



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

marzo 2017



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 462

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 - [✉ sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it) - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)

Elementi di documentazione n. 68



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

TEL. 06 6760-2233 - [✉ st_bilancio@camera.it](mailto:st_bilancio@camera.it) - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Documentazione e ricerche n. 290

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

BI0404.docx

INDICE

1. La disciplina costituzionale del “Federalismo Fiscale”	3
▪ 1.1. L'art. 119 della Costituzione	3
▪ 1.2. Le modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.....	4
▪ 1.3. Le altre disposizioni costituzionali	7
▪ 1.4. L'inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione e la grave crisi economico-sociale.....	8
2. Il pareggio di bilancio per regioni ed enti locali	11
3. Autonomia finanziaria e vincoli di bilancio	17
▪ 3.1 Finalità e limiti del coordinamento finanziario	20
▪ 3.2 I controlli finanziari sugli enti territoriali.....	27
4. Enti territoriali e manovra finanziaria	31
▪ 4.1 Condizioni e limiti della <i>spending review</i>	38
▪ 4.2 La spesa sanitaria tra Stato e Regioni	43
5. La finanza delle autonomie speciali	50
▪ 5.1 La clausola di specialità contenuta nell'articolo 27 della legge n. 42/2009.....	50
▪ 5.2 Dalle clausole di specialità agli Accordi	51
▪ 5.3 Pareggio di bilancio ed autonomie speciali.....	56
6. Coordinamento del sistema tributario e riparto delle competenze	58
▪ 6.1 Assetto delle competenze e questioni principali.....	58
▪ 6.2 Giurisprudenza costituzionale.....	58
7. Il nuovo assetto delle province e la questione delle risorse	67
▪ 7.1 Il riordino delle province nella legge “Delrio” e la sentenza n. 50/2015.....	67
▪ 7.2 La Corte costituzionale sul tema delle risorse.....	73

1. LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEL “FEDERALISMO FISCALE”

La disciplina costituzionale del "federalismo fiscale" si trova principalmente, ma non solo, nell'art. 119 della Costituzione. Altre disposizioni del testo della Carta Fondamentale rilevano indubbiamente nell'ambito proprio di quelle previsioni, specialmente quelle relative al riparto di competenze di cui all'art. 117 della Costituzione.

Nelle pagine seguenti sono riportati i profili essenziali dell'ampia giurisprudenza costituzionale in materia, non prima di aver precisato che il numero pur cospicuo di sentenze citate non esaurisce certo quello delle pronunce pertinenti al tema, e che la sintesi che si offre non può sostituire la ricchezza argomentativa del loro testo integrale, cui si rinvia.

Infine, può osservarsi incidentalmente che l'espressione "federalismo fiscale" non è mai usata dalla Corte *motu proprio*, ma solo riportando altrui prospettazioni, o testi normativi, dove essa è usata.

1.1. L'art. 119 della Costituzione

L'articolo 119 Cost. stabilisce che **l'autonomia finanziaria degli enti territoriali** è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale disposizione, letta in combinato con **l'articolo 117, terzo comma**, che ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, comporta anzitutto la **potestà per ogni regione di stabilire e applicare tributi** – oltre che nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma) – secondo i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a **comuni, province e città metropolitane** è riconosciuta autonomia di entrata e il potere di stabilire ed applicare

tributi ed entrate propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui **all'articolo 23 della Costituzione** - che sancisce che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - **preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.**

Un'autorevole sintesi delle disposizioni dell'art. 119 può essere ritenuta quella che proviene dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 423/2004):

..in base al testo dell'articolo 119, "le Regioni – come gli enti locali – sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma)".

1.2. Le modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012

L'articolo 119 della Costituzione è stato oggetto di modifica con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale").

In primo luogo, con riguardo al pareggio di bilancio, si tratta, com'è noto, del principio introdotto da tale legge costituzionale che, riformulando l'articolo 81 della Costituzione (nonché modificandone gli **articoli 97, 117 e 119**), introduce il principio **dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato**, al

netto degli effetti del ciclo economico e salvo eventi eccezionali, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

Con specifico riguardo all'art. **119**, la riforma del 2012 ha condizionato al primo comma l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali al rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e ha previsto che tali enti debbano concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea. Inoltre, al sesto comma ha ulteriormente limitato le possibilità di indebitamento degli enti territoriali, aggiungendo un ulteriore requisito a quelli esistenti (finanziamento di spese di investimento e contestuale definizione di piani di ammortamento): per il complesso degli enti di ciascuna Regione deve essere rispettato l'equilibrio di bilancio.

A sua volta, la legge costituzionale del 2012 rinvia a una **legge rinforzata** (“legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera”) per la individuazione di una serie di elementi, tra cui 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. I principi cui deve ispirarsi la legge rinforzata sono elencati in una lunga lista dalla stessa legge costituzionale, all'art. 5: la legge rinforzata deve tra l'altro stabilire le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. La medesima legge deve disciplinare 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, 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.

Alla nuova disciplina è stato dato seguito mediante la legge "rinforzata" 24 dicembre 2013, n. 243, la quale ha disciplinato l'applicazione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese nei confronti delle regioni e degli enti locali (articoli da 9 a 12).

La legge 164/2016 ha poi modificato la legge 243/2012, con l'obiettivo di dare risposta alle criticità emerse nel primo periodo. In particolare, ha sostituito i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ivi previsti con un unico saldo non negativo (sia in fase di previsione che di rendiconto), in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (una sostituzione, già anticipata in via transitoria per il 2016 dalla legge di stabilità per lo stesso anno).

Inoltre, la legge 164/2016 modifica la disciplina del ricorso all'indebitamento, nella parte relativa alla procedura dell'intesa a livello regionale.

Quanto al concorso finanziario dello Stato nelle fasi avverse del ciclo economico, la legge 164 modifica le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali: è soppresso il Fondo straordinario e sono rimesse alla legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge n. 243 del 2012, le modalità del concorso statale, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, inoltre, ha novellato **l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione** prevedendo che la materia **“armonizzazione dei bilanci pubblici”** rientri negli ambiti di **competenza legislativa esclusiva statale** e non più - come nel riparto previgente - nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le regioni (terzo comma dell'articolo 117 Cost.).

La legge costituzionale n. 1 del 2012 è entrata in vigore il 1° gennaio 2014.

Di conseguenza, a partire da tale data la legislazione statale in materia non si limita più ai soli principi fondamentali, ma si espande anche alla normativa di dettaglio. A ciò si accompagna l'attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in forza del comma sesto del medesimo articolo 117 Cost. e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle Regioni.

Giova ricordare che la Corte costituzionale è intervenuta, prima della suddetta modifica costituzionale, in tema di modalità applicative, per le autonomie speciali, del decreto legislativo n. 118 del 2011 (sentenza n. 178 del 2012). In tale sede, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell'articolo

37, recante disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, disposizione che non è più presente nella formulazione dell'art. 79 dello schema di d.lgs. in esame, vertente sulla medesima materia.

La Corte costituzionale ha, al contempo, ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, c. 1, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, di identico contenuto all'art. 79 dello schema in esame, il quale prevede che «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», cioè con «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi». Secondo la Corte, infatti, le censure muovono dall'erronea premessa interpretativa che la norma impugnata imponga agli enti ad autonomia differenziata di recepire, sia pure mediante le procedure di attuazione statutaria, il contenuto dell'intero decreto legislativo delegato; diversamente la previsione di una procedura "pattizia" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale una normativa in materia di sistemi contabili e di bilancio implica necessariamente una determinazione paritetica del contenuto di detta normativa ed esclude, perciò, l'automatica ricezione della disciplina prevista dal decreto legislativo delegato per le regioni a statuto ordinario.

1.3. Le altre disposizioni costituzionali

Anche per tracciare il quadro delle principali norme costituzionali rilevanti in materia di "federalismo fiscale", ma diverse dall'art. 119, può ricorrersi alle parole della Corte stessa (sentenza n. 102/2008):

...il "Titolo V della Parte II della Costituzione prevede che:

a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.);

b) le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma, Cost.);

c) .. (il già citato art. 119, secondo comma, Cost.);

d) lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento [...] del sistema tributario», nella

quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma, Cost.). "

Il quadro complessivo va poi completato con le altre norme di rango costituzionale su cui la Corte non è stata chiamata, nella sentenza sopra citata, ad esprimersi. Tra queste va ricordata la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Con la sentenza n. 2/2006 la Corte ha negato che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di progressività dei tributi. Ai sensi dell'art. 53, secondo comma, Cost., la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario ed è, quindi, legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite.

1.4. L'inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione e la grave crisi economico-sociale

Secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (sentenza n. 168 del 2008, nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 168 del 2009, nn. 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005).

Così almeno secondo il disegno costituzionale. Questo orientamento ha dovuto peraltro "fare i conti" con l'inattuazione dell'articolo 119 Cost. e dunque con l'attuale assenza di una compiuta autonomia finanziaria delle regioni.

La legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42/2009) ha dato avvio al processo di attuazione dell'art. 119 Cost., ma questo processo non è stato ancora completato. Da una parte, infatti, non è giunto a conclusione lo stesso percorso attuativo avviato dalla legge

delega e dai decreti legislativi; dall'altra, all'attuazione della delega si sono sovrapposti plurimi interventi legislativi, per lo più in via d'urgenza, volti a privilegiare l'equilibrio dei conti pubblici e il coordinamento statale e a ridurre i trasferimenti statali che la legge 42 aveva previsto di trasformare in risorse autonome degli enti territoriali (c.d. fiscalizzazione dei trasferimenti erariali).

La Corte ha, in proposito, ritenuto che “nella **perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009**, che non può non tradursi in **incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost.**, l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui [...] esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011). Tali interventi si configurano infatti come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni, (così le sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011, in materia di trasporto pubblico locale).

Sempre la Corte ha rilevato che “il **mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard**, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.” (sentenza n. 273/2013).

La Corte dunque “ha ben presente, al riguardo, il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie). Ritiene peraltro che, in mancanza di norme che attuino detto articolo [...] l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui [...] esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria” (sentenza n. 10/2010).

Si consideri poi che la citata legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, ha delimitato

in vario modo l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, a partire dalla modifica dello stesso art. 119 e dallo spostamento della “armonizzazione dei bilanci pubblici” dall'ambito delle materie concorrenti a quello delle materie di competenza legislativa esclusiva statale.

Del resto, il richiamo al generale contesto di recessione economica è ripetuto in numerose sentenze degli ultimi anni, al fine di giustificare un'interpretazione estensiva delle competenze del legislatore nazionale.

Secondo la Corte, infatti, «la situazione eccezionale di crisi economico-sociale» non è priva di incidenza sul riparto costituzionale delle competenze, perché ha «ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare» la propria competenza legislativa esclusiva in nella materia “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 62/2013).

Sempre in considerazione della difficile congiuntura economica, la Corte ha progressivamente ampliato gli ambiti di intervento del legislatore statale in un'altra materia “trasversale” come il coordinamento della finanza pubblica, avallando, nei fatti, le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli anche molto puntuali per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali (sentenze n. 23/2014 e n. 198/2012).

Un più ampio potere del legislatore statale è stato riconosciuto anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, ritenendo la Corte che in un contesto di grave crisi economica il legislatore possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenze n. 23/2014 e n. 193/2012).

2. IL PAREGGIO DI BILANCIO PER REGIONI ED ENTI LOCALI

La disciplina del pareggio di bilancio costituisce per le regioni e gli enti locali la nuova regola contabile - in sostituzione del previgente patto di stabilità interno - mediante cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

La nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali è stata introdotta dalla legge [n. 243 del 2012](#) che agli articoli da 9 a 12 ha dettato le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci** delle **regioni** e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla **sostenibilità del debito** pubblico, dando così attuazione, con riferimento agli enti territoriali, a quanto previsto dalla [legge costituzionale n. 1 del 2012](#), che ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio.

La nuova regola, la cui applicazione – dopo essere stata anticipata al 2015 per le regioni, con alcune specificità poi ridefinite dalla normativa poi emanata a regime - è stata prevista a decorrere **dal 2016**, viene così a **sostituire** da tale anno il [patto di stabilità interno](#), che nel corso del tempo aveva portato ad addensamento normativo di regole complesse e frequentemente mutevoli.

Esso, va rammentato, aveva finora costituito, fin dalla sua introduzione nel 1999, lo strumento mediante cui sono stati stabiliti gli obiettivi ed i vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. L'impostazione del patto di stabilità interno è stata incentrata fino al 2014 per le regioni sul principio del contenimento delle spese finali e, per gli enti locali (fino al 2015), sul controllo dei saldi finanziari. Per gli enti locali, il vincolo al miglioramento dei saldi è risultato funzionale all'impegno di riconoscere agli enti territoriali una maggiore autonomia tributaria, responsabilizzandoli nella gestione finanziaria anche in relazione ai vincoli finanziari derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

La sostituzione del patto di stabilità interno con la disciplina del pareggio di bilancio, quale nuova regola contabile per gli enti territoriali e quale **modalità del concorso** degli stessi **alla sostenibilità delle finanze pubbliche**, si è realizzata mediante un percorso che:

- è stato avviato con la legge di stabilità 2015, anticipando l'applicazione della normativa sul pareggio alle regioni a statuto ordinario ed alla Sardegna;
- è poi proseguito con la legge di stabilità 2016 attraverso il definitivo superamento del patto e la individuazione di un unico saldo di equilibrio per il 2016;
- è continuato con il consolidamento ad opera della legge n.164/2016 del nuovo saldo di equilibrio nel testo della legge 243/2012 (nonché con altre modifiche attinenti ai rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali);
- si è infine concluso con la **messaggio regime** da parte della legge di bilancio 2017 (legge n.232 del 2016) delle regole sul pareggio introdotte dalla precedente legge di stabilità.

Il contenuto della nuova regola, che costituisce il modo mediante cui regioni e province autonome, comuni, province e città metropolitane concorrono al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica, è dettato in particolare dal [comma 466](#) della legge 232 del 2016 sopra citata, nel quale si stabilisce che tali enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Per gli enti territoriali la nuova *golden rule* risulta radicalmente diversa rispetto al previgente patto di stabilità, che, come prima rammentato, consiste nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali - comprese dunque le spese in conto capitale - espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con le regole contabili europee). **I complessi meccanismi del patto** sono ora **sostituiti** da un **vincolo più lineare**, costituito dal raggiungimento di un unico saldo.

Questo è l'elemento centrale della nuova disciplina, ed il principale elemento migliorativo rispetto al patto. Ciò in quanto il nuovo saldo obiettivo, mediante cui gli enti concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, deve essere “non negativo”, vale a dire posto – come livello minimo - pari a zero, a differenza del saldo

obiettivo del patto, posto sempre su valori positivi (doveva essere cioè un avanzo) in ragione del concorso alla finanza pubblica richiesto annualmente agli enti. Inoltre il fatto che il saldo è richiesto solo in termini di competenza comporta il venir meno del previgente vincolo per cassa ai pagamenti in conto capitale, consentendosi in tal modo agli enti locali che hanno liquidità di poter procedere ai pagamenti di conto capitale, favorendosi così gli investimenti.

La regola dell'equilibrio di bilancio è accompagnata da una dettagliata disciplina circa gli obblighi in capo a regioni ed enti locali al fine del monitoraggio degli adempimenti, venendo altresì corredata da un articolato sistema sanzionatorio/premiale, da applicare, rispettivamente, in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo tra entrate e spese finali ed in caso di rispetto del saldo in situazioni di virtuosità; vengono altresì previste alcune disposizioni volte ad introdurre elementi di flessibilità ai fini del conseguimento del saldo di equilibrio.

L'obbligo del concorso al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica vige anche per le autonomie speciali, ma in talune di esse – vale a dire la **Sardegna**, e la **Regione Siciliana** e, dal **2017**, anche la **Valle d'Aosta** – il concorso è attuato mediante la regola del **pareggio** di bilancio, mentre per la Regione **Friuli-Venezia Giulia**, la Regione **Trentino-Alto Adige** e le **Province autonome** di Bolzano e di Trento, tale regola non si applica, e tali enti continuano ad essere tenuti al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso le regole del **patto di stabilità** interno di cui alla legge di stabilità 2013 (L. n. 228/2012) modulato secondo quanto concordato tra Stato e singola regione e provincia autonoma (per tale aspetto si rinvia a quanto esposto più avanti nel paragrafo 5). Tuttavia per la **regione Trentino-Alto Adige** e le Province autonome di Bolzano e di Trento la disciplina del **pareggio di bilancio si applicherà a decorrere dal 2018**.

La Corte costituzionale si è più volte espressa sulla nuova disciplina (anche qui si veda il paragrafo 5), con riferimento principalmente ad impugnative relative alla legge rinforzata n. 243 del 2012. Impugnative che, va premesso, con la **sentenza della Corte n. 88 del 2014** sono state ritenute ammissibili in ragione della circostanza che la legge suddetta, pur essendo da considerarsi

rinforzata in ragione della particolare maggioranza richiesta per la sua approvazione, non differisce dal rango di legge ordinaria attuativa della legge costituzionale.

Nella sentenza la **Corte si è espressa diffusamente** sulla disciplina del pareggio, rilevando in premessa come il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 abbia una sua **interna coerenza** ed una sua completezza. In essa, inoltre, si ritiene complessivamente che l'insieme delle disposizioni da essa recate fa sì che la nuova disciplina debba essere considerata non solo espressione della competenza esclusiva statale di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma altresì dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica connessi con la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Tale riforma impone pertanto **vincoli** non solo allo Stato ma anche a **tutte le amministrazioni pubbliche** che concorrono al bilancio consolidato, nel rispetto degli impegni presi in sede europea, e quindi poggia anche sui principi costituzionali di solidarietà ed uguaglianza. Unitamente a quelli di unitarietà dell'ordinamento i **principi** in questione, da sempre sottesi alla disciplina della finanza pubblica, **si sono con la legge 243 rafforzati** e, su questo assunto, la pronuncia ha ritenuto non trovassero riscontro alcune censure avanzate circa la lesione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione, poiché i limiti all'indebitamento (di cui in particolare all'articolo 10 della legge) trovano **applicazione ni confronti di tutte le autonomie, ivi comprese le speciali**, senza necessità di concertazione.

Nondimeno, in tale quadro la Corte ha rilevato come il **rinvio ad una fonte secondaria** contenuto nel suddetto articolo (vale a dire l'emanazione di un DPCM previa intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) può dirsi **conforme** a Costituzione **soltanto se** ad essa si demanda per la disciplina di aspetti meramente "tecnici", motivo per il quale la norma della legge di attuazione è incostituzionale nella parte in cui non prevede che i criteri e le modalità per l'attuazione abbiano esclusivamente natura "**tecnica**".

Con riferimento poi ad una altra disposizione della legge (articolo 12, comma 3) la Corte ha dichiarato **violato** il principio di leale collaborazione nella parte in cui si prevede che, nelle fasi favorevoli

del ciclo economico, un D.P.C.M. determini il contributo di Regioni e di enti locali al Fondo di ammortamento per i titoli di Stato, **sentita** la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. **Secondo la Corte**, «considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata», l'adozione del decreto dovrebbe fare **seguito ad un'intesa** e non essere meramente successiva all'ottenimento di un parere non vincolante. A dover essere coinvolta è poi la Conferenza unificata e non la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, dal momento che occorre «garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale».

Nella stessa sentenza, la Corte ha preso posizione a fronte della tesi della difesa erariale, secondo cui la riforma costituzionale avrebbe introdotto una nuova **competenza** esclusiva dello Stato, atta a giustificare l'intero raggio dell'intervento operato con la legge n. 243 del 2012. La Corte ha infatti sottolineato che «l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato, invocata dalla difesa dello Stato, è quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in «endiadi» ([sentenza n. 17 del 2004](#)) con il coordinamento della finanza pubblica.

Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: basti a tal fine considerare che la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali, qui pure all'esame, è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze [n. 284 del 2009](#), [n. 285 del 2007](#), [n. 320 del 2004](#), [n. 376 del 2003](#)), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» ([sentenza n. 70 del 2012](#)).

Altro deve essere dunque l'approccio per definire la natura e la portata dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, pure invocati a sostegno della sua tesi dalla difesa erariale. Come già affermato da questa Corte nel caso analogo del divieto di indebitamento se non per spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.), questo tipo di disposizioni enunciano «un vincolo [...] di carattere generale» ([sentenza n. 245 del 2004](#)) a cui deve soggiacere la finanza pubblica.

A differenza del caso precedente, questa volta il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all'interprete la ricerca dei presupposti giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell'art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte – la legge rinforzata – sia i suoi contenuti.

Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge.

3. AUTONOMIA FINANZIARIA E VINCOLI DI BILANCIO

Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali sancita e protetta dall'art. 119, primo comma, della Costituzione riguarda non solo l'entrata, ma anche la spesa.

La disciplina statale di taluni, assai rilevanti, profili di spesa degli enti territoriali si è presto confrontata in sede giurisdizionale con il dettato costituzionale, sia in riferimento all'art. 117 Cost. sul riparto delle competenze, sia in riferimento all'art. 119 Cost. che protegge, appunto, l'"autonomia finanziaria... di spesa".

Tuttavia, in questo ambito, non è emersa una questione di "attuazione" dell'art. 119, così come è emersa per i profili di entrata. Le disposizioni statali sono risultate non solo immediatamente operative, ma talmente stringenti nei confronti delle autonomie territoriali che l'alimentazione - per questa via - del contenzioso costituzionale è stato fenomeno assai rilevante.

Il terreno di confronto tra autonomie territoriali e Stato sui profili di spesa è stato dapprima il "Patto di stabilità interno" e a decorrere dall'anno 2015, per le regioni a statuto ordinario, e dall'anno 2016, per gli enti locali, il "Pareggio di bilancio", ovvero lo strumento attraverso cui lo Stato chiama - nelle leggi di bilancio annuali (ancor prima nelle leggi finanziarie e di stabilità) e non solo - il sistema delle territorialità a concorrere al rispetto degli obblighi di carattere finanziario assunti in sede comunitaria. Poiché le Regioni, dal punto di vista quantitativo, sono coinvolte soprattutto per i profili di spesa sanitaria, questo ambito è divenuto oggetto di una disciplina a sé (cfr. par. 4.2).

Poiché la disciplina restrittiva ha riguardato in diverse occasioni anche le spese, e non i saldi di bilancio, la Corte è stata chiamata a valutare la compatibilità costituzionale di questo specifico indirizzo normativo.

Al riguardo, è lo stesso giudice delle leggi a definire "consolidato" (sentenza n. 169/2007) l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli

obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417/2005, n. 36/2004, n. 376/2003, n. 4/2004, n. 237/2009, n. 207/2010, n. 182/2011, n. 151/2012, n. 193/2012, n. 236/2013, n. 43/2016). L'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012). Quindi, la compressione della autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 159/2008, n. 169/2007, n. 162/2007, n. 353/2006 e n. 36/2004, n. 39/2014, n. 65/2016 n. 141/2016) può colpire anche le materie di loro competenza.

Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, tuttavia, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, La legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88/2006, n. 449/2005, n. 417/2005 e n. 36/2004, n. 169/2007, n. 289/2008, n. 297/2009, n. 182/2011, n. 139/2012, n. 217/2012, n. 22/2014, n. 43/2016). In altri termini, lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni "a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale" (sentenze n. 182/2011, n. 139/2012). Così la Corte (soprattutto, la sentenza n. 139 e la n. 211 del 2012), modificando il precedente orientamento più favorevole alle autonomie territoriali, ha stabilito il principio che la norma statale che fissa l'obbligo di ridurre le spese per una certa percentuale (nella specie, del 10% delle spese per il personale) non è di dettaglio, ma costituisce un principio fondamentale di coordinamento; in tal modo la Corte ha dato sì un'interpretazione restrittiva dell'autonomia finanziaria di tali enti, ma ha pur sempre ribadito in linea generale l'esistenza di una tale autonomia.

In sostanza, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, se soddisfano i seguenti requisiti (vedi, in tal senso, le sentenze n. 120/2008, n. 412/2007, n. 169/2007 e n. 88/2006, n. 237/2009, n. 284/2009, n. 326/2010, n. 232/2011, n. 148/2012; n. 193/2012, n. 217/2012, n. 79/2014, n. 64/2016):

- in primo luogo, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente;
- in secondo luogo, non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

La Corte ha ripetutamente ritenuto principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica e non normativa di dettaglio norme statali recanti misure che incidono transitoriamente su un rilevante aggregato della spesa pubblica anche se non riguardante la generalità della spesa corrente (sentenze n. 202/2016, n. 169/2007).

La Corte ha specificato inoltre che il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto. Il ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese (Sentenza n. 141/2016). Emerge dunque l'esigenza di dedurre dalla trama normativa un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso (sentenze n. 193 del 2012, n. 79/2014).

Particolare interesse riveste pure la sentenza n. 188 del 2015, nella quale la Corte affronta le riduzioni di spese dal punto di vista quantitativo per arrivare a dichiararne l'incostituzionalità proprio a causa dell'eccessiva entità che si pone in contrasto con l'articolo 119, primo e quinto comma della Costituzione, nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni attribuite¹. Parimenti in tal caso secondo i giudici risultano violati i canoni della ragionevolezza e il principio del buon andamento di cui all'articolo 97 Cost. Tale indirizzo è stato poi confermato dalla sentenza 10/2016.

Per la posizione delle Autonomie speciali - legittimamente incluse dalla disciplina statale nel quadro della corresponsabilità territoriale finanziaria - si rinvia al cap. 5.

3.1 Finalità e limiti del coordinamento finanziario

Di rilievo si presenta la definizione, contenuta nella **sentenza n. 414/2004**, dell' "**armonizzazione** dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica". La Corte ha ritenuto che essa si configura non tanto quale "materia" in senso proprio, quanto piuttosto come "**competenza funzionale**", alla stregua di altri ambiti di legislazione concorrente (es. ambiente), in quanto non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale, trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola.

L'incidenza del "coordinamento finanziario" è evidente: lo testimonia anche la **sentenza n. 120/2008**, dove si rileva che il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità, postula che il legislatore statale possa intervenire (nel caso di specie: sui coefficienti di riduzione della

¹ Nel caso di specie si trattava di una riduzione da parte della regione Piemonte alle risorse a favore delle province per le funzioni loro conferite e delegate. La riduzione ammontava al 50% rispetto all'anno precedente e al 77% rispetto al biennio anteriore ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione.

spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici) con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione.

Tale rilevante peso del "coordinamento della finanza pubblica" ha reso necessario circostanziare attentamente la nozione: con la sentenza n. **169/2007** è stato affermato che, per qualificare la disposizione denunciata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, occorre verificare la sussistenza dei requisiti di esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale all'equilibrio di finanza pubblica e in secondo luogo del rispetto dell'autonomia degli enti territoriali.

La lettura **"finalistica"** del **coordinamento** della finanza pubblica (sentenze n. 4/2004, n. 17/2004, n. 36/2004 e n. 37/2004) da una parte, ed il riferimento agli impegni comunitari dall'altra, hanno costituito due argini piuttosto robusti ove far operare i diversi vincoli imposti, per lo più dalle diverse leggi finanziarie annuali, alle autonomie territoriali nell'ambito del c.d. "patto di stabilità interno" prima e del pareggio di bilancio poi.

Da una parte, dunque, la Corte (sentenze n. 376/2003, n. 260/2004, n. 35/2005 e n. 417/2005) ha sottolineato il rilievo della natura e del **carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento** (v. anche sentenza n. 36/2004), che può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata.

Al criterio finalistico del coordinamento della finanza pubblica – anche nei confronti di ambiti riservati agli statuti regionali - può essere ricondotta anche la sentenza n. **35/2014**.

Infatti, in tale sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 "Statuto della Regione Calabria"», in quanto non conforme all'art 14, comma 1, del D.L. n. 138 del 2011 che stabilisce, tra le varie misure, quella della riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali,

commisurato alla popolazione di ciascuna Regione, al fine del contenimento della spesa pubblica, disponendo che le Regioni adeguano, nell'esercizio dell'autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ad alcuni parametri.

“Tale disposizione, come già rilevato da questa Corte, detta un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze [n. 23 del 2014](#), [n. 198 del 2012](#); ordinanze [n. 258](#) e [n. 31 del 2013](#)) e «non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati» ([sentenza n. 198 del 2012](#)). In particolare, la norma statale «fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» ([sentenza n. 198 del 2012](#)). Inoltre, «[...] il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) [...] sia perché, in base all'art. 123 Cost., “forma di governo” e “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” debbono essere “in armonia con la Costituzione”, sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle “condizioni di eguaglianza” l'accesso non solo alle “cariche elettive”, ma anche agli “uffici pubblici” (non elettivi)» ([sentenza n. 198 del 2012](#))”.

L'art. 1 della delibera legislativa statutaria impugnata è in contrasto, per la Corte, con la lettera a) del comma 1 del citato art. 14 del decreto-legge 138, nella parte in cui sostituisce il numero «50» consiglieri regionali con quello di «40», anziché con quello di «30»; il successivo art. 2 è in contrasto con la lettera b) del medesimo

comma 1, nella parte in cui prevede «un numero di Assessori non superiore a otto» anziché «un numero di Assessori non superiore a sei». Per la Corte le disposizioni censurate, dunque, ledono i principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal citato art. 14 del D.L. n. 138 del 2011, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.”.

D'altra parte, tuttavia, il giudice delle leggi non ha mancato di sottolineare **l'illegittimità** di norme statali che **non possono essere considerate principi fondamentali** in materia di coordinamento della finanza pubblica: ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, norme siffatte sono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può **prescrivere criteri** ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), **ma non imporre nel dettaglio** gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi: misure analitiche comprimono illegittimamente l'autonomia finanziaria, ed esorbitano dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 159/2008, n. 169/2007, n. 157/2007, n. 121/2007, n. 36/2004, n. 390/2004, n. 417/2005 n. 449/2005, n. 88/2006 e n. 95/2007).

Il **principio di leale collaborazione** esercita naturalmente un'innegabile influenza anche nel descritto ambito, come in via generale nel complesso dei rapporti Stato-Regioni (*cf.* n. 121/2007).

Particolare importanza riveste la **sentenza n. 88 del 2014** che ha censurato una norma della legge di attuazione del pareggio di bilancio, n. 243 del 2012 proprio per violazione del principio citato, perché prevedeva l'adozione di un DPCM di riparto del contributo richiesto alle regioni per la riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche soltanto previo parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Invece, "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, la Corte 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» (sentenze [n. 179 del 2012](#), [n. 121 del 2010](#), [n. 24 del 2007](#) e [n. 339 del 2005](#)), la determinazione finale può essere adottata dallo Stato (sentenze [n. 239 del 2013](#), [n. 179 del 2012](#), [n. 165](#) e [n. 33 del 2011](#))."

Di recente, la **sentenza n. 129/2016** ha dichiarato l'**illegittimità** costituzionale dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95² nella parte in cui non prevedeva, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, **alcuna forma di coinvolgimento** degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno.

Secondo i giudici delle leggi, il ricorso al criterio delle spese sostenute per consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni da imputare a ciascun comune presenta elementi di ambiguità dato che "nella nozione di «consumi intermedi» possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo – ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell'amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio -, ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini. Si tratta, dunque, di un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie." "Si deve ritenere che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancato a procedure

² (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione.

La **sentenza n. 211/2016**, analogamente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevede che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato “sentita” la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché “d'intesa” con la Conferenza stessa.

La Corte ha pure rilevato (**sentenze n. 121/2007 e n. 376/2003**) che il **coordinamento finanziario** può richiedere, per la sua stessa natura, anche **l'esercizio di poteri** di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

Su questo terreno **ha inciso** anche la **riforma costituzionale del 2012**, la quale - oltre ad avere trasferito nella competenza esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici - ha previsto all'articolo 97 che (tutte) "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Inoltre, l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, sancita dall'articolo 119, è ora soggetta al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e al concorso "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Più recentemente, sembrano delinearsi **due diverse concezioni di coordinamento** della finanza pubblica. **La prima**, di segno “negativo”, comprensiva degli interventi statali volti al contenimento (purché transitorio) della spesa pubblica, **la seconda**

– così come individuata nella sentenza in commento – che potremmo definire “positiva” o “virtuosa” in quanto funzionale al miglioramento complessivo del sistema economico.

Nella **sentenza n. 272/2015**, la Corte precisa che «la materia del coordinamento della finanza pubblica, infatti, non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la **funzione di “riorientare” la spesa pubblica** (come nel caso dell’art. 41, comma 2, del D.L. n. 66 del 2014), per una complessiva maggiore efficienza del sistema». La Corte, riconoscendo alla previsione impugnata «lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell’interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato», riconduce la disposizione al «principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione»³.

Questa concezione particolare del coordinamento finanziario emerge in altre pronunce della Corte costituzionale.

Nella **sentenza n. 8 del 2013** la Corte «ha giustificato una norma statale che introduceva una misura premiale (concernente il rispetto del patto di stabilità) a favore delle regioni che sviluppavano «adeguate politiche di crescita economica» (nella specie, attuazione dei principi di liberalizzazione delle attività economiche), rilevando che la crescita economica giova anche alla finanza pubblica».

Nella **sentenza n. 38 del 2016** la Corte legittima un **coordinamento finanziario di estremo dettaglio**, nelle forme dell’imposizione di un vincolo di destinazione per le dismissioni immobiliari, in ragione della finalità del medesimo, volta a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. Il vincolo di destinazione va inteso «come l’espressione di un principio fondamentale nella

³ Cfr. sentenza 272/2015 il punto 3.1. del *Considerato in diritto*: «Previsioni di questo tipo sono dirette a fronteggiare una situazione che provoca gravi conseguenze per il sistema produttivo (soprattutto per le piccole e medie imprese) e a favorire la ripresa economica, con effetti positivi anche per la finanza pubblica (si pensi all’aumento di entrate tributarie derivante dal soddisfacimento dei creditori e al possibile aumento del Pil, che rileva ai fini del rispetto del patto europeo di stabilità: sentenza n. 8 del 2013)». Conseguentemente la Corte respinge l’assunto avanzato dalla ricorrente e, in effetti, pare che la norma-precetto lasciasse un margine di scelta agli enti pubblici, che erano tenuti ad organizzare le proprie procedure di pagamento dei debiti in modo da non superare i «tempi medi» massimi fissati dalla norma stessa.

materia del “coordinamento della finanza pubblica”, con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari». Il finalismo insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi la logica della norma di dettaglio, a fronte della ricostruzione finalistica del coordinamento.

A tale concezione del coordinamento sembra ricollegabile anche la recente **sentenza n. 69 del 2016** la quale riconduce la norma impugnata dalla Regione Veneto - l'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del D.L. n. 133 del 2014, cd. Sblocca Italia – all'ambito di competenza del coordinamento della finanza pubblica in quanto diretta «[al] recupero di risorse allo stato inutilizzate e [di] *stimolo alla ripresa dell'economia e dell'occupazione* in un momento di particolare difficoltà per il Paese»⁴.

3.2 I controlli finanziari sugli enti territoriali

I pronunciamenti formulati negli ultimi anni dalla Corte Costituzionale, in tema di controlli sulla finanza pubblica degli enti territoriali, hanno registrato il rafforzamento dell'indirizzo assunto nel primo decennio del nuovo secolo volto al riconoscimento della legittimità degli interventi dallo Stato a carico degli enti decentrati, sin da allora in una visione di governo unitario della finanza pubblica.

La Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica ([sentenza n. 376 del 2003](#); in seguito, [sentenze n. 36 del 2004](#); [n. 35 del 2005](#)), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti ([sentenze n. 57 del 2010](#); [n. 417 del 2005](#); [n. 64 del 2005](#)). Detta impostazione era peraltro rinvenibile anche nelle sentenze n. 82/2007 e n. 190/2008, in cui il tema della legittimità del controllo statale sulla finanza pubblica decentrata, veniva però risolto in un'ottica di mero "coordinamento informativo" (in part., sentenza n. 417/2005).

⁴ Corte cost., sentenza n. 69 del 2016, punto 7, del *Considerato in diritto*.

Con la sentenza n. 60/2013, la Corte ha poi affermato la legittimità dell'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, i quali hanno istituito ulteriori tipologie di controllo della Corte dei Conti, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. È stato in quella sede affermato che detti controlli non sono lesivi dell'autonomia regionale ed in particolare di quella delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome in quanto si collocano su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti "speciali" di autonomia, «almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti».

La sentenza n. 219 del 2013 ha dichiarato tra l'altro l'incostituzionalità delle verifiche ispettive della Ragioneria dello Stato previste dall'articolo 5 del d.lgs. 149/2011 affermando che "la disposizione impugnata eccede i confini circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi. Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo" "Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici"

"Naturalmente, non possono escludersi casi specifici in cui gli interessi costituzionali sollecitati dalla fattispecie si coagulano intorno ad un nucleo di competenze, la cui titolarità spetta esclusivamente allo Stato. Per tali ipotesi, non è contestabile la legittimità costituzionale di una disciplina che protegga simili interessi, attribuendo poteri ispettivi e di vigilanza ad organi statali ([sentenze n. 159 del 2008](#); [n. 97 del 2001](#); [n. 452 del 1989](#); [n. 29 del 1995](#); [n. 219 del 1984](#))"

Con la sentenza n. 39/2014 la Corte costituzionale ha dichiarato parzialmente incostituzionale il D.L. n. 174 del 2012 che aveva esteso i controlli della Corte dei Conti alle regioni.

In particolare, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che pone l'obbligo per la Regione (ordinaria e speciale) di adottare, con legge, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», a seguito delle pronunce di accertamento delle Sezioni regionali della Corte dei Conti e che dispone la preclusione, in caso di omessa adozione dei provvedimenti di regolarizzazione o verifica negativa dei medesimi da parte della Corte, dell'«attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria», con conseguente inefficacia delle leggi regionali in base alle quali dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta, per violazione dell'autonomia politico-legislativa della Regione e dell'unicità della giurisdizione costituzionale.

A parte queste censure, il giudice costituzionale considera i controlli della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali funzionali al rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dal patto di stabilità interno e li riconduce alla materia concorrente «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica». Essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito» del «complesso delle pubbliche amministrazioni» e garantire il rispetto del vincolo «in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.» «l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica», compendiato negli artt. 81, 97, 100 e 119 Cost., è la causa, ragione soggettiva e funzione oggettiva al contempo, di tali controlli e la giustificazione «naturale» della compressione degli spazi delle competenze legislative ed amministrative delle autonomie. Unica condizione di legittimità costituzionale della congerie di controlli attribuiti alla Corte dei conti dalla legislazione statale è, per la Corte

costituzionale, la «natura collaborativa» che ricorre se il controllo consente «valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di «autocorrezione» nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative» e non implica «di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto a controllo».

Con la sentenza 130/2014 la Corte ha dichiarato invece legittimo il controllo della Corte dei Conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, rilevando che tale controllo ha natura prevalentemente formale e documentale, senza poter addentrarsi nelle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi.

4. ENTI TERRITORIALI E MANOVRA FINANZIARIA

La manovra di finanza pubblica nel quadro finanziario Stato - regioni ed enti locali

Il riferimento costituzionale per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli altri enti territoriali è rappresentato dall'articolo 119 della Costituzione, che attribuisce agli enti territoriali autonomia finanziaria di entrata e di spesa, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Accanto ai principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'art. 119 Cost. introduce il principio della necessaria correlazione tra funzioni e risorse attribuite a ciascun ente territoriale (art. 119, quarto comma); il carattere integrativo e complementare – rispetto ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali – del fondo perequativo (art. 119, terzo comma), ai fini del finanziamento integrale delle funzioni; i principi di coesione e di solidarietà sociale (art. 119, quinto comma); il carattere sussidiario delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, finalizzati a costituire ulteriore (anche se straordinaria) garanzia rispetto alla rimozione degli squilibri territoriali.

Dal complesso dei mezzi di finanziamento così istituiti discende che ciascun ente territoriale è chiamato **all'autosufficienza finanziaria** per l'esercizio delle funzioni ad esso affidate, mediante: tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, secondo il criterio della territorialità dell'imposta, e risorse derivanti dal fondo perequativo. Queste tre fonti di entrata devono soddisfare il fabbisogno dell'ente, secondo il principio del finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali, idoneo ad assicurare la necessaria **correlazione tra funzioni e risorse** (ad esempio: **sentenze n. 22/2012; n. 82/2012, n. 188/2015; n. 151/2016**).

Le **risorse aggiuntive e gli interventi speciali** previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost. per tutti i livelli territoriali di governo, costituiscono risorse straordinarie finalizzate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale e si configurano quali interventi di carattere ulteriore rispetto all'ordinario sistema di finanziamento delle funzioni.

In proposito, la **Corte Costituzionale** si è espressa con una consolidata giurisprudenza (in tempi recenti con **sentenza n. 273 del 2013**), asserendo che il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presidono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale delineato dall'art. 119 della Costituzione: criteri che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale, per cui nell'ambito del Titolo V della Carta non è concesso allo Stato, di norma, prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali. Tuttavia, nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, **l'intervento dello Stato è ammissibile nei casi in cui** risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa. Sulla base di quanto asserito dalla Corte, tali fattispecie di intervento, assieme al Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione, che deve essere indirizzato ai soli territori con minore capacità fiscale per abitante, costituiscono le uniche tipologie di finanziamento statale coerenti con il quadro costituzionale vigente.

Sull'equilibrio tra risorse disponibili e finanziamento integrale delle funzioni pubbliche si ripercuotono inevitabilmente gli effetti delle **manovre di finanza pubblica**, definite con l'intervento legislativo dello Stato, che comportano una forte compressione delle risorse a disposizione degli enti territoriali, per effetto dei tagli connessi alla revisione della spesa o al concorso alla finanza pubblica.

Le numerose misure che, a vario titolo, impongono agli enti territoriali vincoli e limiti al governo dei conti pubblici hanno alimentato un forte **contenzioso costituzionale**.

Il provvedimento che segna l'incremento di tale contenzioso costituzionale è il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), il primo di una serie di decreti-legge c.d. anticrisi intervenuti, a più riprese, in materia di governo dei conti pubblici, che hanno inciso sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, determinando, di fatto, un forte accentramento, rispetto al passato,

delle decisioni di finanza pubblica, a fronte dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea e dal c.d. Fiscal Compact.

Il contributo finanziario degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato nel tempo assicurato sia attraverso misure di **riduzione delle risorse** attribuite alle amministrazioni locali (riduzione del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale o di risorse a qualunque titolo spettanti alle regioni) sia mediante strumenti miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio delle diverse amministrazioni ad invarianza di risorse loro attribuite (**patto di stabilità interno**, poi pareggio di bilancio). A partire dal D.L. n. 95/2012 per le regioni e dal D.L. n. 66/2014 per gli enti locali, il concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali è stato assicurato anche mediante la richiesta di ingenti **risparmi di spesa** corrente.

Al fine di meglio delineare la questione in esame, si ritiene utile riportare di seguito un prospetto che ricostruisce le **misure di finanza pubblica** a carico delle regioni e degli enti locali **nell'anno 2015**, effettuate attraverso la riduzione delle spese e delle risorse attribuite alle amministrazioni locali, tratto dalla Relazione sugli andamenti della finanza territoriale della Corte dei Conti – Vol. II (luglio 2015). La tavola è costruita su dati espressi in termini di saldo netto da finanziare, non considerando, pertanto, il contributo richiesto agli enti territoriali, in termini di indebitamento netto, attraverso i vincoli del patto di stabilità interno. Ciò in ragione del fatto che la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi prevalentemente sulle misure di riduzione delle risorse introdotte in sede di manovra annuale.

(dati in milioni di euro)

Misure di finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto ordinario nel 2015*		Misure di finanza pubblica a carico dei Comuni nel 2015		Misure di finanza pubblica a carico delle Province nel 2015	
Art. 14, co. 1-2, DL 78/2010	4.500,0	Art. 14, co. 2, DL 78/2010	2.500,0	Art. 14, co. 2, DL 78/2010	500,0
-	-	Art. 28, co. 7, DL 201/2011	1.510,0	Art. 28, co. 8, DL 201/2011	415,0
Art. 16, co. 2, DL 95/2012	1.050,0	Art. 16, co. 6, DL 95/2012	2.600,0	Art. 16, co. 7, DL 95/2012	1.250,0
Art. 46, co. 6-7, DL 66/2014	750,0	Art. 47, co. 8-13, DL 66/2014	563,4	Art. 47, co. 1-7, DL 66/2014	576,7
Art. 1, co. 398, L. 190/2014	365,0	Art. 1, co. 435, L. 190/2014	1.200,0	Art. 1, co. 418, L. 190/2014	1.000,0
TOTALE	6.665,0	TOTALE	8.373,4	TOTALE	3.741,7

* La tavola **con considera** le misure incidenti sulla **spesa sanitaria**, a carico dei trasferimenti ordinari per il Servizio sanitario nazionale, che ammontano, nel 2015, a oltre **14 miliardi**.

Il vaglio costituzionale sulle manovre: obiettivi di bilancio ed autonomia finanziaria degli enti

L'obbligo di partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla **realizzazione degli obiettivi** di finanza pubblica – che ha peraltro assunto **valenza costituzionale** a seguito dell'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 volta ad introdurre il principio del **pareggio di bilancio** nella Carta costituzionale - postula che il legislatore statale è legittimato ad imporre agli enti territoriali vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti - per ragioni di **coordinamento finanziario**, volte a salvaguardare, anche attraverso il contenimento della spesa corrente, **l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva**, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (tra le tante, **sentenze** n. 65 e n. 1 del 2016, n. 218/2015, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 236/2013, n. 182/2011, n. 52/2010, n. 207/2010, n. 237/2009, n. 169/2007), anche alla luce del parametro dell'unità economica della Repubblica (**sentenze** n. 78/2011; n. 28, n. 51, n. 79 e n. 104 del 2013).

La Corte ha, inoltre, più volte precisato che le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo “**atomistico**”, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (ex multis, **sentenze** n. 82/2015, n. 26/2014, n. 27/2010, n. 155/2006, n. 431/2004).

Sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, nel solco di un consolidato orientamento che sottolinea la **necessità di armonizzare i poteri** di spesa e la potestà impositiva **di regioni ed enti locali** con le imprescindibili esigenze di **coordinamento della finanza pubblica**, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (sotto diversi profili, **sentenze** n. 296, n. 297 e n. 311 del 2003; n. 4, n. 17 e n. 37 del 2004; n. 162/2007; n. 102/2008; n. 289/2008).

Tale interpretazione finalistica del coordinamento della finanza pubblica⁵ si è consolidata a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012, sul pareggio di bilancio, e soprattutto per effetto del comma premesso all'art. 97 Cost., il quale richiama tutte le pubbliche amministrazioni, incluse le autonomie speciali, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenze n. 60/2013 e n. 88 e 188 del 2014).

Per costante giurisprudenza costituzionale, **l'imposizione di risparmi di spesa rientrerebbe**, dunque, a pieno titolo nell'esercizio della funzione di **coordinamento della finanza pubblica**, attribuita alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost. Nel corso del tempo è stata così accertata la conformità a Costituzione di disposizioni contenute prevalentemente in leggi finanziarie o di stabilità e nei c.d. decreti-legge anticrisi, incidenti anche in modo penetrante sulle autonomie, spesso ritenute necessario riflesso del coordinamento finanziario alla stregua dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea, legittimando in sostanza forti limitazioni di spesa degli enti territoriali (ex plurimis, sentenze n. 169 e n. 179 del 2007; n. 289 del 2008; n. 69 del 2011; n. 139 del 2012; n. 88 del 2014; n. 143 del 2016).

La giurisprudenza costituzionale ha però contestualmente precisato, sin dalle prime sentenze in materia, che il legislatore statale può stabilire solo un **limite complessivo** di riduzione che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 36/2004 e n. 417/2005), ma **non può** vincolare le autonome territoriali all'adozione di **misure analitiche** e di **dettaglio**, perché verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (**sentenze** n. 36/2004; n. 417/2005; n. 169/2007; n. 120 e n. 159 del 2008; n. 237/2009, n. 182/2011, n. 139/2012, n. 217/2012, n. 22/2014, n. 43/2016), cfr. al riguardo quanto più

⁵ Cfr. al riguardo quanto più analiticamente approfondito nel paragrafo "**Finalità e limiti del coordinamento finanziario**".

estesamente illustrato nel successivo paragrafo relativo alla *spending review*.

Un **significativo aspetto** che emerge dalla pronunce della Corte è che l'incidenza dell'intervento statale sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali non è tuttavia priva di limiti, nel senso che lo Stato non può ridimensionare gli stanziamenti finanziari al punto tale da impedire lo svolgimento delle funzioni amministrative dell'ente pubblico territoriale, in violazione dei canoni della **ragionevolezza** e del principio del **buon andamento** di cui all'articolo 97 Cost..

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale, in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica, può intervenire sulle spese e sui saldi di bilancio degli enti territoriali, con il **limite** tuttavia della **palese arbitrarietà** e della **manifesta irragionevolezza** della variazione, che deriverebbe dall'impossibilità, per gli enti territoriali, di esercitare le funzioni fondamentali (**sentenze** n. 10/2016, n. 188/2015 e n. 241/2012).

La Corte riferendosi alle “esigenze complessive” e valutando il rapporto tra “complessivi bisogni regionali di spesa ed insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte”, richiede che non vi sia grave alterazione tra queste poste, a seguito dell'intervento statale. Tale principio ha trovato espresso riconoscimento in una costante giurisprudenza della Corte costituzionale sviluppatasi nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni nonché nei confronti degli enti locali (**sentenze** 138/1999, 241/2012, 188/2015). Il criterio maggiormente utilizzato dalla Consulta nel corso degli anni al fine di vagliare il superamento di detto limite da parte del potere legislativo è stato quello della **“adeguata o congrua corrispondenza” tra risorse e funzioni pubbliche**.

In talune delle pronunce sopradette tale tema ha avuto specifico rilievo con riguardo alle **province**, evidenziandosi come i progressivi limiti imposti all'indirizzo di spesa degli enti territoriali, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari imposti in sede europea, stia rendendo sempre più difficile assicurare il necessario parallelismo tra funzioni e risorse, come emerge dalle più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale. Ciò appare con particolare evidenza in relazione all'importante processo di

riorganizzazione che sta investendo le province e le città metropolitane. In particolare con la sentenza n. 10 del 2016 la Corte costituzionale, intervenendo nuovamente a breve distanza dalla sentenza n. 188 del 24 luglio 2015 in materia di tagli di bilancio agli enti locali, ha ribadito il principio fondamentale in base al quale l'attribuzione di funzioni agli enti locali deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle stesse. La pronuncia assume un'importanza centrale nell'ambito dell'autonomia finanziaria degli enti locali sub-regionali, soprattutto in riferimento all'adeguatezza delle risorse assegnate agli stessi per garantire servizi al cittadino. Va sottolineato come le norme che hanno inciso sull'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province hanno resistito al vaglio costituzionale anche in considerazione della programmata soppressione delle Province e previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica (sentenza n. 143/2016).

Un **secondo aspetto** che viene ad evidenziarsi concerne la **natura permanente della riduzione di spesa**. Secondo il costante indirizzo della Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un **transitorio contenimento complessivo**, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, **sentenze** n. 65/2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, **sentenze** n. 44/2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182/2011).

In particolare, con le **sentenze n. 43 e n. 64 del 2016**, si è espressamente confermata la legittimità di interventi statali di contenimento della spesa pubblica regionale, purché l'arco temporale di operatività delle misure di contenimento fosse definito ovvero, sebbene non espresso, esso potesse essere considerato limitato nell'arco di un triennio, corrispondente all'orizzonte temporale usuale delle manovre di bilancio contenute nelle leggi di stabilità. La stessa considerazione ha portato alla legittimità costituzionale di misure che si limitano ad estendere di una annualità il confine temporale di operatività delle misure di

contenimento della spesa, nel **perdurante rispetto del canone della transitorietà** (da ultimo, **sentenza n. 141/2016**).

Tuttavia, proprio in tale sentenza n. 141/2016, la Corte stessa ha segnalato che “il costante ricorso alla tecnica normativa dell’estensione dell’ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un’ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto”.

Va, per completezza, segnalato un profilo di **carattere procedurale**, ma non per ciò di rilievo sostanziale marginale: la giurisprudenza della Corte costituzionale richiede che sia il **ricorrente** in via diretta a **dimostrare** l’alterazione grave nel rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (sentenze n. 145/2008, n. 256/2007, n. 155/2005).

Nella recente **sentenza n. 205/2016**, si sottolinea come la giurisprudenza costituzionale sia stata costante nel richiedere che, qualora venga lamentata la violazione dell’art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita la prova del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (*ex multis*, **sentenze** n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89/2015, n. 26/2014), nonché dimostrare l’assoluta impossibilità, conseguente all’applicazione delle misure finanziarie, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26/2014).

4.1 Condizioni e limiti della *spending review*

Gli obblighi assunti in sede europea e la crisi economica hanno reso necessaria, nell’ultimo decennio, un’azione mirata di riduzione della spesa pubblica mirata ad eliminare degli sprechi ed a rendere più efficiente l’allocazione delle risorse verso gli obiettivi considerati primari.

Avviata dapprima in via sperimentale nel 2007, con la legge finanziaria del Governo Prodi⁶, la cd. *spending review* intesa come processo sistematico di revisione della spesa fu riproposta dal Governo monti, che varò alcuni provvedimenti d'urgenza mirati al contenimento della spesa pubblica:

- il decreto-legge cd. "Salva Italia" (D.L. n. 201/2011);
- il decreto-legge "Razionalizzazione della spesa pubblica" (D.L. n. 52/2012, c.d. Spending Review 1), che ha previsto un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi;
- il decreto-legge "Riduzione della spesa pubblica a servizi invariati" (D.L. n. 95/2012, c.d. Spending Review 2).

Quest'ultimo decreto, che probabilmente è stato il principale provvedimento emanato dal Governo Monti in materia di contenimento della spesa pubblica, ha toccato sensibilmente anche il comparto delle regioni e degli enti locali, con la progressiva riduzione dei trasferimenti, oltre al riordino delle province. Ha introdotto inoltre, per le amministrazioni inserite nell'elenco Istat, misure di contenimento di alcune voci di spesa relativamente alle autovetture di servizio, ai buoni pasto, al pagamento delle ferie, e alle consulenze.

In seguito, dopo ulteriori interventi definiti nelle leggi di stabilità 2013 e 2014⁷, il Governo Renzi ha proseguito l'opera di contenimento della spesa pubblica, in particolare con l'adozione del D.L. n. 66/2014 (c.d. Spending Review 3), contenente "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, volte ad incidere soprattutto sulle modalità di acquisto di beni e servizi, con la promozione degli acquisti centralizzati.

Tra le ulteriori misure previste dal decreto per contenere la spesa possono inoltre ricordarsi il taglio del 30 per cento delle spese relative all'acquisto, al noleggio, alla manutenzione e all'utilizzo delle autovetture, compreso l'acquisto di buoni taxi. Per rendere più razionale la spesa per la manutenzione e la locazione degli immobili,

⁶ La legge n. 296/2007 avviò in via sperimentale il programma di analisi e valutazione della spesa, poi reso permanente l'anno successivo.

⁷ Le leggi n. 228/2012 e n. 147/2013 hanno previsto principalmente tagli di spesa nei settori del personale pubblico, degli enti locali e della sanità.

viene altresì stabilito che le pubbliche amministrazioni debbano adottare un piano di ricognizione degli immobili.

Altre disposizioni di *spending review*, sono state poi varate con la legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014), che ha interessato maggiormente i settori dei Ministeri, della scuola pubblica e degli enti pubblici, poi con il D.L. n. 78/2015, che ha riguardato le opere pubbliche degli enti territoriali, con la legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015) e con la legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016), che rafforzano la centralizzazione degli acquisti.

Questa frequente produzione di norme statali che tendono a ridurre le spese anche a livello delle autonomie locali ha generato un notevole contenzioso costituzionale.

Su di esse la giurisprudenza della Corte Costituzionale è pervenuta nel corso del tempo a consolidarsi su alcune posizioni secondo cui le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche **possono** legittimamente **incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali** (si vedano ad esempio le sentenze n. n. [376/2003](#), n. [36/2014](#), n. [88/2014](#), n. [1/2016](#), n. [65/2016](#) e, da ultimo, [129/2016](#) .

Nel contempo il giudice costituzionale ha ritenuto necessario che tali interventi debbano **osservare alcuni limiti e condizioni**, ed in particolare, in linea di massima, essere tali da:

- garantire comunque il **coinvolgimento** di tali enti, nel rispetto del principio di leale collaborazione, come enunciato dall'ultima delle citate sentenze, che ha dichiarato illegittimo l'art. 16, comma 6, del D.L. n. 95/2012 (uno dei decreti di *spending review* del Governo Monti) nella parte in cui lo Stato prevede la riduzione delle risorse per gli enti locali senza alcuna forma di coinvolgimento con tali enti. In particolare è stato ritenuto illegittimo il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale. Vero è – ha osservato la Corte - che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei

trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali. Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati;

- **non rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni** degli enti in questione (sentenze n. [10/2016](#), n. [188/2015](#) e n. [241/2012](#)). Il giudice costituzionale, nel confermare sulla base della propria pregressa giurisprudenza che le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, precisa nel contempo come tale incidenza debba in linea di massima essere mitigata attraverso la garanzia del coinvolgimento degli enti interessati nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni agli stessi affidate.

In numerose sentenze la Corte richiede inoltre la **natura transitoria** delle misure di risparmio di spesa previste, in quanto gli interventi statali sull'autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti, come principi di coordinamento della finanza pubblica, purché transitori, dal momento che “in caso contrario essi non corrisponderebbero all'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici in un dato arco temporale, segnato da peculiari emergenze, ma trasmoderebbero in direttive strutturali sull'allocazione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare, nell'ambito di scelte politiche discrezionali concernenti l'organizzazione degli uffici, delle funzioni e dei servizi” (si vedano, ad esempio, la sentenza n. [36/2004](#) e, da ultimo, la sentenza n. [43/2016](#)).

Inoltre, le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali per qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica devono lasciare aperto uno spazio per l'**esercizio dell'autonomia regionale**, evitando di prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento degli obiettivi.

I vincoli imposti con tali norme possono «considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"»(sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007).

L'applicazione di questi principi si può vedere nella sentenza n. [43/2016](#) già citata, con cui la Corte Costituzionale ha recentemente accolto due delle questioni sollevate nell'ambito di due differenti ricorsi proposti dalla Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento sui tagli alla spesa in riferimento a due norme del citato decreto-legge 66/2014.

La prima delle disposizioni ritenute illegittime vincolava, a decorrere dal primo maggio 2014, le amministrazioni pubbliche, tra cui la Regione Veneto ricorrente, a contenere la spesa per le autovetture e i buoni taxi entro il 30 per cento della spesa sostenuta per tali voci nell'anno 2011. Tale norma viola gli articoli 117 e 119 della Costituzione "perché non lascia alla Regione alcun margine di sviluppo dell'analitico precetto che è stato formulato", non viene riconosciuta, "la facoltà per la Regione di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente".

La seconda disposizione, invece, prevedeva l'applicazione delle misure contenute nel decreto "a decorrere dall'anno 2014", anziché "negli anni 2014, 2015 e 2016". La disposizione impugnata è stata dunque ricondotta ad un periodo transitorio di efficacia, "visto che esso è connaturato alle caratteristiche dell'intervento legislativo in cui la norma è collocata".

Come si legge nella sentenza n. [43/2016](#), secondo la costante giurisprudenza della Corte, il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte

corrente oppure – ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – la crescita della spesa corrente». In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «**limite complessivo**, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

In applicazione di tali principi, ad esempio, la Corte ha in precedenza giudicato **rispettoso dell'autonomia** finanziaria regionale l'art. 6, comma 14, del D.L. n. 78 del 2010, perché la disposizione, nel **porre un limite** alla spesa per autovetture valevole rigidamente nei confronti delle amministrazioni statali, ne aveva previsto l'applicabilità alle Regioni esclusivamente **a titolo di principio fondamentale** di coordinamento della finanza pubblica. Per effetto di ciò continuava a spettare alle Regioni, nel vasto ambito delle voci di spesa incise dal D.L. n. 78/2010, scegliere se e in quale misura colpire proprio quelle analiticamente indicate dall'art. 6, comma 14, sempre che, all'esito di questa operazione, ne risultasse un risparmio complessivo non inferiore a quello conseguente all'azione congiunta delle varie prescrizioni statali (sentenza n. [182/2011](#) ed altre).

Qualora invece non venga lasciato alla Regione **alcun margine** di sviluppo dell'analitico precetto formulato, e quindi non sia riconosciuta la facoltà per la Regione di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, la norma non può essere ritenuto espressiva di un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

4.2 La spesa sanitaria tra Stato e Regioni

Già in precedenza si è ricordato come il profilo di maggior rilievo del contributo delle Regioni all'equilibrio finanziario della Repubblica, anche in riferimento agli obblighi comunitari, si sostanzia nel controllo della spesa sanitaria.

Il rilievo di questo segmento della finanza pubblica è tale che merita una sia pur rapida trattazione, in riferimento alla giurisprudenza costituzionale.

La Corte ha più volte affermato (sentenze n. 193/2007, n. 98/2007 e n. 36/2005) che l'autonomia legislativa delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, confermando la norma che sancisce l'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo peraltro esse a tal fine anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni dell'aliquota dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge.

Nella stessa sentenza n. 36/2005 la Corte ha fatto emergere anche la costanza del carattere "incentivante" del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza.

Dopo la riforma del titolo V la Corte (sentenza n. 203/2008) ha ribadito la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sentenza n. 111/2005). L'offerta "minimale" di servizi sanitari non può essere tuttavia unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse» (sentenza n. 98/2007).

Vale poi ricordare la sentenza n. 387/2007, nella parte in cui la Corte, riaffermato il potere statale di fissare le prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale, dettando norme di principio o di dettaglio, osserva in primo luogo che la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, che ne consegue, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato e, in secondo luogo, che alle Regioni sarà sempre possibile fornire, con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare

ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale.

Il biennio 2008-2009 ha poi visto l'approvazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, che, dopo un decennio di sostanziale stasi, sembrava potersi avviare verso una più compiuta realizzazione. Tale processo, pur avanzato a livello normativo con l'approvazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 (che disciplina l'autonomia d'entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché la determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario), è rimasto tuttavia sostanzialmente bloccato dalle conseguenze della crisi economica, ovvero dalla progressiva, relativa scarsità di risorse e dall'introduzione di più stringenti vincoli costituzionali in materia di bilancio (revisione dell'articolo 81 e principio del pareggio di bilancio).

Ne è derivato che il sistema delineato dalla prassi e confermato dalla Corte costituzionale, sopra descritto, che di fatto si fonda su una negoziazione tra Stato e regioni sia per determinare il livello delle risorse e la loro ripartizione, sia per fissare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, si è progressivamente strutturato come uno strumento in grado di orientare decisamente le scelte delle regioni, teoricamente titolari, in seguito alla revisione costituzionale del 2001, di ampi poteri legislativi e amministrativi in materia di tutela della salute.

Tale assetto, sostanzialmente imperniato - se solo si penetra la realtà finanziaria sottesa all'articolato meccanismo di finanziamento dei sistemi sanitari regionali - su un sistema di trasferimenti erariali⁸, sia pur in massima parte solo nozionali, ha quindi frenato una vera

⁸ Il sistema è formalmente imperniato su tributi propri e compartecipazioni, ma il livello del FSN garantito dallo Stato prescinde dagli importi delle voci che concorrono a formarlo e, almeno finora, da calcoli del fabbisogno teorico derivanti dall'utilizzo dei costi standard delle regioni più virtuose. D'altronde, l'effettivo venir meno dei trasferimenti statali, con il conseguente reperimento a livello regionale delle risorse mediante tributi e compartecipazioni, avrebbe sicuramente comportato numerosi squilibri territoriali, in virtù della diversa incidenza sul territorio nazionale delle indicate fonti di entrata, aggravando le sperequazioni già esistenti. Ad ulteriore conferma che il sistema sanitario nazionale è ben lungi dall'essersi strutturato come manifestazione di federalismo fiscale si osserva che né i costi standard né il diverso contributo fiscale proveniente dalle regioni incide sul riparto del FSN, tuttora effettuato sulla base della quota capitaria pesata. Il Fondo sanitario nazionale, pertanto, dopo una breve stagione, ha fatto la sua ricomparsa, finendo per assumere in pratica i connotati del mai realizzato fondo perequativo.

autonomia in ambito fiscale, ponendo alle Regioni obblighi stringenti, che hanno passato il vaglio anche della giurisprudenza costituzionale.

Com'è noto, infatti, secondo la Corte la mancata adozione della legislazione di coordinamento di cui all'articolo 119 Cost. ha impedito una piena esplicazione dell'autonomia tributaria regionale; ne è conseguita, in tal modo, sia l'impossibilità per le Regioni d'intervenire (se non entro limiti ristretti o, in alcuni casi, obbligatoriamente) sui tributi con gettito a destinazione regionale (e in particolare destinati al finanziamento del settore sanitario), ma istituiti e disciplinati dalla normativa statale (come l'IRAP e l'addizionale IRPEF) (*ex multis* le sentenze n. 216/2009, 123/2010 e 255/2010), sia, viceversa, la capacità dei principi di coordinamento finanziario di dettare non solo le norme fondamentali che regolano la materia, ma anche i poteri puntuali necessari affinché le finalità di coordinamento possano essere concretamente realizzate (sent. n. 376/2003).

Il successivo sviluppo della situazione socio-economica, come anticipato, ha accentuato tali tratti del sistema. Le esigenze di contenimento della spesa, correlate all'impostazione di politica economica adottata per fronteggiare la crisi economica e ai vincoli europei, hanno consentito al legislatore statale d'imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, che nel caso della spesa sanitaria sono rappresentati dalla restrizione finanziaria, dalla naturale rigidità (entro certi limiti) della spesa sanitaria e dall'ampio margine di interpretazione circa l'estensione dell'intervento programmatico statale, la cui centralità è stata decisamente salvaguardata, anche laddove non abbia soltanto fissato i principi fondamentali della materia, sempre partendo dalla massima che la tutela della salute "non può non darsi in condizioni di fondamentale uguaglianza su tutto il territorio" (Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282).

Ne deriva, alla luce dei vincoli finanziari, che limitano le risorse destinabili al settore sanitario, che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. E' pertanto compito del legislatore nazionale effettuare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire egualmente a tutti i cittadini

il diritto fondamentale alla salute e quella di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie a essa destinate (sent. n. 149 del 2010).

Tale bilanciamento, come detto, si è inverato in un sistema di accordi tra Stato e Regioni, la cui previsione o il cui successivo recepimento in norme statali ne ha determinato il valore vincolante, come riconosciuto dalla Consulta nelle sentenze n. 40 e 100 del 2010, creando un sistema di finanza derivata premiale e negoziata. Il sistema degli accordi incide pertanto, manovrando l'elemento decisivo rispetto alle prestazioni erogabili, ovvero la leva finanziaria, sulla effettività del diritto alla salute, confermando la sostanziale centralizzazione delle scelte in materia di spesa e rivelando il carattere strumentale del coordinamento finanziario. Per le regioni (non poche) con un sistema sanitario strutturalmente in deficit (fra l'altro caratterizzate spesso anche da livelli qualitativi e quantitativi di assistenza poco apprezzati dai loro abitanti), per esempio, si è stabilito che la normativa sui piani di rientro (lo strumento adottato per riassorbire i suddetti deficit) rientrasse fra i principi fondamentali di coordinamento finanziario, con l'ulteriore conseguenza di inibire alle Regioni la possibilità d'interventi legislativi che possano ostacolare (interferire con) l'attuazione dei piani (sull'importante questione, l'orientamento costituzionale è ampiamente consolidato: sentenze n. 193 del 2007, 2 e 361 del 2010, 77 e 78 del 2011, 91 e 260 del 2012) .

Sulla base di tale interpretazione, pertanto, è stato disposto che qualora l'attuazione dei piani di rientro o dei programmi operativi sia ostacolata da disposizioni legislative regionali, il Consiglio dei Ministri, nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 Cost., interviene anche con misure normative. Ne risulta pesantemente incisa l'autonomia regionale, la cui produzione normativa è tenuta a conformarsi (anche) a provvedimenti di natura amministrativa, pena l'esercizio del potere sostitutivo governativo.

E a conferma di una disciplina dei piani di rientro compressiva dell'autonomia regionale, la Corte costituzionale (sent. n. 219 del 2013) ha affermato che l'attività del commissario ad acta per il rientro dal deficit sanitario, "inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione", è "direttamente imputabile" allo Stato, e non alla Regione, a

prescindere dal soggetto che in concreto rivesti la figura di Commissario *ad acta*.

Nella più limitata (e pertinente) questione del finanziamento della spesa sanitaria, parametro essenziale del federalismo fiscale, la Corte costituzionale è intervenuta più volte negli ultimi anni, attestandosi ancora su una linea confermativa della netta prevalenza delle esigenze del rispetto dei vincoli finanziari complessivi sull'autonomia legislativa concorrente. In particolare, con la sentenza n. 104 del 2013, la Consulta, dopo aver ricordato che “l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa”, soprattutto “in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario»”, ha ritenuto che anche l'assumere a carico del bilancio regionale (abruzzese, nel caso di specie) “oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare” violi il “principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'articolo 117, terzo comma, Cost.”. La sentenza appare di particolare rilievo, laddove si consideri che il limite dell'autonomia regionale viene in tal caso posto in modo da escludere anche la possibilità di un incremento delle spese per garantire prestazioni aggiuntive, pur nel rispetto dei saldi complessivi e a valere su risorse regionali, quindi senza attingere a risorse statali.

In relazione a specifici provvedimenti normativi volti a disciplinare aspetti economico-finanziari dei SSR, il giudice è poi intervenuto facendo espresso riferimento alla necessità di bilanciare le esigenze connesse alla materia della «tutela della salute» con quelle implicite nel «coordinamento della finanza pubblica», al fine di collocare “materialmente” norme statali aventi l'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria, incidendo sull'autonomia regionale (v. le sentenze [n. 125 del 2015](#), [n. 278 del 2014](#), [n. 91 del 2012](#), [n. 330 del 2011](#)) e con ciò creando “un intreccio inscindibile fra le due materie, nessuna delle quali può ritenersi prevalente” (sentenza n. 203 del 2016). Il contemperamento dei due principi è stato individuato

nella comprimibilità della competenza regionale in materia di "tutela della salute" tramite - continua la sentenza - "l'esercizio del potere statale di coordinamento finanziario in funzione di riduzione della spesa, ma a condizione che questa funzione non si esprima in norme dettagliate".

In relazione alle regioni a statuto speciale, infine, sviluppando un principio generale del coordinamento della finanza pubblica (che non può darsi in assenza di finanziamento del soggetto coordinando da parte del soggetto coordinatore), la Corte ha ribadito, a latere di una sentenza riguardante altri enti ma molto recente (n. 75 del 2016) che "in riferimento alla materia del finanziamento del sistema sanitario in una Regione a statuto speciale, questa Corte [...] ha infatti precisato che "lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario ([sentenza n. 341 del 2009](#), [sentenza n. 133 del 2010](#); nello stesso senso, successivamente, sentenze [n. 115](#) e [n. 187 del 2012](#))". Sulla medesima linea la sentenza n. 125 del 2015.

5. LA FINANZA DELLE AUTONOMIE SPECIALI

5.1 La clausola di specialità contenuta nell'articolo 27 della legge n. 42/2009

Com'è noto, la posizione costituzionale delle autonomie speciali nell'ambito del disegno federalista si delinea sulla base di quanto prescrive in merito **l'articolo 27** della legge n. 42 del 2009, secondo cui le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano **concorrono** al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà perseguiti dalla legge delega **nel rispetto degli statuti** speciali, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione delle rispettive discipline statutarie, da definire con le procedure dalle stesse previste. Va rammentato come tale regola valga anche (come precisato dal medesimo articolo) anche per il rispetto del patto di stabilità interno e dell'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

La **giurisprudenza costituzionale ha confermato** tale prospettazione delle competenze, affermando che l'articolo 27 suddetto pone una effettiva riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti per modificare la disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata. In tal senso il giudice delle leggi si è espresso con la **sentenza n. 71 del 2012**, poi confermata con la **sentenza n. 241** del medesimo anno, affermando come, in relazione ad una norma di reperimento di risorse (articolo 19-bis del decreto-legge n. 138/2011), il vincolo del rispetto degli statuti speciali, operato anche mediante rinvio all'art. 27 della 42 del 2009 rivesta il significato di prefigurare un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali. Ciò con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate decreto-legge suddetto, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria. **L'art. 27**, infatti, pone infatti una **riserva di competenza** alle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, così da configurarsi quale **presidio procedurale** della specialità finanziaria di tali enti.

Negli stessi termini sono del resto anche interpretate anche le c.d. **clausole di salvaguardia** in favore delle **autonomie speciali**, ormai da anni contenute nei provvedimenti di finanza pubblica, con le quali com'è noto si dispone che le autonomie speciali si adeguino alla norme di consolidamento dei conti pubblici secondo quanto previsto dagli statuti di autonomia e dalle norme di attuazione. La Corte costituzionale ha in proposito più volte affermato, ad esempio tra tante con **sentenza n. 22 del 2014**, come a tutela delle prerogative degli enti ad autonomia differenziata la clausola in questione escluda che le norme in materia di manovra economico-finanziaria impongano agli enti in questione di attuare disposizioni che contrastino con i loro rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione. La Corte quindi conferma - come già affermato nella precedente sentenza n.215 del 2013, e successivamente con pronuncia **n. 23 del 2014** - che i parametri statutari richiamati nei giudizi di costituzionalità promossi dalle autonomie speciali sulle clausole di salvaguardia hanno la funzione di "**generale limite**" all'estensione nei confronti delle stesse le disposizioni di manovra finanziaria, che sono pertanto applicabili solo a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali.

5.2 Dalle clausole di specialità agli Accordi

La funzione delle norme statutarie come presidio della specialità delle autonomie in questione registra tuttavia **negli anni più recenti una** significativa **evoluzione, cui concorrono** da un lato il succedersi delle **manovre**, che sotto la spinta delle urgenze determinate dalla crisi economico-finanziaria richiedono il contributo anche delle regioni a statuto speciale e province autonome alla tenuta ed al consolidamento dei conti pubblici e, d'altro lato, il ridisegno dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie territoriale delineato dalla **legge delega** sul federalismo fiscale, che innesta inevitabili criticità tra finanza centrale e finanza decentrata. Tale evoluzione si sostanzia nella circostanza che **dal 2009 in poi la definizione dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie** è via via avvenuta mediante modificazione degli statuti speciali con legge ordinaria previa sottoscrizione di **appositi**

accordi, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti relativamente alla materia finanziaria: processo che è stato da più parti definito come “decostituzionalizzazione” della disciplina statutaria speciale in ambito economico e finanziario.

In tal modo gli accordi hanno consentito, mediante **legge ordinaria - previo**, per l'appunto, l'**accordo** - di modificare la disciplina statutaria speciale relativa agli assetti finanziario e tributario mediante una **procedura meno aggravata** rispetto a quella che incide direttamente alla **fonte statutaria**; ed ha consentito nel contempo di ricomprendere in tale metodo, pertanto su base sostanzialmente pattizia, il succedersi delle norme contenute nelle manovre di finanza pubblica annuali.

Tale evoluzione normativa ha trovato **riscontro nella giurisprudenza** costituzionale potendosi al riguardo citare la **sentenza n. 60 del 2013**, nella quale, su questione sollevata dalla provincia di Bolzano su una lesione del proprio Statuto di autonomia, la Corte ha osservato che la previsione che la provincia possa concordare con lo Stato gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo (art. 20 del decreto-legge n. 98/2011) non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime di autonomia: in proposito la Corte rammenta come essa abbia già più volte affermato che «l'**accordo** è lo **strumento** [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il **concorso alla manovra** di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale»” come peraltro già postulato sotto analogo profilo, prosegue la sentenza, anche dall'articolo 27 della legge delega n. 42 del 2009 alla cui attuazione i parametri statuari e le relative norme di attuazione richiamati dalla provincia presso la Corte sono dichiaratamente rivolti.

Nella stessa direzione interviene la **sentenza n. 99 del 2014**, sempre in riferimento ad una lesione delle norme statuarie lamentata dalla medesima provincia di Bolzano, effettuata mediante modifica dell'articolo 79 dello statuto ad opera della legge finanziaria 2010, n.191/2009. La Corte in proposito rileva come detta modifica sia stata disposta dalla legge 191/2009 in esito al cosiddetto “Accordo di Milano” intervenuto nel novembre del 2009 tra Stato e Provincia, il quale costituisce attuazione del principio dell'accordo per regolare la partecipazione delle Province autonome di Trento e

di Bolzano al concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. La sentenza prosegue indi ricordando che la Corte “in più pronunce ha riconosciuto detti **accordi** quale **strumento «ormai consolidato** [...] per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata» atteso che «il contenuto dell’accordo deve essere **compatibile con il rispetto degli obiettivi** del patto di stabilità, della cui salvaguardia **anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico** e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione»”.

Da segnalare anche la **sentenza n. 19 del 2015**, nella quale si rileva come il metodo dell’accordo dovrebbe essere concepito come uno strumento di **bilanciamento** tra **l’autonomia finanziaria** degli enti territoriali e l’esigenza di raggiungimento degli **obiettivi** di finanza pubblica – alcuni dei quali, peraltro, derivanti da impegni assunti in sede sovranazionale – del cui adempimento anche le Regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di solidarietà politica, economica e sociale di cui all’art. 2 Cost., di unitarietà della Repubblica e di cui all’art. 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato.

Lo strumento costituito dagli accordi determina una **nuova modalità** di evoluzione dell’assetto della finanza delle autonomie speciali rispetto alla **fase precedente**, incentrata prevalentemente sul ricorso alla disciplina recata dai **decreti legislativi di attuazione**, come più volte riscontrato positivamente dalla Corte costituzionale: vedasi per tutte la **sentenza n. 51 del 2006**, ove si affermava, a conferma di numerose altre la pronunce, che le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale; esse non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari.

Il consolidarsi del metodo dell’accordo nel corso degli ultimi anni ha portato anzi alcuni commentatori a distinguere **due differenti fasi** degli stessi: una **prima** fase, non ricomprensiva però delle due

regioni isolate, tra il **2009 e il 2010**, che, mediante accordi trasfusi in nome di legge, hanno modificato la disciplina statutaria, secondo quanto previsto dagli stessi statuti speciali; una **seconda** fase, concernente tutte le Regioni ad autonomia differenziata, dal **2014 ad oggi**, in cui gli accordi in questione, pur non incidendo sui rispettivi statuti e avendo un portata prevalentemente transattiva, hanno comunque concorso alla ridefinizione dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali, nonché a conseguire il loro necessario apporto rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

Riepilogo degli accordi

AUTONOMIE SPECIALI	ACCORDI SOTTOSCRITTI CON IL GOVERNO
Regione Siciliana	<ul style="list-style-type: none"> - 9 giugno 2014 (recepito dall'articolo 42, commi da 5 a 8, D.L. n. 133/2014); - - 30 giugno 2015
Regione Sardegna	<ul style="list-style-type: none"> - 21 luglio 2009 (recepito dall'articolo 42, commi da 9 a 14, D.L. n. 133/2014); - 24 febbraio 2016
Regione Trentino Alto Adige, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano	<ul style="list-style-type: none"> - 30 novembre 2009 (recepito dall'articolo 1, commi da 106 a 125, della legge n. 191/2009) - 15 ottobre 2014 (recepito, con modifiche ed integrazioni, dall'articolo 1, commi da 406 a 413, L. n. 190/2014)
Regione Valle d'Aosta	<ul style="list-style-type: none"> - 11 novembre 2010 (recepito dall'articolo 1, commi da 160 a 164 della legge n. 220 del 2010) - 21 luglio 2015 (recepito dall'articolo 8-bis del decreto legge n. 78 del 2015)
Regione Friuli Venezia Giulia	<ul style="list-style-type: none"> - 29 ottobre 2010 (recepito dall'articolo 1, commi 151 a 159 della legge n. 220 del 2010) - 23 ottobre 2014 (recepito dall'articolo 1, commi da 512 a 523, L. n. 190/2014)

È stato altresì rilevato come i suddetti accordi abbiano garantito, nel corso dell'ultimo biennio, un considerevole **effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale**, in ragione delle numerose rinunce ai ricorsi pendenti, che si sono tradotte in declaratorie di cessazione della materia del contendere o in decisioni di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse, in caso di *ius superveniens* modificativo delle modalità di conseguimento delle intese relative al riparto degli oneri finanziari, come rilevato in diverse **sentenze della Corte**, quali la **n.19 del 2015** già citata o la **n. 141 del 2016**.

Tale effetto potrebbe mettersi in relazione anche alla circostanza che l'accordo non può, in ragione della propria natura consensuale, venire previamente sottoposto a scadenze da norme legislative, a **differenza** di come talvolta previsto per il (diverso) **strumento dell'intesa**, che per tale ragione è stato più volte **censurato dalla Corte**.

In proposito può richiamarsi, tra le altre, la **sentenza n.179 del 2012**, in relazione alla previsione che il Consiglio dei ministri possa deliberare unilateralmente in materie di competenza regionale, allorquando, a seguito del dissenso espresso in conferenza dall'amministrazione regionale competente, non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata nel termine dei successivi trenta giorni: la Corte ha ritenuto non solo che il termine è così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, ma anche che dal suo inutile decorso si fa automaticamente discendere l'attribuzione al Governo del potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze». Né, d'altro canto, prosegue la pronuncia, la previsione che il Consiglio dei ministri deliberi, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle autonomie speciali interessate possa essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità.

Nello stesso senso la **sentenza n. 274 del 2013**, secondo cui costituisce motivo di illegittimità costituzionale la

predeterminazione di un termine irragionevolmente breve: il principio della necessità dell'intesa è sostanzialmente svuotato di significato dalla previsione del termine di 60 giorni, che si configura come irragionevolmente breve, specie in riferimento alla complessità dell'opera, cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa.

5.3 Pareggio di bilancio ed autonomie speciali

L'introduzione, ad opera della legge costituzionale n.1 del 2012, nel **rinnovato articolo 81** Cost, del principio costituzionale del pareggio di bilancio, contestualmente alla previsione inserita nel primo comma dell'articolo 97 della Carta, che ha incluso **tutte le amministrazioni pubbliche** nell'obbligo di **assicurare l'equilibrio** dei bilanci e la sostenibilità del debito, viene a riflettersi sulla **giurisprudenza costituzionale** in materia, tenuto anche conto della declinazione del principio del pareggio (*rectius*, equilibrio) operata dalla legge attuativa del pareggio di bilancio, vale a dire la legge "rinforzata" n.243 del 2012: in questa, all'articolo 9, la regola contabile dell'equilibrio del bilancio **include** anche **le regioni a statuto speciale e le province autonome**, ed all'articolo 10 si stabilisce che le condizioni di ricorso all'indebitamento si applicano anche nei confronti delle autonomie speciali.

La nuova prospettiva, è stata riscontrata positivamente dalla Corte con **sentenza n. 63 del 2013**, in cui **l'estensione** agli enti territoriali dotati di **autonomia speciale** del controllo sulla gestione economico-finanziaria, è stata ritenuta **conforme a Costituzione** nel nuovo quadro delineato dalla legge costituzionale n. 1/2012 di introduzione del principio costituzionale del pareggio di bilancio: ciò in particolare alla luce del richiamo, all'articolo 2 della stessa, del complesso di **tutte le pubbliche amministrazioni** quale universo di soggetti pubblici tenuti ad **assicurare l'equilibrio** dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Nella stessa direzione muove **si muove** la **sentenza n. 39 del 2014**. Questa, nel riconfermare la precedente statuizione circa le autonomie speciali, afferma inoltre, in riferimento alla necessità di

preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, come tali **equilibrio e vincoli** siano divenuti ancor **più rilevanti nel quadro** delineato nella legge costituzionale, in particolare dall'art. 2 suddetto, da cui **consegue**, conclude sul punto la pronuncia, la conferma dell' **estensione alle autonomie speciali** dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tale orientamento del giudice costituzionale viene poi **ribadito**, e ulteriormente dettagliato, **dalla sentenza n. 88 del 2014**, relativa alle impugnative di alcune disposizioni della legge "rinforzata" n.243.

In proposito il giudice costituzionale rileva che in ordine al **ricorso all'indebitamento** la legge suddetta si muova in coerenza con l'articolo 4 della legge cost. n. 1 del 2012, secondo cui si prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un **contenuto eguale per tutte le autonomie**. La garanzia dell'omogeneità della disciplina è del resto connaturata alla logica della riforma, anche per la stretta connessione della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi **referita al complesso delle pubbliche amministrazioni** in quanto, afferma espressamente la pronuncia, i vincoli imposti alla finanza pubblica, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni – e quindi anche le regioni a statuto speciale e le province autonome - in relazione al quale va verificato il **rispetto degli impegni assunti** in sede europea e sovranazionale. La riforma poggia dunque sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica e di **unità economica** e giuridica dell'ordinamento, unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e di cui , conclude sul punto la Corte, il nuovo quadro costituzionale risultante dalla legge n.1 del 2012 **ha accentuato** la pregnanza.

6. COORDINAMENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO E RIPARTO DELLE COMPETENZE

6.1 Assetto delle competenze e questioni principali

Nel vigente testo costituzionale la materia del *coordinamento del sistema tributario* rientra tra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha comportato l'assegnazione di **poteri in materia di entrata e di spesa** agli enti territoriali (regioni, province, comuni, città metropolitane) e di correlate funzioni normative, da esercitarsi nel quadro definito dalla legislazione statale. Tale assetto di rapporti, nel quale a ciascun ente è riconosciuta autonomia finanziaria entro i **limiti** necessari a mantenere l'unitarietà dell'ordinamento e la solidarietà tra le articolazioni territoriali della Repubblica, si riassume nella formula del “**federalismo fiscale**”.

Nel conferire autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai **comuni**, alle **province**, alle **città metropolitane** e alle **regioni**, il nuovo assetto costituzionale ha conferito ad essi risorse autonome, in aggiunta a compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, nonché il potere di stabilire e applicare **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

6.2 Giurisprudenza costituzionale

Nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è sforzata di enucleare il significato delle nuove disposizioni e di precisarne la collocazione nel sistema giuridico.

Per quanto riguarda, in generale, l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e l'**esplicazione della potestà legislativa regionale** relativamente all'istituzione di tributi propri, la Corte costituzionale ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale ivi prefigurato, “al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché

altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni” e per prevenire “rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali” (sentenza n. 370 del 2003).

La sentenza n. 37 del 2004 ha indicato come **necessario presupposto** per l'attuazione del disegno costituzionale “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”. Per quanto riguarda in particolare i **tributi locali**, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale **legislazione di coordinamento** dettata dal Parlamento nazionale”. Questa conclusione è stata confermata nelle sentenze n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracanonici per la produzione di energia idroelettrica).

Per quanto riguarda la specificazione della nozione di **tributo proprio**, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo **non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni**, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi “tributi regionali” non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei

tributi locali esistenti. Tale potestà deve tuttavia esercitarsi in armonia con i nuovi principi costituzionali: in particolare, non potrebbe sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle regioni e agli enti locali dal vigente ordinamento, né configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica tali principi (sentenza n. 37 del 2004).

La prima pronuncia a questo proposito è contenuta nella sentenza n. 296 del 2003 che, su ricorso del Governo avverso la legge della regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, ha dichiarato illegittime le disposizioni ivi contenute in materia di **imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)** e di **tassa automobilistica**.

La Corte ha dichiarato che l'**IRAP** non può qualificarsi tributo proprio delle regioni nel senso inteso dall'attuale articolo 119 della Costituzione, e che pertanto queste possono variarne la disciplina soltanto nei limiti consentiti dalla normativa statale in proposito, non rilevando in contrario la devoluzione del relativo gettito alle regioni stesse. Spetta quindi alle regioni soltanto una limitata facoltà di variare l'aliquota e di disciplinare le procedure applicative secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 446 del 1997. Quest'impostazione è stata confermata dalle sentenze n. 241 e n. 381 del 2004, che hanno deciso ricorsi delle regioni avverso leggi statali intervenute in materia di IRAP e di addizionali regionali all'IRPEF.

Analogamente, in materia di **tassa automobilistica**, la Corte, nella citata sentenza n. 296 del 2003, ha affermato che alle regioni è stato attribuito "il gettito della tassa, unitamente alla attività amministrativa connessa alla sua riscossione, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa". La disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Le successive sentenze n. 297 e n. 311 del 2003 nonché n. 455 del 2005 hanno confermato quest'impostazione.

Similmente, con la **sentenza n. 199/2016**, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di un regime di esenzioni introdotte con legge regionale: "questo regime è stato abrogato dall'art. 1, comma 666, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), ma viene reintrodotta, a talune condizioni, dalla norma impugnata, attraverso la sostituzione della tassa automobilistica con una tassa di circolazione forfettaria. La tassa automobilistica è prevista, per quanto qui interessa, dall'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 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), che permette alle Regioni di disciplinarla, fermi restando i limiti massimi di manovrabilità indicati dalla legislazione statale. Questa Corte, nel vigore del citato art. 8, ha già ritenuto che tali limiti concernono anche le esenzioni, permesse solo nei termini stabiliti dalla legge dello Stato ([sentenza n. 288 del 2012](#)), così confermando la propria giurisprudenza anteriore (sentenze [n. 451 del 2007](#), [n. 455 del 2005](#) e [n. 296 del 2003](#))”.

Nei medesimi termini sono state decise controversie riguardanti il **tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica** (previsto dalla legge n. 549 del 1995). Le sentenze n. 335 e n. 397 del 2005 hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge regionale che, rispettivamente, rimettevano a deliberazione della Giunta regionale il metodo di determinazione del tributo (art. 44, comma 3, della legge della regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7) e ne disponevano l'aumento oltre il termine fissato dalla legge dello Stato (art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18). Anche questo tributo deve infatti considerarsi statale e non proprio della regione, che può dunque legiferare solo nei casi e nei limiti previsti dalla legge dello Stato.

Verte in materia di IRAP, ma afferma un principio di più generale applicazione, la sentenza n. 431 del 2004, con cui la Corte costituzionale ha deciso il ricorso della regione Veneto avverso l'articolo 19 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), che prorogava agevolazioni fiscali relative all'IRAP nel settore agricolo. La Corte ha rigettato infatti la tesi, sostenuta dalla regione, secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da **misure compensative** a ristoro della finanza

regionale. Secondo il giudice delle leggi, la manovra fiscale dev'essere considerata nel suo insieme e non è quindi possibile, sotto questo profilo, valutare singole disposizioni. La tesi è stata ribadita in occasione di un altro giudizio (sentenza n. 155 del 2006) relativo a disposizioni dell'articolo 1, commi 347 e seguenti, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005) direttamente o indirettamente incidenti sulla determinazione della base imponibile dell'IRAP.

Con la **sentenza n. 50 del 2012** la Corte Costituzionale ha chiarito che fino al 2013 in materia di **IRAP** le Regioni "non possono modificare le basi imponibili; nei limiti stabiliti dalle leggi statali, possono modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni". In sostanza, non è consentito alle regioni introdurre modifiche della base imponibile IRAP non previste dalla legislazione statale, in quanto l'IRAP, anche dopo la sua «regionalizzazione», non è divenuta «“tributo proprio” regionale – nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) – ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, “erariale”», e lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenze n. 357 del 2010 e n. 216 del 2009).

La Corte ha anche escluso che la Regione possa mai intervenire, con legge interpretativa o innovativa su un tributo regolato da una legge statale, neppure adducendo la violazione, da parte di detta legge statale, di norme costituzionali (sentenza **n. 451 del 2007**).

Con la **sentenza n. 102 del 2008** la Corte – intervenendo sulla questione dei tributi propri delle **Regioni a statuto speciale** ed i loro limiti - ha dichiarato l'illegittimità dell'**imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'articolo 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 e successive modifiche) e dell'**imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'art. 3 della medesima legge regionale e successive modifiche).

La Corte ha rilevato “la contraddizione fra la ratio ispiratrice del tributo regionale censurato e la scelta di politica fiscale del

legislatore statale di limitare la tassazione alle sole plusvalenze realizzate nel quinquennio”, peraltro “accentuata dal rilievo che la norma denunciata, in entrambe le sue formulazioni, realizza un'ingiustificata discriminazione tra i soggetti aventi residenza anagrafica all'estero e i soggetti fiscalmente non domiciliati in Sardegna aventi residenza anagrafica in Italia, violando così gli artt. 3 e 53 Cost.”.

Con riferimento ai beni immobili degli enti territoriali, la **sentenza n. 63 del 2013** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (decreto "liberalizzazioni"), nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato le risorse derivanti delle operazioni di dismissione previste dallo stesso articolo 66.

Successivamente, con la **sentenza n. 205 del 2013**, in tema di destinazione delle risorse derivanti da **valorizzazione e dismissione di immobili pubblici**, la Corte respinge la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento al sesto e settimo periodo del comma 8-ter dell'art. 33 del D.L. n. 98 del 2011, in quanto, da un lato, la Regione ha facoltà di scegliere se procedere alla riduzione del debito tramite la valorizzazione e dismissione dei beni di cui trattasi; dall'altro, la **previsione del vincolo alla destinazione delle risorse**, esprimendo, come detto, un **principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica**, può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione.

Più recentemente, sul medesimo tema la Corte, con la **sentenza n. 189 del 2015**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che prevede che il **10 per cento** delle risorse nette derivanti dalla **vendita** dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli **enti territoriali** deve essere destinato **prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui**; per la restante quota alla copertura di **spese di investimento** e in assenza di queste o per la parte eccedente, per la **riduzione del debito dell'ente ovvero al**

Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (articolo 56-*bis*, comma 11, del D.L. n. 69 del 2013, come modificato dal D.L. n. 78 del 2015, art. 7, c. 5). Al riguardo la Corte rileva che, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, la disposizione si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione. La Corte ribadisce che le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi **principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica** alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008).

In materia di **federalismo fiscale municipale**, con la sentenza **n. 64 del 2012** la Corte chiarisce, anche con riferimento alle regioni a statuto speciale che le disposizioni che prevedono la devoluzione ai **comuni siciliani** del gettito di alcune imposte erariali non ledono la competenza legislativa esclusiva dell'Assemblea regionale siciliana in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative.

In seguito al ricorso effettuato dalla Regione Sicilia, la Corte Costituzionale con la **sentenza n. 97 del 2013** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'estensione (prevista dall'articolo 4, comma 2, del D.L. n. 16 del 2012) ai territori con autonomie speciali dei **rincari Rc auto** stabiliti dal decreto legislativo sul federalismo fiscale (D.Lgs n. 68 del 2011, articolo 17). L'imposta sulle assicurazioni resta dunque **tributo erariale** (e come tale di spettanza della regione Sicilia) anche nel caso in cui il suo gettito sia stato stornato a favore di un ente territoriale altro, e la sua veste sia mutata da tributo erariale propriamente detto a tributo proprio derivato (come già affermato dalla Corte, *ex multis*, nelle sentenze n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003).

Quanto alla eccezione alla devoluzione delle entrate tributarie erariali a favore della Regione, la Corte afferma che essa riguarda le 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 (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965). Secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, tra le molte, la **sentenza n. 241 del 2012**), occorrono tre condizioni concomitanti perché l'eccezione summenzionata possa operare: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

La Consulta ha inoltre confermato con la medesima sentenza **l'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica**.

Nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi la Corte ritiene possibile che vi siano, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012).

Tali condizioni sussistono nel caso analizzato dalla Corte con la sentenza **n. 135 del 2012** con riferimento all'attribuzione allo Stato del gettito dell'addizionale erariale della **tassa automobilistica riscossa nel territorio della Regione siciliana** e cioè: a) la novità dell'entrata tributaria; b) la destinazione del gettito, con apposite leggi, alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

La Corte Costituzionale, con la sentenza **n. 22 del 2012**, ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni in materia di protezione civile (articolo 5, commi 5-quater e 5-quinquies primo periodo della legge 24 febbraio 1992, n. 225, introdotte dal D.L. 225/2010). Le disposizioni censurate autorizzavano il Presidente della Regione, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza e ove il bilancio dell'ente interessato non recasse disponibilità finanziarie sufficienti a fronteggiare le spese conseguenti all'emergenza, a **deliberare aumenti**, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, **dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina**; in subordine, la disposizione prevedeva la facoltà di attivazione del Fondo nazionale di protezione civile ove le predette misure regionali non fossero sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi emergenziali di rilevanza nazionale. La declaratoria di incostituzionalità è stata motivata in relazione all'articolo 119 Cost. (per violazione dell'autonomia finanziaria regionale), in rapporto all'articolo 23 Cost. (in quanto violano la riserva di legge in materia tributaria) e 123 Cost. (in quanto ledono l'autonomia statutaria regionale).

7. IL NUOVO ASSETTO DELLE PROVINCE E LA QUESTIONE DELLE RISORSE

7.1 Il riordino delle province nella legge “Delrio” e la sentenza n. 50/2015

La legge n. 56 del 2014

Com'è noto la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo, nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale del titolo V, l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.

Le città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane del paese; il loro territorio corrisponde a quello delle province. Sono organi della città metropolitana: - il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo; - il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali; - la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana.

Per quanto riguarda il riordino delle province, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana.

Sono pertanto organi della provincia: il presidente della provincia (che però è organo elettivo di secondo grado), il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. La legge definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

Città metropolitane

La legge individua nove città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria; ad esse si aggiunge la città metropolitana di Roma capitale (art. 1,

comma 5, L. n. 56/2014). La legge riguarda esclusivamente le regioni a statuto ordinario.

Per le regioni a statuto speciale, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, conformemente ai rispettivi statuti, per la disciplina di città e aree metropolitane nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, che adeguano i propri ordinamenti interni entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 1, comma 145, L. n. 56/2014).

Le città metropolitane sono riconosciute quali **enti territoriali di area vasta**, con le seguenti **finalità istituzionali** generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Alle città metropolitane sono attribuite: **le funzioni** fondamentali delle province; le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province; le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana

Alla città metropolitana di Roma capitale si applicano le norme generali sulle città metropolitane con alcune ulteriori specificità connesse alle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri.

L'effettivo **passaggio dalla provincia alla città metropolitana** è avvenuto nella gran parte dei casi il 1° gennaio 2015, data a partire dalla quale la città metropolitana è succeduta alla provincia in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercita le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interna. Da tale data il sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano e la città metropolitana opera con il proprio statuto e i propri organi, assumendo anche le funzioni proprie. Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse della provincia, comprese le entrate provinciali.

La legge n. 56/2014 disciplina il sistema elettorale del consiglio metropolitano, che è **organo elettivo di secondo grado**.

Le prime elezioni dei consigli metropolitani di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino hanno avuto

luogo tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. L'elezione del consiglio della città metropolitana di Venezia si è svolta il 9 agosto 2015 e quella di Reggio Calabria il 7 agosto 2016.

Province

La 'legge Delrio' reca una disciplina per il riordino delle province, adottata in attesa della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

Come per le città metropolitane, la legge si applica direttamente nelle regioni a statuto ordinario. Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta. Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

In base al nuovo assetto ordinamentale, **gli organi** della provincia sono: a) il presidente della provincia, eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia. Il presidente della provincia, che resta in carica quattro anni, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto; b) il consiglio provinciale, che è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente:

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province è la **ridefinizione delle funzioni** a queste spettanti. In particolare, l'impianto riformatore distingue tra funzioni **fondamentali**, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni **non fondamentali**, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore.

Nelle specifico, le funzioni fondamentali sono: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali; c) programmazione provinciale della rete scolastica, d) raccolta ed elaborazione dati ed

assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

In base alla legge n. 56/2014, le altre funzioni non fondamentali, già esercitate dalle province sono oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata, sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito D.P.C.M. e le Regioni con proprie leggi. Come previsto dalla legge n. 56, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 50 del 2015, ha ritenuto **infondate le questioni di legittimità costituzionale** promosse da alcune regioni nei confronti della riforma di cui alla legge 56/2014, relative, principalmente, all'istituzione delle città metropolitane senza seguire la procedura prevista dall'art. 133 Cost., alla natura indiretta dell'elezione degli organi, al riordino delle funzioni delle Province ed all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di mancata approvazione degli statuti dei nuovi enti.

Quanto all'**istituzione delle città metropolitane**, la Corte ha innanzitutto ricondotto la relativa disciplina alla competenza esclusiva statale. Con riferimento al mancato rispetto della **procedura dell'articolo 133 Cost.**, la Corte ha rilevato che la legge in questione costituisce una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, operando un intervento –

che peraltro ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – che è stato necessariamente complesso. “Ciò-precisa la Corte - giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale.”

Circa l'**elezione di secondo grado** introdotta per gli organi delle Città metropolitane, la Corte sottolinea come la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come costitutivi della Repubblica, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicino l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti.

Viene richiamata in proposito la precedente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 274 del 2003 e ordinanza n. 144 del 2009), ivi compresa la sentenza n. 96 del 1968, nella quale la Corte aveva “affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»”.

Viene poi esaminato il nuovo **modello ordinamentale** delle Province, confermandosi in primo luogo quanto già detto nella sentenza in esame circa la legittimità dell'elezione di secondo grado degli organi. Sul riordino delle funzioni delle province disposto dalla legge n. 56/2014, alla luce dell'intervenuto Accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 e con successivo DPCM la Corte ritiene venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e dichiara cessata la materia del contendere,

La sentenza affronta infine le questioni relative all'esercizio del **potere sostitutivo** straordinario dello Stato, ritenendole infondate in quanto le norme censurate mirano ad assicurare il necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale con

l'attuazione del nuovo assetto ordinamentale rivisto dalla stessa legge n. 56 del 2014; ed in quanto, in ogni caso, "il potere sostitutivo statale trova il suo fondamento espresso nella legge, dalla quale risulta la definizione dei presupposti sostanziali, e costituisce la manifestazione degli interessi unitari alla cui salvaguardia è propriamente preordinato l'intervento surrogatorio dello Stato.

Il trasferimento delle funzioni provinciali

Con l'inizio del 2016 tutte le Regioni a statuto ordinario hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014.

In particolare, vi hanno provveduto, con i menzionati provvedimenti: la Toscana (legge regionale 3 marzo 2015, n. 22), l'Umbria (legge regionale 2 aprile 2015, n. 10), le Marche (legge regionale 31 marzo 2015, n.13), la Liguria (legge regionale 10 aprile 2015, n. 15), la Calabria (legge regionale 22 giugno 2015, n. 14), la Lombardia (legge regionale 8 luglio 2015, n. 19), l'Emilia Romagna (legge regionale 30 luglio 2015, n. 13), l'Abruzzo (legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32), il Veneto (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19), il Piemonte (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23), la Basilicata (legge regionale 6 novembre 2015, n. 49), la Campania (legge regionale 9 novembre 2015, n. 14), il Molise (legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18), la Puglia (legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31). La regione Lazio ha dettato disposizioni sulla materia con gli artt. 7-9 della legge di stabilità regionale 31 dicembre 2015, n. 17.

Alcune leggi regionali prevedono peraltro, in misura più o meno ampia, il mantenimento in capo alle province di funzioni non fondamentali (così, ad esempio, art. 2, comma 1, L.R. Lombardia n. 19/2015; art. 6, comma 1, e titolo II; L.R. Emilia Romagna n. 13/2015; art. 2, comma 1, L.R. Veneto n. 19/2015; art. 2 L.R. Piemonte n. 23/2015).

7.2 La Corte costituzionale sul tema delle risorse

La legge n. 56/2014 esprime un nuovo assetto delle province e del livello istituzionale di area vasta che – in disparte l'esito della recente consultazione referendaria - è da ritenere stabile, in funzione (come rilevato dalla Corte dei conti) del rispetto del principio di **continuità delle funzioni** amministrative che, in quanto tale, opera oggettivamente in una prospettiva duratura. La necessità che ne discende di garantire comunque tale continuità anche in presenza di un processo di riallocazione di funzioni verso nuovi soggetti territoriali, ha portato più volte la Corte costituzionale a pronunciarsi – stante anche il ricorrere delle manovre finanziarie di consolidamento dei conti pubblici - sulla **adeguatezza delle risorse** rispetto alle funzioni provinciali.

Con le **sentenze n. 202 e n. 205 del 2016**, la Corte Costituzionale ha giudicato non fondati i ricorsi di legittimità costituzionale concernenti le norme della legge di stabilità 2015 attuative della legge n. 56/2014, **giudicando legittimi i tagli** alle risorse delle province e le disposizioni che per il biennio 2015/2016 hanno vincolato il budget per le assunzioni di regioni ed enti locali al ricollocamento dei dipendenti provinciali soprannumerari. **In particolare la sentenza n. 205** evidenzia come la riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta, oltre a perseguire il generale obiettivo di efficienza della spesa pubblica, è principalmente connessa alla riforma degli enti stessi. Tale obiettivo comporta un limite implicito all'efficacia temporale della previsione, nel senso che **la riduzione della spesa** corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla **fase di passaggio delle funzioni** non fondamentali ad altri enti, con conseguente riduzione dell'organico. La previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa – precisa la Corte (richiamando anche le sentenze n. **159 del 2016 e n. 50 del 2015**) - si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di **trasferimento delle risorse** dall'ente provincia ai nuovi soggetti

ad esso subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato.

Si tratta perciò di misure per loro natura e funzione intrinsecamente transitorie e per ciò stesso evidentemente destinate a venire meno una volta attuata la riforma, con il trasferimento delle funzioni non fondamentali ad altri enti.

Per altri profili, peraltro, la **Consulta ha confermato l'autonomia finanziaria delle province**, sottolineando in **due diverse sentenze** (in cui si censurano alcune disposizioni della regione Piemonte in materia di bilancio) i contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il **diritto alla prestazione dei servizi**: precetti assicurati anche dall'esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno, e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali al di sotto dei quali i finanziamenti insufficienti possono anche risultare inutili. Nella prima di queste due sentenze (**n. 188/2015**) il criterio **dell'adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni** viene ricavato dalla Corte a partire dal principio di buon andamento della p.a., letto a sua volta alla luce del principio di ragionevolezza, la cui violazione si riverbera anche in una ingiustificata menomazione dell'autonomia finanziaria delle Province. Le possibilità di ridimensionamento delle risorse sono possibili ma incontrano tuttavia dei limiti. In proposito la Corte richiama il proprio orientamento secondo cui «possono aversi, senza violazione costituzionale, anche **riduzioni** di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché **non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle** sue **funzioni**. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse dall'altro.

Nella stessa direzione con la **sentenza n. 10 del 2016**, applicando il principio di buon andamento sono state dichiarate **illegittime** alcune norme, anche in tal caso della Regione Piemonte - che (con la legge finanziaria e di bilancio 2014), aveva ridotto consistentemente risorse alle provincie di Asti e Novara - poiché i tagli di risorse sono stati effettuati in misura tale da **non consentire di finanziare le funzioni conferite** alle stesse Provincie, e tali anzi

da rendere le risorse non idonee ad assicurare copertura alla spesa, a cominciare da quella relativa al personale. La Corte ha anche ritenuto violato il principio di eguaglianza sostanziale, perché rilevanti riduzioni di risorse **pregiudicano** ai cittadini la **continuità nella fruizione dei diritti** di rilevanza sociale: fruizione che costituisce "un profilo di garanzia fondante nella tavola dei valori costituzionali, che non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali", sottolinea la sentenza. Infatti, i servizi pubblici, indipendentemente dal soggetto anche temporalmente titolare, non possono essere negativamente influenzati dalla complessità del processo di passaggio tra diversi modelli di gestione. La forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (come già esposto nella pronuncia n. 188 del 2015 sopra citata).