione sul rendiconto generale della Regione Siciliana. Esercizio 2016*, 1 agosto 2017, disponibile sul sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)
- COSTANZO P., RUGGERI A., *Unione europea ed autonomie territoriali*, in COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2014
- COSULICH M., GAGGERO M., *La costruzione della specialità delle Regioni dell'arco alpino orientale nel rapporto tra dimensione internazionale e motivazioni locali. Il caso del Trentino Alto-Adige/Südtirol*, in ROLLA G. (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomie delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, 283 ss.
- COTTARELLI C., *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016
- COTTARELLI C., *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, 2015.
- COVINO F., *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, 243 ss.

- CRISAFI G., *Fabbisogni e costi standard, un'occasione perduta*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016
  
- D'AMICO G., *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori". Nota a commento della sent. n. 155 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 02.05.2016
- D'AMICO G., *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 23.01.2017
- D'ARIENZO M., *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2011
- D'ATENA A., *Il riparto delle competenze tra Stato e regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4, 2015
- D'ATENA A., *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1, 2016
- D'ATENA A. (cur.), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008
- D'ATENA A., *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana (atti del XXVI Convegno annuale dell'A.I.C., Torino, 27-29 ottobre 2011)*, Napoli, 2014
- D'ORLANDO E., *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2017
- D'ORLANDO E., *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015, 117 ss.
- D'ORLANDO E., *I rapporti finanziari e le antinomie del modello federale austriaco*, in PALERMO F., NICOLINI M. (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, 51 ss.
- D'ORLANDO E., *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016
- D'ORLANDO E., *La crisi economico-finanziaria e le risposte della Wirtschaftsverfassung: cultura della stabilità e principi democratico e sociale quali paradigmi del sistema economico, nazionale ed europeo*, in CERRINA FERONI G., FERRARI G.F. (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, 265 ss.

- D'ORLANDO E., *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, Bologna, 2006
- D'ORLANDO E., *La parabola del federalismo «senza qualità»: il modello federale austriaco dall'originaria concezione kelseniana alle recenti tendenze riformatrici*, in DPCE, II, 2007, 583 ss.
- D'ORLANDO E., *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2013
- D'ORLANDO E., GRISOSTOLO F.E., *L'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 45 ss.
- DE BLAS GUERRERO A., *El problema nacional-regional español en la transición*, in TEZANOS J.F., COTARELO R., DE BLAS A. (ed.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989, 587 ss.
- DE CABO MARTÍN C., *La República y el Estado liberal*, Madrid, 1977
- DE ESTEBAN J., LOPEZ GUERRA L., *El régimen consitucional español*, Barcelona, 1982
- DE LA FUENTE A., *Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común* (Documentos de trabajo), Madrid, noviembre de 2012, disponibile al seguente indirizzo:  
[https://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/WP\\_1227\\_tcm346-362203.pdf](https://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1227_tcm346-362203.pdf)
- DE IOANNA P., *La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione*, Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, disponibile al seguente link:  
<http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/Fascicolo/De-Ioanna-CERADI.pdf>
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI T., *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, in E. AJA, J. GARCÍA ROCA, J.A. MONTILLA MARTOS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2016*, Barcelona, 2017, 77 ss.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI T., *Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del Artículo 135 y la adopción de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 2013, 59 ss.

- DE LA SIERRA S., *Límites y utilidades del derecho comparado en el derecho público. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera*, in *Revista de Administración Pública*, 201, 2016, 87
- DE MARTINO F.R., *Revisione dei trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2015
- DE MONTAGUT ESTRAGUÉS T., *Tipos de derechos históricos compatibles para Cataluña*, in *Revista catalana de dret public, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 117 ss.
- DE NES M., *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d "fallimento politico" del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali*, in *federalismi.it*, 05.02.2014
- DE NES M., *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21.03.2017
- DE SIANO A., *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in *federalismi.it*, 09.12.2015
- DE TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America* (trad.it.), Milano, 1982
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, Padova, 2012
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013
- DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLIII
- DELL'ATTI L., *La conferenza Stato-Regioni: vizi e virtù di un organo "a geometria variabile"*, in *Rivista AIC*, 2, 2016
- DELLA CANANEA G., *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionali*, in CHITI M.P. (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 289 ss.
- DELLEDONNE G., *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016
- DELPÉRÉE F., *L'ordinamento federale belga*, Torino, 1996
- DEMARCHI G., *Provincia y territorio en la constituyente española de 1931: las raíces europeas del estado integral*, Madrid, 2016
- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017

- DI SIMONE M., *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2018
- DICKMANN R., *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *federalismi.it*, 13.03.2013
- DICKMANN R., *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *federalismi.it*, 25.09.2003
- DIEZ-PICAZO L.M., *La naturaleza de la Unión Europea*, in *InDret. Revista para el análisis del derecho*, 4, 2008
- DOMORENOK E., *La Provincia autonoma di Bolzano. Tendenze e criticità nel consolidamento dell'autonomia fiscale*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 63 ss.
- DWORKIN R., *I diritti presi sul serio* (trad.it.), Bologna, 2010
- DYE T.R., *Understanding Pubic Policy*, Englewood Cliffs, 1992
  
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1998
- ELTRUDIS, *Le implicazioni dei piani di rientro sull'autonomia finanziaria regionale*", Dicembre 2014, in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)
- ENTRENA CUESTA R., *Artículo 157*, in GARRIDO FALLA F. (cur.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, 2324 ss.
- ENTRENA CUESTA R., *Artículo 158*, in GARRIDO FALLA F. (cur.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, 2334 ss.
- ESCRIBANO F., *El rol de los tributos cedidos en el sistema de financiación autonómica*, in SÁNCHEZ PINO A.J. (dir.), PÉREZ GUERRERO M.L. (coord.), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos estatutos de autonomía. Especial referencia al Estatuto de autonomía de Andalucía*, Valencia, 2012, 103 ss.
- ESPARZA OROZ M., *La Jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria*, in *Revista Jurídica de Navarra*, 52, 2011, 228
- ESTEVE PARDO J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Madrid, 2013
- EUROPEAN COMMISSION, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, Institutional paper 021, March 2016, disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/).
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS-COMMISSION FOR ECONOMIC POLICY, *Improving the European Semester by involving local and regional authorities: Overview of good practices. Study*, 2017, disponibile sul sito [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

- FABBRINI F., *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il Grudgesetz preso sul serio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011
- FALCON G., *Art. 118, I – Il I° comma dell’art. 118*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, Bologna-Roma, 1985, 224 ss.
- FALCON G., *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel Decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 2012
- FANTOZZI A., *Tributi regionali*, in *Noviss. Digesto it.*, XIX, Torino, 1973, 830 ss.
- FARAGUNA P., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati*, 21.07.2016
- FAUSTO D., *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale*, in FAUSTO D., PICA F. (cur.), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000, 103 ss.
- FAUSTO D., PICA F. (cur.), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000
- FEDELE A., *La potestà normativa degli enti locali*, in *Finanza locale*, 1998, 10 ss.
- FERNÁNDEZ A., *Políticas públicas*, in CARMINAL BADIA M., TORRENS X., *Manual de ciencia política*, Madrid, 2015, 705 ss.
- FERNÁNDEZ AMOR J.A., *Comentario jurisprudencial. Jurisprudencia del Tribunal constituicional sobre financiación autonómica*, in *Revista catalana de dret públic*, 32, 2006
- FERNÁNDEZ AMOR J.A., *Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los copromisos de gasto previsto en la disposición adicional tercero del Estatuto a raíz de la Sentencia 31/2010 de 28 de junio*, in *Revista catalana de dret public. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 438 ss.
- FERRARI F., *I vincoli di bilancio tra legge rinforzata, interesse ad agire ed autonomia finanziaria regionale: nota a Corte cost. 235/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 02.04.2018
- FERRARI G.F., «Civil law» e «common law»: aspetti pubblicistici, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009
- FERRARI G. F., *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 4, 2006, 589 ss.
- FERRARI G.F. (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, 2010
- FERRARI G.F., *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011

- FERRARI G.F., *Saluto di apertura*, in CERRINA FERONI G., FERRARI G.F. (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, 7 ss.
- FERRARO L., *La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista AIC*, 4, 2012
- FERRER VIDAL D., *Análisis del nuevo impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas en Cataluña: ¿Un nuevo impuesto sobre patrimonio para las empresas?*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 178, 2018, 63 ss.
- FERRET JACAS J., *Los derechos históricos*, in *Revista catalana de dret public, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 122 ss.
- FOSSAS ESPADALER E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid, 2007
- FREDDI G., *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, Roma, 1989
- FRIEDRICH C.J., *Trends of Federalism in Theory and in Practice*, London-New York, 1968
  
- GALLARATI F., *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016
- GALLO F., *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1, 2012, 3 ss.
- GALLO F., *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. trib.*, 2014, 1199 ss.
- GALLO F., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 09.05.2018
- GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119*, in *Rass. trib.*, 2, 2002, 585 ss.
- GAMBINO S. (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014
- GARCÍA-MONCÓ A., *La sostenibilidad del modelo actual de financiación autonómica*, in E. ÁLVAREZ CONDE, C. SOUTO GALVÁN (dir.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Madrid, 2013, 57 ss.
- GARCÍA-MONCÓ A., *Paisaje después de una sentencia: la penúltima reforma de la financiación autonómica*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 13, 2010
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., FERNÁNDEZ T.-R., *Curso de derecho administrativo*, I, Cizur Menor, 2015
- GARCÍA NOVOA G., *Financiación autonómica y reforma del Senado*, Madrid, 2012

- GARCÍA RUIZ J.L., GIRÓN REGUERA E., *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, in LÓPEZ GUERRA J.M. (cur.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, 2001, 493 ss.
- GARRIDO LÓPEZ C., *Pero... ¿Puede ser el Senado una cámara de representación territorial?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, 2016, 75 ss.
- GIANNINI M.S., *Autonomia. b) Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995
- GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Nuovi profili storici*, 2, *Dal 1650 al 1900*, Roma-Bari, 2008
- GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Nuovi profili storici*, 3, *Dal 1900 a oggi*, Roma-Bari, 2008
- GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ E., MARTÍN FERNÁNDEZ J., *Análisis de los principios definitorios del sistema de financiación autonómica: evolución del modelo. Las singularidades forales del País Vasco y Navarra*, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1999, 281 ss.
- GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 51 ss.
- GORI L., *La minaccia di rimozione del Presidente della Regione come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo "premi e sanzioni"*, in *Giur. cost.*, 4, 2013, 3150 ss.
- GORLA G., *Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 928 ss.
- GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *Riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 416 ss.
- GRECO L., *Federalismo fiscale: una nozione economica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 39 ss.
- GRISOSTOLO F.E., *Identità costituzionale europea e diritti sociali di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in MASCIA M., VELO F. (cur.), *L'Unione Economica Europea: aspetti Economici, Sociali e Istituzionali*, Bari, 2016, 193 ss.
- GROSSI P., *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2013, 607 ss.
- GROSSI P., *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015



- GUARINO G., *Le Regioni nell'evoluzione politica e costituzionale italiana*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 1970, 5 ss.
- GUARNIER T., *Le leggi “a prevalenza Camera” nel disegno di revisione costituzionale*, in *federalismi.it*, 27.01.2016
- GUELLA F., *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale. L'opzione tra i diversi modelli di finanza territoriale come conseguenza delle crisi e la scelta tra i sistemi perequativi come possibile soluzione alla recessione economica e all'esclusione sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30.12.2015
- GUELLA F., *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 AIC*, aprile 2014
- GUELLA F., *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 1, 2014, 132 ss.
- GUELLA F., *Iunge et impera? Legittimità costituzionale del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.01.2018
- GUELLA F., *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015
- GUELLA F., *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014
  
- HÄBERLE P., *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enc.giur.*, Roma, 2001
- HAM C., HILL M., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, 1984
- HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *Il Federalista*, Bologna, 1997
- HERNÁNDEZ GOIKOETXEA J.L., *La situación de las relaciones de carácter tributario entre el País Vasco y el Estado: la concertación de nuevos impuestos y conflictos arbitrales*, in AA.VV., *El Concierto Económico. Los retos actuales*, Vitoria-Gasteiz, 2015, 209 ss.
- HERRERO ALCALDE A., RUIZ-HUERTA CARBONELL J., VIZÁN RODRIGUEZ C., *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 2010, 169 ss.

- HERRERO DE MIÑÓN M., *Los derechos históricos y el principio pacticio*, in *Ivs Fvgit*, 15, 2007-2008, 35 ss.
  
- IACOMETTI M., *La Spagna*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 242 ss.
- IERACI G., *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 143 ss.
- IMMORDINO D., *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 239 ss.
- IPSEN H.P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a.M., 1966, 248 ss.
- ISTAT, *La redistribuzione del reddito in Italia*, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.istat.it/it/files//2017/06/CS\\_-Redistribuzione-reddito-in-Italia\\_2016.pdf](https://www.istat.it/it/files//2017/06/CS_-Redistribuzione-reddito-in-Italia_2016.pdf)
  
- JENKINS W., *Policy Analysis: a Political and Organizational Perspective*, London, 1978
- JORIO E., GAMBINO S., D'IGNAZIO G. (cur.), *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009
- JULIÁ S., *La Constitución del 1931*, Madrid, 2009
  
- KELSEN H., *Lineamenti di teoria generale dello Stato* (trad.it.), Torino, 2004
- KNAPP B., *Federalisme et unité du droit*, in *Ann. Dr. Louv.*, 1986, 314 ss.
  
- LA PERGOLA A., *L'«empirismo» nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in ID., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite». Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padova, 1987, 123 ss.
- LA PERGOLA A., *Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparato*, in ID., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite». Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padova, 1987, 91 ss.

- LA SCALA A.E., *L'attuazione del c. d. "federalismo fiscale" nel rapporto Stato-Regioni*, in ID. (cur.), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010, 130 ss.
- LA SCALA A.E., *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2, 2009, 344 ss.
- LABRIOLA S., *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in ORTINO S., PERNTHALER O. (cur.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento, 1997
- LANCHESTER F., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, LXIII, Milano, 1990, 799 ss.
- LETIZIA L., *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune. Ricostruzione, evoluzione, prospettive*, Torino, 2012
- LETIZIA L., SANTAGATA F., *L'ordinamento finanziario plurilivello tra vincoli interni ed esterni. Alla ricerca di contrappesi tra esigenze di autonomia e propositi di accentramento*, in *Diritti regionali*, 1, 2018, 70 ss.
- LO CONTE G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015
- LOMBARDI G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986
- LÓPEZ AGUILAR J.F., *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999
- LÓPEZ BASAGUREN A., *El concierto económico y la financiación de la Comunidad autónoma del País Vasco: entre mito y realidad*, in VIDAL BELTRÁN J.M., GARCÍA HERRERA M.A. (cur.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, 1, Madrid, 2002, 619 ss.
- LÓPEZ DÍAZ A., *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 157, 2013, 27 ss.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES J., *Tratato de Derecho Autonómico*, Madrid, 2005
- LOUVIN R., *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica nell'ordinamento di una micro-regione*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 111 ss.
- LUCATELLO G., *Lo Stato federale*, Padova, 1939
- LUCIANI M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria*

- italiana (atti del XXVI Convegno annuale dell'A.I.C., Torino, 27-29 ottobre 2011), Napoli, 2014, 3 ss.*
- LUGARESINI N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2015
  - LUPO N., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?* in *federalismi.it*, 24.02.2016
  - LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quad. 2011*, Napoli, 2012, 108 ss.
  - LUTHER J., PASSAGLIA P., TARCHI R., *A world of second chambers – Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano, 2006
  
  - MACCIOTTA G., *Governance multilivello, responsabilità, trasparenza: le norme e la prassi*, in BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (cur.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 347 ss.
  - MAESTRO BUELGA G., *Senado y Comunidades Autónomas. Algunas propuestas funcionales*, in *Revista de Estudios Políticos*, 65, 1989, 150
  - MAGNAGO E., *Prima, durante e dopo l'Accordo di Milano. Relazioni finanziarie Stato-Province Autonome tra federalismo fiscale e crisi economica*, in PALERMO F., PAROLARI S., VALDESALICI A. (cur.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino*, Padova, 2013, 195 ss.
  - MAINARDIS C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007
  - MALVICINI M., *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2017
  - MANGIAMELI S., *Dove vanno le Regioni?*, in ISSIRFA, *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, Roma, 2016, 367 ss.
  - MANGIAMELI S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, Roma, 2007
  - MANGIAMELI S., *Il senato federale nella prospettiva italiana*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), gennaio 2010
  - MANGIAMELI S., *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), novembre 2017
  - MANZANO SILVA E., *Ayudas de estado de carácter fisca; régime jurídico*, Cizur Menor, 2009

- MARAVALL J.M., *Dictadura y disenso político. Obreros y estudiantes bajo el franquismo*, Madrid, 1978
- MARÈ M., SARCINELLI M., *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo*, in *Atti del Seminario su "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013, disponibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- MARONGIU G., *Alle radici dell'ordinamento tributario*, Padova, 1988
- MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali. 1861-2000*, Padova, 2001
- MARSHALL J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2016, 705 ss.
- MARTIN I ALONSO G., *La realidad del estado autonómico reflejada en la sentencias del tribunal constitucional 130/2013 y 135/2013, relativas a la ley general de subvenciones*, in *Rev. estudis autonòmics i federals*, 20, 2014
- MARTÍN QUERALT J., LOZANO SERRANO C., TEJERIZO LÓPEZ J.M., CASADO OLLERO G., *Curso de derecho financiero y tributario*, Madrid, 2017
- MARTINELLI A., *La gestione della crisi economico-finanziaria*, in CAVALLI A., MARTINELLI A., *La società europea*, Bologna, 2015, 293 ss.
- MARTÍNEZ LAFUENTE A., *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1983
- MASALA P., *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa, 2014
- MASSA GALLERANO G., *Federalismo fiscale in Italia e Spagna. Elementi costitutivi, inattuazione e questioni aperte*, in *federalismi.it*, 22.06.2018
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2010
- MAZZA M., *I patti di stabilità interni nella prospettiva comparatistica*, Intervento al Convegno *Patto di stabilità e governance multilivello. Vincoli europei e finanza locale nelle esperienze nazionali*, Roma, Senato della Repubblica, 2011, disponibile sul sito [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)
- MEDINA GUERRERO M., *El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 109 ss.
- MEDINA GUERRERO M., *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, in MORRONE A. (cur.), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 51 ss.

- MEDINA GUERRERO M., *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, 28, 2012, 131 ss.
- MENGONI L., *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996
- MERCATI L., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, 15.01.2014
- MERINO JARA I., *El Régimen de concierto del País Vasco*, in PITA GRANDAL A.M. (cur.), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 169 ss.
- MERLONI F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, 827 ss.
- MEZZETTI L., *Valori, principi, regole*, in ID., *Principi costituzionali*, Torino, 2011, 1 ss.
- MIR CURCÓ C. (ed.), *Dossier. La represión bajo el Franquismo*, in *Ayer*, 43, 2001, 11 ss.
- MOLLIKA POETA L., *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)
- MOLLIKA POETA L., *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016
- MOLLIKA POETA L., *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017
- MORAN M., REIN M., *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, 2006
- MORGANTE D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel D.L. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, 02.01.2013
- MORO G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma, 2005
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello Stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014
- MORRONE A., *Sovranità (relazione introduttiva)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio (Atti del XXXI Convegno annuale dell'A.I.C., Trento, 11-12 novembre 2016)*, Napoli, 2017, 3 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998
- MOSTACCI E., *Commerce power e federalizing process. Il governo dell'economia nell'evoluzione dei federalismi di common law*, Milano, 2018
- MOSTACCI E., *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *DPCE*, 4, 2017, 1151 ss.

- MOSTACCI E., SOMMA A. (cur.), *Classificazioni e ricerca comparatistica* (sezione monografica), in DPCE, 4, 2017, 1061 ss.
- MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 2007
- MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, 2007
- MUSGRAVE R., MUSGRAVE P., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, MacGraw-Hill, 1989
  
- NAPOLI C., *Autonomia finanziaria*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)
- NAPOLI C., *Autonomia finanziaria*, in PEZZINI B., TROILO S. (cur.), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia (Atti del Convegno di Bergamo, 6-7 giugno 2014)*, Napoli, 2015, 119 ss.
- NAPOLITANO G., *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Gior. dir. amm.*, 5, 2012, 461 ss.
- NAVARRO FAURE A., *La aplicación de las medidas correctivas de control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a las subvenciones*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 164, 2014, 61 ss.
- NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (cur.), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009
- NOVO ARBONA A., *La excepcionalidad del Modelo Federal Foral Vasco*, Valencia, 2010
- NUGNES F., *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 06.03.2012
  
- OATES W.E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972
- OLIVETTI M., *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2008, 107 ss.
- OLIVITO E., *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)
- ONIDA V., *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in AMATO G., BARBERA A. (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, 1997
  
- PACINI F., *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *federalismi.it* <http://www.federalismi.it/>, 26, 2016

- PADOA-SCHIOPPA T., *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, Bologna, 2009
- PADULA C., *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *federalismi.it*, 14.10.2015
- PADULA C., *Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme*, in *Le Regioni*, 3, 1999, 426 ss.
- PAGE E.C., *Burocrazia, amministrazione, politica. Un'analisi comparata*, Bologna, 1990
- PAGÈS I GALTÉS J., *La financiación autonómica en la Sentencia 31/2010 del Tribunal constitucional sobre el Estatuto catalán de 2006*, in *Revista catalana de dret public. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, 442 ss.
- PALA C., *La Sardegna. Dalla "vertenza entrate" al federalismo fiscale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 213 ss.
- PALADIN L., *Commento allo Stato della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1997
- PALERMO F., *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 9 ss.
- PALERMO F., *La produzione giuridica e i sistemi delle fonti*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014
- PALERMO F., *La specialità alla prova della riforma costituzionale... e di se stessa*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 273 ss.
- PALERMO F., KÖSSLER K. (cur.), *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017
- PALERMO F., NICOLINI M. (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012
- PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011
- PAROLARI S., *Dall' 'autonomia dinamica' all' 'autonomia partecipata': l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, in PALERMO F., PAROLARI S.



- (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 45 ss.
- PAROLARI S., VALDESALICI A., *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 101 ss.
  - PASSALACQUA M., «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in [www.amministrazioneincamino.it](http://www.amministrazioneincamino.it), 2012
  - PATRONO M., *Premessa*, in ID. (cur.), *Studiando i diritti. Il costituzionalismo sul palcoscenico del mondo dalla Magna Charta ai confini del (nostro) tempo. Lezioni*, Torino, 2009, 1 ss.
  - PECES BARBA MARINEZ G., *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993
  - PEGORARO L., *Approccio classificatorio “fuzzy” ed elementi determinanti nel diritto costituzionale comparato*, in BORSELLINO P., SALARDI S., SAPORITI M. (cur.), *L'eredità di Uberto Scarpelli*, Torino, 2014, 85 ss.
  - PEGORARO L., *Autoqualificazioni ed eteroqualificazioni del federalismo: il linguaggio della Costituzione e le proposte di riforma*, in BALDIN S., PEGORARO L., RINELLA A., *Tre lezioni sul federalismo*, Trieste, 1999, 19 ss.
  - PEGORARO L., *La struttura delle fonti del diritto*, in MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Padova, 2016, 94 ss.
  - PEGORARO L., *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990
  - PEGORARO L., RINELLA A., *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017
  - PERAZZELLI S., *Il caso della “tassa sul tubo” tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Istituzioni del federalismo*, 6, 2007, 823 ss.
  - PEREZ R., *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2013, 20 ss.
  - PEREZ R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, 2011
  - PÉREZ ROYO F., *Derecho financiero y tributario. Parte general*, Cizur Menor, 2016
  - PETERLINI O., ROSINI M., *L'autonomia finanziaria*, in BARONCELLI S. (cur.), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol*, Torino, 2015, 131 ss.
  - PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001
  - PIGNATO C., *Classificazioni politetiche*, in FABIETTI U., REMOTTI F. (cur.), *Dizionario di antropologia*, Bologna, 1997, 172
  - PINELLI C., *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, in *Giur. cost.*, 4, 2013, 3145 ss.

- PINELLI C., *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012
- PINELLI C., *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 175 ss.
- PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, Torino, 2018
- PITA GRANDAL A.M., *La organización de la gestión tributaria en los Estatutos de autonomía*, in ID. (dir.), ANEIROS PEREIRA J. (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 201 ss.
- POGGESCHI G., *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, 2018.
- POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *federalismi.it*, 28.12.2016
- POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016
- POSTAL G., GUELLA F., *La specialità trentina tra istituzioni autonomiste statutarie e normativa di attuazione*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 77 ss.
- POWELL C., *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Madrid, 2001
- PROFETI S., *La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 179 ss.
- PUEBLA AGRAMUNT N., *Los tributos propios de las Comunidades Autónomas. Su papel en el actual sistema de financiación autonómica*, in PITA GRANDAL A.M. (dir.), ANEIROS PEREIRA J. (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 383 ss.
  
- RAFFIOTTA E.C., *Gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, Macerata, 2009
- RAMOS PRIETO J., *La cesión de Impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Granada, 2001
- REPOSO A., *Lineamenti dello Stato federale*, in M. GOBBO, *Costituzioni federali anglosassoni*, Torino, 1994, 3 ss.

- REPOSO A., *Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 131, 2001, 21 ss.
- REPOSO A., *Stato federale*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988
- RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989
- REQUEJO RODRIGUEZ P., *La resurrección del interés general en el estado autonómico*, in *Rev. derecho pol.*, 87, 2013, 149 ss.
- REVELLI M., *Populismo 2.0*, Torino, 2017
- RIBES RIBES A., *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*, Valencia, 2012
- RIDAO MARTÍN J., *La corresponsabilidad fiscal como factor de desendeudamiento y mejora en la percepción social de la aplicación de los ingresos públicos en el horizonte del nuevo modelo de financiación autonómico*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 161, 2014, 75 ss.
- RIDOLA P., *Stato e costituzione in Germania*, Torino, 2016
- RIVOCCHI G., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3 )*, in BIFULCO R., CELOTTO A. (cur.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, 401 ss.
- RIVOCCHI G., *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali*, 2, 2017, 155
- RIVOCCHI G., *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2016
- RIVOCCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3, 2012
- RIVOCCHI G., *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2011
- RIVOCCHI G., *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 20.04.2011
- RIVOCCHI G. (cur.), *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza costituzionale e prospettive di riforma*, gennaio 2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- RIVOCCHI G., *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2016

- RIVOSECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 02.02.2017
- RIZZONI G., *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4, 2011
- RODRÍGUEZ-ARANA J., GARCÍA MEXÍA P. (dir.), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003
- ROIG MOLÉS E., *Los órganos mixtos de colaboración*, in *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona 2016, 313 ss.
- ROVIRA FERRER I., *Estado actual y perspectivas de futuro de la potestad autonómica para crear impuestos propios*, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 24, 2016, 193 ss.
- ROZAS J.A., *Crisi e trasformazione fiscale dello Stato spagnolo*, in AA.VV., *Ars interpretandi. Quaderni di ermeneutica giuridica*, XVI, 2011, 203 ss.
- ROZAS VALDÉS J.A., *Las potestades tributarias autonómicas: presente y futuro de su configuración y ejercicio*, in *Revista catalana de dret públic*, 47, 2013, 103 ss.
- RUBIO LLORENTE F., *El bloque de la constitucionalidad*, in *Revista española de Derecho constitucional*, 27, 1989, 9 ss.
- RUGGERI A., *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2008, pp. 27 ss.
- RUGGERI A., *Dal legislatore al giudice, sovranazionale e nazionale: la scrittura delle norme in progress al servizio dei diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 novembre 2014
- RUGGERI A., *Idee sulla Costituzione, tra teoria delle fonti e teoria dell’interpretazione*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 9, 2005, 401 ss.
- RUGGERI A., *Il diritto costituzionale: una disciplina “in declino”?*, in *Consulta Online*, 2, 2015, 611 ss.
- RUGGERI A., *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *Diritti regionali*, 1, 2018, 9 ss.
- RUGGIU I, PALA C., *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 201 ss.
- RUIZ ALMENDRAL V., *Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, 41, 2012, 84 ss.

- RUIZ GONZÁLEZ J.G., *La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, 2012, 287 ss.
- RUOTOLO M., *La costituzione economica dell'Unione Europea al tempo della crisi*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012, 450 ss.
  
- SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992
- SALERNO M., *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013
- SÁENZ ROYO E., *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico. Para una reforma constitucional en serio*, Madrid, 2014
- SÁENZ ROYO E., *La responsabilidad de gasto y ingreso en el Estado autonómico: propuestas de mejora desde la perspectiva comparada*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 17, 2013, 184 ss.
- SÁENZ ROYO E., *Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97, 2013, 45 ss.
- SÁIZ ARNAIZ A., *País Vasco. Venticinco años de Constitución en la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre el pacto estatutario y la fractura social y política*, in ESPÍN TEMPLADO E. (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003, 497 ss.
- SALERNO G.M., *Le Regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *federalismi.it*, 13.06.2007
- SALVADOR CRESPO M., *Municipios, provincias y territorios de ultramar*, in REVENGA SÁNCHEZ M., BIGLINO CAMPOS P. (Coord.), *Las huellas de la constitución de Cadiz*, Valencia, 2014, 407 ss.
- SAIITO F., *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2010, 2817 ss.
- SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS M., *Il regionalismo portoghese*, in *www.issirfa.cnr.it*, 26.06.2007
- SALES N., *IV. Els segles de la decadència (segles XVI-XVIII)*, in VILAR P. (dir.), *Història de Catalunya*, Barcelona, 1998
- SALINAS JIMÉMEZ J. (dir.), *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Madrid, 2002

- SALVAGO M., *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 14.10.2015
- SAMBUCCI L., *Autonomia contabile delle regioni e armonizzazione dei bilanci pubblici: le tentazioni invasive dello Stato*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 25.09.2014
- SÁNCHEZ AGESTA L., *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1984
- SÁNCHEZ PINO A.J., *El poder tributario de las Comunidades Autónomas: la relación entre la LOFCA, los Estatutos de autonomía y la STC 31/2010*, in ID. (dir.), PÉREZ GUERRERO M.L. (coord.), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de autonomía. Especial referencia al Estatuto de autonomía de Andalucía*, Valencia, 2012, 153 ss.
- SANZ-ARCEGA E., *Los rostros constitucionales de la redistribución: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad*, in *Revista de Derecho Político*, 93, 2015, 285 ss.
- SARDINA PÁRAMO J. A., *El concepto de fuero. Un análisis filosófico de la experiencia jurídica*, Santiago de Compostela, 1979
- SARTORIO ALBALAT S., *La aplicación de la Ley general Tributaria a las Comunidades Autónomas*, in *Revista catalana de dret públic*, 50, 2015, 57 ss.
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3, 2012
- SCACCIA G., *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, 2226 ss.
- SCANU G., *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino, 2017
- SCARABEL T., *Una pronuncia della Corte costituzionale che riporta alla nozione costituzionale di perequazione e solidarietà: l'incostituzionalità parziale del Piano Sud*, in *Il Diritto della Regione*, 1-2/2012
- SCARCIGLIA R., *Diritto globale e metodologia comparativa: verso un approccio verticale?*, in *DPCE*, 4, 2015, 1011 ss.
- SCARCIGLIA R., *La «Costituzione» europea: dal patrimonio comune al quasi-federalismo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 406 ss.
- SCARCIGLIA R., *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, 2016
- SCARCIGLIA R., DEL BEN D., *Spagna*, Bologna, 2005
- COCA F.G. (cur.), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011

- SEGADO F.F., *Las constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, Madrid, 1986
- SEIJAS VILLADANGOS E., *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, 1 e 2, León, 2003
- SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier Documento di economia e finanza 2017*, Doc. LVII, n. 5, XVII legislatura, aprile 2017, disponibile al seguente indirizzo: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DFP017.pdf>
- SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO DEL BILANCIO, *La governance economica europea*, Giugno 2013, n. 3, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739689.pdf>
- SINI C., MOCCHI M., *Leggere i filosofi*, 1A, *Dalle origini ad Aristotele*, Milano, 2003
- SIOTA ÁLVAREZ M., *Reflexiones jurídicas sobre los tributos cedidos, a propósito de la reforma de los Estatutos de autonomía*, in PITA GRANDAL A.M. (dir.), ANEIROS PEREIRA J. (coord.), *La financiación autonómica en los Estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 349 ss.
- SOLÉ TURA J., *Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie federalismo e autodeterminazione* (trad.it.), Napoli, 2016
- SOMMA A., *Introduzione al diritto comparato*, Roma-Bari, 2014
- SOMMA A., *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014
- SORRENTINO F., *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016
- SPADARO A., *Dalla “sovranià” monistica all’“equilibrio” pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio (Atti del XXXI Convegno annuale dell’A.I.C., Trento, 11-12 novembre 2016)*, Napoli, 2017, 667 ss.
- STAIANO S., *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma, 2017
- STERPA A., *Il pendolo e la livella. Il federalismo all’italiana e le riforme*, Torino, 2015
- SUÁREZ FERNÁNDEZ L., *Las raíces históricas de la pluralidad*, in AA.VV., *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro*, Madrid, 1981, 21 ss.
  
- TERMES J., *VI. De la Revolució de setembre a la fi de la guerra civil (1868-1939)*, in P. VILAR (dir.), *Història de Catalunya*, Barcelona, 1998.
- TESAURO F., *In tema di potestà tributaria delle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 1987
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, 1, *Parte generale*, Torino, 2012

- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, 2, *Parte speciale*, Torino, 2014
- TOMÁS VILLAROYA J., *Proceso autonómico y observancia de la Constitución*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, 1985, 25 ss.
- TORNOS J., *La organización territorial del Estado español: el Estado de las Autonomías*, in FLEINER-GERSTER T., GRIMM D., SCHÄFFER H., DELPÉRÉE F., TORNOS J., *El federalismo en Europa*, Barcelona, 1993
- TORRE A., *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in GAMBINO S., *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003, 236 ss.
- TOSATO G.L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *ApertaContrada*, 22.07.2012
- TOSI R., *Art. 117*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 691 ss.
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)
- TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, I, Padova, 2003
- TUDELA ARANDA J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, 2016
- TUNDO F., *Entrate degli enti territoriali*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2476 ss.
  
- ULEN T.S., *Economic and Public Choice Forces in Federalism*, in *Mason Law Review*, 1997-1998, 921 ss.
- URIARTE P.L., *El concierto económico vasco. Una visión personal*, disponibile all'indirizzo: <http://www.elconciertoeconomico.com/>
- URICCHIO A., *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012
  
- VALDESALICI A., *Il nuovo accordo finanziario per il Trentino Alto Adige/Südtirol tra specialità e riequilibrio della finanza pubblica*, in *Il Commercialista veneto*, 22, 2014, 23-24



- VALLET DE GOYTISOLO J., *Estudios sobre fuentes del derecho y método jurídico*, Madrid, 1982
- VANDELLI L., *Art. 118, II – Il 2° e il 3° comma dell’art. 118*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, Bologna-Roma, 1985, 267 ss.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015
- VÁZQUEZ DE PRADA V., *La época moderna: los siglos XVI a XIX*, in AA.VV., *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro*, Madrid, 1981, 75 ss.
- VEGA A., *The Impact of European Union Law on Regional Autonomy in Business and Value Added Taxation*, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 24, 2016, 11 ss.
- VEGA GARCÍA A., *El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites*, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 20, 2014, 214 ss.
- VEGAS G., *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014
- VESAN P., *La Valle d’Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 27 ss.
- VILALTA FERRER M., *La riforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas*, in VIDAL BELTRÁN J.M., GARCÍA HERRERA M.A. (coord.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, I, Madrid, 2005, 635 ss.
- VIOLA F., ZACCARIA G., *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 2011
- VIPIANA P.M., *Federalismo, regionalismo, unitarismo*, Roma, 2012
- VIPIANA P., *Le ripercussioni della crisi economica sull’assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all’accentramento*, in ID. (cur.), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell’Europa in crisi*, Torino, 2014, 9 ss.
- VISIEDO MAZON F.J., *Reforma del Senado. Territorialización del Senado*, Madrid, 1997, 165 ss.
- VIVIANI SCHLEIN M.P., BULZI E., PANZERI L. (cur.), *L’Europa tra federalismo e regionalismo. Atti del convegno tenutosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università dell’Insubria il 22/23 novembre 2002*, Milano, 2003
- VOLPI M., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in DPCE, 1, 2015, 131 ss.
- VOLPI M., *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea*, in MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2012, 359 ss.

- VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016
- VON JHERING R., *La lotta per il diritto e altri saggi*, Milano, 1989
  
- WATSON A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974
- WOELK J., *Autonomie speciali e integrazione, riforma costituzionale (e degli Statuti)*, in PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 5 ss.
- WOELK J., *I rapporti finanziari tra livelli di governo nell'ordinamento tedesco*, in *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, 15 ss.
  
- ZANARDI A., *La perequazione regionale (Commento all'art. 9)*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (cur.), *Il federalismo fiscale.*, Roma, 2009, 99 ss.
- ZORZI GIUSTINIANI A., *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, 1999

## *Abstract*

La presente tesi si concentra sui processi di decentramento in Italia e Spagna, analizzando l'impatto dei mutamenti del quadro giuridico europeo sull'autonomia finanziaria regionale. L'ordinamento finanziario sovranazionale è stato infatti ampiamente modificato negli ultimi anni (specialmente con riferimento alla c.d. "Eurozona") per affrontare le pressanti sfide di natura macroeconomica derivanti dalla crisi del debito sovrano, che ha coinvolto svariati Stati Membri.

L'analisi del tema proposto viene effettuata con il metodo della comparazione, prendendo in considerazione gli ordinamenti italiano e spagnolo. Tale scelta metodologica riposa essenzialmente su due elementi, che integrano il requisito della comparabilità tra i due ordinamenti:

- a) la vicinanza strutturale e l'influenza reciproca che storicamente si è verificata tra i due modelli di decentramento (che vengono usualmente riportati alla forma – o tipo – di Stato regionale);
- b) la comune soggezione ai vincoli finanziari derivanti dall'ordinamento europeo, unita a una condizione di grave difficoltà finanziaria che coinvolge il sistema regionale in generale, e – in maniera più acuta – le Regioni e *Comunidades Autónomas* (d'ora in poi, CC.AA.) che sono state (o sono) colpite da fenomeni di *mala gestio*.

Si presenterà ora brevemente la struttura del lavoro. I primi due capitoli parlano dello Stato regionale in Italia e in Spagna, ossia il contesto, lo “sfondo”, nel quale si inserisce il tema dell'autonomia finanziaria, seguendo la contrapposizione astratto/concreto, statico/dinamico: da un lato i modelli elaborati dalla dottrina, dall'altro l'evoluzione storica delle esperienze regionali, in entrambi i casi con particolare riferimento ai profili finanziari.

Il primo capitolo descrive dunque la modellistica che viene generalmente utilizzata rispetto alle forme di distribuzione territoriale del potere politico (unione di stati, confederazione, stato federale, stato regionale, stato unitario), con un particolare approfondimento per la problematica categoria dello Stato regionale e, rispetto ad esso, registrando sia le posizioni critiche sull'utilità della categoria sia la particolare rilevanza che il livello di autonomia finanziaria regionale può avere a fini classificatori.

Il secondo capitolo tratta invece partitamente le due linee storiche che si incrociano nella tematica in esame. Da un lato, lo sviluppo del regionalismo in Spagna e in Italia e le varie fasi dell'autonomia finanziaria nei due ordinamenti: non sfugge infatti a chi scrive che l'attuale stato delle finanze pubbliche territoriali sia in entrambi i casi il frutto di un complesso processo di evoluzione; tuttavia – ai fini della comparazione – pare opportuno privilegiare l'aspetto sincronico a quello

diacronico, concentrandosi sull'ultimo stadio di questo percorso, nel suo intreccio con un sistema normativo e decisionale sempre più complesso, nazionale e sovranazionale. Dall'altro lato, si fa appunto un quadro dell'evoluzione della *governance* finanziaria europea sotto l'impatto della crisi economico-finanziaria che si è originata a livello globale a partire dal 2008. Tale evoluzione costituisce infatti il presupposto dei mutamenti costituzionali e normativi che si vogliono analizzare nel presente lavoro.

Il terzo capitolo, che è il più ampio del lavoro, descrive l'ordinamento finanziario di Regioni e CCAA nel quadro di un sistema normativo che ormai affonda le sue radici nel livello sovranazionale. Obiettivo di questa parte del lavoro è tanto dare conto del sistema delle fonti dell'autonomia finanziaria da un punto di vista formale, quanto esporre ed analizzare le scelte normative compiute in concreto. Al suo interno, il capitolo è tripartito: ordinamento UE, ordinamento italiano e ordinamento spagnolo. La ragione di una trattazione separata dei due Paesi sul piano delle fonti è evidente: si tratta di sistemi peculiari e non sovrapponibili. In Spagna il metodo di finanziamento delle CCAA è determinato da due importanti leggi organiche, la LOFCA (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*) e la LOEPSF (*Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*): diventa dunque essenziale approfondire natura e ambito di competenza di ciascuna di esse, assieme al discusso problema del rapporto tra leggi organiche e Statuti delle CCAA nel sistema delle fonti del diritto. In Italia il quadro delle fonti si è fatto nel tempo sempre più articolato: basti ricordare la previsione di una specifica legge rinforzata da parte della nuova formulazione dell'art. 81, c.6, Cost. e il ruolo della legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009) nel condizionare il contenuto dei relativi decreti legislativi di attuazione.

All'interno dei paragrafi relativi all'uno e all'altro Paese si cerca di porre in luce i due versanti dell'autonomia finanziaria già esplicitati in precedenza, entrata e spesa. Rispetto all'autonomia di entrata, si dà conto tanto dello spazio concesso alla potestà impositiva di Regioni e CCAA – e quindi il potere di istituire tributi propri regionali e i ccdd. *tributos cedidos* anche dal punto di vista normativo nel caso spagnolo – quanto del problema centrale del finanziamento delle autonomie territoriali mediante risorse derivanti dai tributi statali, nelle forme della compartecipazione al gettito degli stessi e dei trasferimenti statali.

Il profilo dell'autonomia di spesa riceve poi una considerazione altrettanto approfondita. In sistemi regionali in cui la decisione sulle entrate è ancora sostanzialmente in mano al livello di governo centrale, è chiaramente l'autonomia di spesa a concretare più direttamente l'autonomia finanziaria regionale, fino a spingere taluno a coniare la categoria del federalismo fiscale "di spesa". Proprio sull'autonomia di spesa hanno però impattato in maniera più diretta la crisi economico-finanziaria, i vincoli finanziari europei e la loro attuazione a livello interno: quest'ultima è avvenuta

non soltanto tramite provvedimenti del legislatore statale volti a porre un limite globale alla spesa delle autonomie, al fine di garantire il rispetto dei vincoli sovranazionali da parte del complesso dei soggetti che compongono la c.d. finanza pubblica allargata (limiti *diretti* all'autonomia di spesa), ma anche tramite norme di legge che incidessero su ambiti rientranti nella competenza delle Regioni, fra i quali gli aspetti ordinamentali, giustificati dallo scopo di contenimento della spesa pubblica (limiti *indiretti*).

Il quarto capitolo approfondisce il tema delle relazioni finanziarie fra Stato e Regioni/CCAA sul piano dei principi costituzionali: a differenza del capitolo precedente, la trattazione viene svolta trasversalmente fra i due ordinamenti, nella convinzione che vi siano alcune linee fondamentali in comune fra di essi. Si delinea quindi un vero e proprio statuto costituzionale dell'autonomia finanziaria nello Stato regionale che si sostanzia nei seguenti principi: autonomia finanziaria e corresponsabilità fiscale; solidarietà; sufficienza finanziaria (connessione risorse-funzioni); coordinamento finanziario; equilibrio di bilancio e sostenibilità finanziaria; leale collaborazione. Per ciascun principio non si dà conto soltanto dei riferimenti normativi ma soprattutto dell'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza costituzionale, istanza deputata a far "vivere" i principi nei mutamenti istituzionali e sociali tramite l'interpretazione costituzionale.

Il quinto capitolo approfondisce infine un profilo spesso trascurato a livello dottrinale, ossia quello dei sistemi finanziari delle autonomie differenziate, nell'uno e nell'altro ordinamento. Nel caso italiano, il tema è quello della c.d. specialità finanziaria, che configura un percorso originale e peculiare nel quadro del regionalismo italiano. Il tema parrebbe porsi in maniera più complessa nel caso spagnolo, in virtù della potenziale asimmetria che caratterizza il sistema: tuttavia, in virtù della portata omogeneizzatrice della LOFCA, la maggior parte delle comunità autonome presenta un sistema di finanziamento sostanzialmente unitario. La reale differenziazione si coglie piuttosto rispetto al sistema del *convenio e concierto autonómico* seguito da *País Vasco* e *Navarra*, sistema che costituisce il portato di un lungo percorso storico e concreta una delle peculiarità del *regimen foral* di questi territori. Specialità finanziaria e regime forale presentano tratti di somiglianza e costituiscono esperienze meritevoli di approfondimento: essi sono da un lato oggetto di critica in entrambi i Paesi in quanto considerati "privilegi fiscali", allo stesso tempo non di rado la estensibilità dei sistemi ad alcune (o a tutte le) Regioni viene fatto oggetto di studio.