

Il potere decisionale dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria fra rispetto dei vincoli europei e dell'autonomia regionale.

I casi italiano e spagnolo

di

Francesco Emanuele Grisostolo*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il bilancio statale nell'intreccio fra livelli normativi e interessi confliggenti – 3. Quattro sistemi di finanza regionale per due Paesi – 3.1 Le Regioni a statuto ordinario – 3.2 Le Comunità Autonome di diritto comune – 3.3 Le Autonomie speciali in Italia – 3.4 Le Comunità Autonome di regime forale – 4. Linee di sintesi

1. Introduzione

Homo sine pecunia imago mortis; l'argent fait la guerre: non mancano nella nostra tradizione culturale espressioni volte a sottolineare l'importanza del denaro nella vita dell'uomo tanto come singolo quanto nell'attività politica. Per assumere subito un tono più rigoroso si può citare, al proposito, la nota considerazione di Schumpeter, secondo il quale il bilancio dello Stato può essere definito come *lo specchio di tutti i problemi politici e sociali di una nazione*¹. In effetti, il ruolo e la dimensione della finanza pubblica e i principi che la reggono variano con l'evoluzione della forma di Stato per raggiungere il loro apice in quella democratico-sociale e particolarmente nell'area europea continentale. Quello che è stato definito da Massimo Severo Giannini "Stato pluriclasse" tende infatti ad assumere un novero sempre più ampio di compiti con conseguente lievitazione della spesa pubblica necessaria (e della pressione fiscale sul lato delle entrate) per farvi fronte: sanità, istruzione, previdenza e assistenza sociale sono tratti

* Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche presso le Università di Udine e Trieste; Doctor en Dret i Ciència Política presso l'Universitat de Barcelona.

¹ Citato da P. BOSI, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, 2015, 13.

caratterizzanti del Modello sociale europeo². Per dare dei riferimenti quantitativi: la spesa pubblica costituisce il 48,9% del PIL in Italia e il 41,0% in Spagna. La pressione fiscale, nello stesso anno, è pari al 42,5% del PIL in Italia e al 34,6 % in Spagna³.

Alla luce di queste considerazioni, si rende evidente come l'*indirizzamento politico* sia espresso in larghissima parte attraverso la decisione di bilancio. Basti pensare ai provvedimenti più qualificanti che "identificano" le principali forze politiche per rendersi conto che essi importano quasi sempre un impatto sulla finanza pubblica (reddito di cittadinanza, riforma pensionistica, *flat tax*...).⁴ Un'ultima notazione di contesto: all'interno di ogni decisione di bilancio la *discrezionalità politica* dell'assemblea chiamata ad approvarlo non corrisponde in realtà con l'integrale ammontare delle poste contenute nello stesso. Al contrario, una gran parte del bilancio dipende solo marginalmente dalla volontà parlamentare: vi sono infatti spese *strutturalmente rigide*, quali quelle per il personale o per gli interessi sul debito⁵, e componenti *legislativamente rigide*, la cui non disponibilità è determinata da altre fonti normative⁶. In uno Stato composto – ci si concentrerà in particolare su

² Per la molto nota definizione di "stato pluriclasse", v. M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 1979, 389 ss. e poi ID., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995. In senso critico v. però in particolare G. BOGNETTI, voce *Governo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1994, ora disponibile sul sito: www.treccani.it. Con "modello sociale europeo" si tende a rilevare in chiave comparata una tendenza comune a molti Paesi in area europea, ossia l'istituzione di sistemi di *welfare* tendenzialmente ampi e universalistici; discorso diverso per il "modello sociale" dell'Unione europea, locuzione che descrive piuttosto il (lento) farsi strada della tutela dei diritti sociali nel contesto dell'ordinamento sovranazionale, originariamente imperniato sulle libertà economiche: sul punto v. di recente la Sezione monografica *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, a cura di Paola Bilancia, in federalismi.it, 14.09.2018.

³ Fonte: Banca d'Italia, *Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea*, 2018.

⁴ L'eccezione sembra in realtà essere sostanzialmente la questione migratoria – la quale non è pur esente da ricadute economiche e finanziarie – che non a caso permette di ottenere immediati "dividendi politici", operando decisioni prive di oneri finanziari.

⁵ Per un inquadramento generale: P. BOSI, *Corso di scienza delle finanze*, cit., 83 ss. Sul peso degli oneri relativi al debito pubblico sulla finanza pubblica italiana, v. C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016.

⁶ Fra queste, vanno inserite soprattutto quelle derivanti dal c.d. "nucleo incompressibile" dei diritti fondamentali, in particolare dei diritti sociali. Questa notazione non deve essere intesa in senso "metafisico", che si presta a essere fatalmente smentito dalla semplice considerazione che ogni diritto di prestazione dipende inesorabilmente dall'ammontare di risorse a disposizione del sistema. La sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale ha concretizzato la logica alla

Italia e Spagna – il decentramento del sistema finanziario finisce per determinare proprio questa seconda forma di rigidità: nella misura in cui, ad esempio, sia predeterminata la compartecipazione delle autonomie al gettito dei tributi erariali, tale quota delle entrate tributarie uscirà dalla disponibilità del legislatore statale, che perde quindi così una quota di potere finanziario.

2. Il bilancio statale nell'intreccio fra livelli normativi e interessi confliggenti

È noto come la decisione di bilancio degli Stati appartenenti all'Unione Economica e Monetaria (UEM) risulta sottoposta a vincoli basati su fonti tanto di diritto dell'Unione Europea – quali i regolamenti e le direttive contenuti nel *Six Pack*⁷ e nel *Two Pack*⁸ – quanto di diritto internazionale, come il cd. *Fiscal compact* (*Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*). Al tempo stesso, tali vincoli sono sia di natura procedimentale che sostanziale. Dal punto di vista procedimentale spicca l'inserimento della decisione di bilancio nazionale all'interno di un complesso *iter* che presuppone una continua interlocuzione, secondo tempistiche predeterminate, con le Istituzioni UE, prima fra tutte la Commissione⁹. Dal punto di vista sostanziale sono invece noti i vincoli

base del nucleo incompressibile, dandole un preciso significato contabile, ossia quello di destinare le risorse prima di tutto alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali, in quanto: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Al proposito, v. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, 2339 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in federalismi.it, 2017 L. MADAU, *“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017; M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare*, in osservatoriosullefonti.it, 2017;

⁷ Il «six-pack» è costituito da una serie di regolamenti e da una direttiva dell'8 novembre 2011. Il suo oggetto è, in sintesi, il seguente: ridefinizione della procedura per i disavanzi eccessivi e della sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, previsione delle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'Euro; precisazione delle condizioni di applicazione delle sanzioni; disciplina sui quadri di bilancio nazionali.

⁸ Regg. (UE) 472 e 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, aventi ad oggetto il rafforzamento della sorveglianza economica dei paesi in gravi difficoltà finanziarie e l'introduzione di disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici degli Stati membri.

⁹ Ci si riferisce al c.d. Semestre europeo, introdotto dal Reg. n. 1175/2011/UE di modifica del Reg. 1466/97/CE. Sulle implicazioni a livello interno, v. G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra*

che investono sia i saldi di bilancio (cd. equilibrio di bilancio) che il livello del debito pubblico. Sono aspetti molto approfonditi in dottrina, specialmente con riferimento alla loro costituzionalizzazione e al conseguente impatto sui diritti sociali¹⁰. Voglio piuttosto porre però qui l'accento su un altro aspetto, che non mi pare ricevere sempre la dovuta attenzione in tutte le sue implicazioni, in particolare rispetto al rapporto Stato-Regioni: tutti i nostri sforzi finanziari sono in ultimo volti a tenere in equilibrio il conto consolidato del settore Amministrazioni Pubbliche, redatto annualmente dall'ente statistico nazionale (in Italia, l'ISTAT) sulla base di regole uniformi¹¹. Si tratta di un *conto economico, consolidato, di competenza*¹². Quali le implicazioni? Ci troviamo di fronte a uno strumento che raccoglie al suo interno i risultati economici di tutte le Pubbliche Amministrazioni (centrali, previdenziali e locali), presentando il risultato complessivo. All'interno di un consolidato è del tutto indifferente a quali dei bilanci consolidati siano imputate le attività o le passività: il risultato non cambia. Nei rapporti fra livelli di governo la conseguenza è chiara: ai fini delle regole europee, è del tutto indifferente che le risorse siano

sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto, in *Rivista AIC*, 4, 2011; e, per un inquadramento più ampio, A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilanci*, in *Quad. cost.*, 4, 2013; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. com.*, 3-4, 2017, 623 ss.

¹⁰ La bibliografia in argomento è vastissima. Si possono qui richiamare ad esempio F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, 64 ss. e, fra le opere monografiche, C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015.

¹¹ La fonte normativa di riferimento è il Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al "Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità europea" (cd. SEC 95). Sulla base di questo, è stato adottato il *Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico*, che costituisce strumento interpretativo del Regolamento. Il sistema è stato poi aggiornato dal Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, istitutivo del SEC 2010. Il SEC è un sistema contabile comparabile a livello internazionale che armonizza – mediante l'utilizzo di concetti prettamente economico-sostanziali e non contabili-formali – i criteri di individuazione dei dati atti a descrivere il complesso di un'economia. Il bilancio consolidato non appartiene alla manovra di bilancio statale ma viene elaborato da un Ente nazionale deputato a funzioni statistiche (nel caso italiano, l'ISTAT) che lo trasmette annualmente all'EUROSTAT (v. Corte dei conti, Sezioni riunite, 14 marzo 2018, n. 10).

¹² Così, P. BOSI, *Corso di scienza delle finanze*, cit., 84.

allocate a livello statale o regionale, l'importante è il rispetto dell'obiettivo complessivo. Tale scelta è dunque *politica*.

Fatte queste considerazioni, ci si può concentrare sul "protagonista" di questo contributo: il bilancio statale, approvato dal Parlamento, ovvero il provvedimento che costituisce il punto di incontro e/o di scontro fra norme, esigenze, rivendicazioni provenienti da tutti gli attori del nostro *ordinamento finanziario multilivello*. Ci sono molte prospettive di approccio alla questione del bilancio pubblico: quella che mi pare più promettente per il tema che qui si tratta è guardare al bilancio come punto di mediazione fra interessi confliggenti. Ed ecco che per descriverlo da questo punto di vista si può usare una nota espressione latina: *bellum omnium contra omnes*.

Eccone le declinazioni:

- *conflitto all'interno dell'Esecutivo*, fra i Ministeri (e le loro direzioni generali) per mantenere o aumentare il livello di risorse pubbliche a propria disposizione, anche per i trasferimenti agli altri livelli di governo o agli enti strumentali¹³;
- *conflitto fra Governo e Parlamento nazionali*¹⁴, particolarmente vivo da sempre in Spagna anche in virtù della disposizione costituzionale che riserva al Governo la «elaborazione del bilancio» (art. 134 Cost.) e pone limiti al potere di modifica del Parlamento¹⁵; per altro verso, la recente prassi parlamentare italiana ha dato perfettamente l'idea di questo crinale, a causa della presentazione della legge di bilancio 2019 da parte del Governo in termini talmente tardivi da impedire – sostanzialmente – una reale discussione da parte del Parlamento¹⁶;

¹³ Per l'Italia, si veda al proposito ad esempio l'art. 22bis della legge n. 196 del 2009, legge di contabilità e finanza pubblica, rubricato «Programmazione finanziaria e accordi fra Ministeri».

¹⁴ Sul tema, in prospettiva comparata, v. soprattutto L. TESTA, *Le sessioni parlamentari di bilancio allo stress test: tentativi di una diagnosi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2016, 765 ss.

¹⁵ La questione è approfondita in dottrina: v. ad esempio E. ÁLVAREZ CONDE, R. TUR AUSINA, *Derecho constitucional*, Madrid, 2016, 633 ss. Le modifiche apportate dal Parlamento che implicano una diminuzione delle entrate necessitano dell'assenso del Governo mentre quelle che propongano un aumento dei crediti possono essere ammesse soltanto se riducano la stessa sezione di un corrispondente importo.

¹⁶ A tale abuso hanno reagito un gruppo parlamentare e alcuni singoli parlamentari che hanno presentato un ricorso per conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale, la quale lo ha dichiarato inammissibile, avanzando però un chiaro monito valevole per le future sessioni di bilancio (ord. n. 17 del 2019, sulla quale v. almeno i commenti di M. CAVINO, S. CURRERI, R.

- *conflitto fra Esecutivo nazionale e Istituzioni europee* sull'interpretazione della normativa sovranazionale, in ordine alla possibilità di godere dei "margini di flessibilità" da questa previsti: il fatto che vi sia essenzialmente una contrattazione diretta (usando termini impropri) fra Governo nazionale e Commissione sposta gli equilibri della forma di governo a livello interno a vantaggio degli Esecutivi rispetto ai Parlamenti nazionali¹⁷;
- *conflitto fra Corti e Parlamenti*, ove le Corti adottano pronunce che hanno un impatto sulla spesa, aumentando in via giurisprudenziale la "rigidità legislativa" del bilancio¹⁸. Infine, arrivando al punto nevralgico di questo contributo:
- *conflitto fra livelli di governo* – Stato centrale, Regioni, enti locali – per ottenere una maggiore quantità di risorse da "manovrare", ottenendo così un ritorno politico a proprio vantaggio.

Nella prospettiva realistica che qui si segue risulta evidente che il Parlamento nazionale si trova così ad essere per certi versi un *controinteressato* nei confronti di una piena garanzia dell'autonomia finanziaria regionale. Infatti, maggiore è il grado di garanzia dell'autonomia finanziaria, maggiore è il grado di spesa "legislativamente rigida" all'interno del bilancio statale, minore è il grado di

DICKMANN, A. LUCARELLI, N. LUPO, A. MANZELLA, A. MORRONE, F. SORRENTINO, in *federalismi.it*, 20.02.2019 e V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2019). Il ricorso è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.giurcost.org/cronache/index.html>.

¹⁷ V., per un inquadramento, A.M. NICO, G. LUCHENA, *Vincoli europei di finanza pubblica e autonomia di bilancio. Una breve nota ricostruttiva*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2018. La Commissione ha nel tempo adottato dei documenti che danno delle indicazioni sull'interpretazione del concetto di "flessibilità" nel contesto della disciplina di bilancio, facendo tesoro anche delle prassi degli anni passati: v. al riguardo la Comunicazione *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*, COM (2015) 12 del 13.01.2015. Il documento è disponibile al seguente link: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

¹⁸ La letteratura sulle sentenze "di spesa" è molto ampia. Ci si limita a richiamare la risalente raccolta di studi: AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*. Atti del Seminario svoltosi a Roma l'8 e 9 novembre 1991, Milano, 1993, nonché, più di recente, B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*, Pisa, 2018. Per alcuni spunti critici, v. anche G. DI PLINIO, *Il finto "effetto Marx". Resistibile ascesa, deriva keynesiana e irresistibile declino del marxismo giuridico italiano*, in *federalismi.it*, 21.11.2018. Una recentissima pronuncia ha fra l'altro ribadito l'obbligo per il legislatore statale di attuare il *decisum* delle sentenze costituzionali tempestivamente e comunque entro la prima manovra finanziaria successiva: così, Corte cost., sent. n. 6 del 2019.

discrezionalità politica in capo al Parlamento nazionale. È per questo che è così interessante studiare questo tema con riferimento a Italia e Spagna, esperienze riportate alla categoria dello Stato regionale, le cui Costituzioni si limitano a tratteggiare le linee essenziali di un decentramento finanziario “a venire” affidato in ultimo alle cure del legislatore statale, titolare in ogni caso del coordinamento della finanza pubblica¹⁹.

3. Quattro sistemi di finanza regionale per due Paesi

Per ciascuna esperienza, si farà riferimento tanto alla situazione delle Regioni e delle Comunità Autonome (CCAA) di diritto comune che a quella degli enti dotati di “specialità finanziaria” (cioè le autonomie speciali in Italia e *País Vasco* e *Navarra* in Spagna)²⁰. Questi ultimi sono di particolare interesse nella nostra prospettiva: dotati di una speciale protezione a livello costituzionale, regolano i loro rapporti finanziari con lo Stato in via bilaterale riducendo di molto, e talora quasi annullando, la discrezionalità dei Parlamenti statali in materia.

¹⁹ Di una complessiva *indefinición* del sistema parlano ad esempio E. GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, J. MARTÍN FERNÁNDEZ, *Análisis de los principios definitorios del sistema de financiación autonómica: evolución del modelo*, cit. *Las singularidades forales del País Vasco y Navarra*, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1999, 281 ss.; M. CORRETTA TORRES, *El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 2013, 35 ss. Vi è anche chi fa riferimento al concetto di “*derecho autonómico dinámico*” (contrapposto a quello statico), caratterizzato da concetti definiti appositamente in forma generica dal Costituente in modo da essere adattati alle necessità ed esigenze che fossero sorte nel tempo (v., ad esempio, A.J. SÁNCHEZ PINO, *El poder tributario de las Comunidades Autónomas: la relación entre la LOFCA, los Estatutos de autonomía y la STC 31/2010*, in ID. (dir.), M.L. PÉREZ GUERRERO (coord.), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de autonomía. Especial referencia al Estatuto de autonomía de Andalucía*, Valencia, 2012, 153 ss.). Per quanto riguarda il caso italiano, l’indefinizione non si è limitata al modello costituzionale ma si è estesa sostanzialmente alla legge delega n. 42 del 2009, che avrebbe inteso attuarlo: sul punto v., nella prospettiva sistematica dell’attuazione del principio autonomista di cui all’art. 5 Cost., V. BALDINI, *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranazionali*, in *dirittifondamentali.it*, 1 2017; nonché M. BERTOLISSI, *Il c.d. federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli 2015, 427 ss.

²⁰ Per la comparazione fra questi ultimi sia consentito rinviare a F.E. GRISOSTOLO, *Forma di Stato regionale e vincoli finanziari europei. Un’analisi comparata della specialità finanziaria in Italia e in Spagna*, in *www.gruppodipisa.it*, 2018.

3.1 Le Regioni a statuto ordinario

Cominciando dal caso delle Regioni ordinarie in Italia, l'approccio realistico proprio del metodo comparatistico suggerisce di non fermarsi alla lettera dell'art. 119 della Costituzione o ai principi contenuti nella legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), in quanto largamente disattesi nella *realtà* dei rapporti finanziari Stato-Regioni.

Conviene partire piuttosto da alcuni dati che rendano l'idea della situazione effettiva. Si può prima di tutto ricordare che, per quanto riguarda l'autonomia tributaria regionale, l'entrata in vigore di importanti "pezzi" della riforma del 2009 – come la cessazione dei trasferimenti statali a fronte dell'aumento dei margini di manovra sull'addizionale Irpef – originariamente prevista per il 2013, è stata posticipata con decreto-legge ed è ora prevista per il 2020²¹; allo stesso tempo, le ultime leggi di bilancio prevedono (in via transitoria, *ça va sans dire*) la proibizione per le Regioni di manovrare in aumento le aliquote dei tributi, aumentando la pressione fiscale²².

Dal punto di vista della garanzia della quantità e della qualità delle risorse a disposizione delle Regioni, bisogna sottolineare come l'ammontare del *Fondo sanitario* – e la spesa sanitaria in Italia costituisce la gran parte della spesa regionale (mediamente oltre l'83% della spesa corrente nel 2016²³) – è determinato, salve

²¹ Decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in l. n. 96 del 2017.

²² V. ad esempio art. 1, c. 26, l. n. 208 del 2015, come modificata dalla l. n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017): «Al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per gli anni 2016 e 2017 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015». Questo blocco è stato ritenuto tuttavia legittimo dalla Corte costituzionale in quanto limitato ai cc.dd. tributi derivati, cioè istituiti dalla legge statale (sentt. nn. 135 del 2017 e 75 del 2018). Afferma infatti la Corte che: «Nella specie vengono, come detto, in rilievo tributi regionali "derivati" – tributi cioè di fonte statale – della cui disciplina, per pacifica giurisprudenza, lo Stato può disporre, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale (sentenza n. 311 del 2003). E ne può disporre a maggior ragione nella forma del blocco temporaneo: blocco, in questo caso, non del tributo, ma del solo aumento delle rispettive aliquote (sentenze n. 298 e n. 284 del 2009, n. 381 del 2004)».

²³ CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, Delibera n. 17/2017/FRG, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – esercizio 2015*, 12 luglio 2017.

L'intesa con le Regioni sui livelli essenziali delle prestazioni²⁴ e le consultazioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, di fatto in via *unilaterale* dal legislatore statale all'interno della legge di bilancio. Sul punto è intervenuta anche la Corte costituzionale, la quale ha preteso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, ma non "a monte" – nella determinazione della quantità di risorse in assoluto – bensì soltanto "a valle", ovvero nel determinare i criteri di riparto²⁵. È il Parlamento statale, dunque, a decidere il *quantum* delle risorse del Fondo, senza che vi sia garanzia quantitativa per le Regioni. Permangono anche nel sistema, in violazione della Costituzione (art. 119, comma 3), alcuni casi di *trasferimenti statali vincolati*, come il fondo di finanziamento della spesa in conto capitale del trasporto pubblico locale. Qui è il Parlamento statale a decidere sia la quantità di risorse sia come le Regioni devono spenderle²⁶, non vi è quindi garanzia né quantitativa né qualitativa dell'autonomia²⁷.

Per quanto riguarda il versante della spesa, esso è stato particolarmente investito dalle varie fasi dell'attuazione a livello interno della *governance* finanziaria europea, la quale vede comunque un ruolo preponderante del Parlamento nazionale senza un adeguato livello di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, la funzione di coordinamento della finanza pubblica rientrando fra le materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) – alla quale, dopo la legge costituzionale 1 del 2012, si è aggiunta un'ulteriore peculiare funzione di coordinamento finalizzata al rispetto dell'equilibrio di bilancio – ha di fatto reso recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, in quanto le

²⁴ Art. 1, comma 5, d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.

²⁵ Corte cost., sent. n. 192 del 2017, n. 103 del 2018. Per alcune interessanti considerazioni v. L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 06.06.2018.

²⁶ Art. 16bis, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, come convertito dalla l. n. 135 del 2012.

²⁷ La Corte costituzionale 'salva' infatti talvolta detti fondi, per una ragione di tutela dei diritti fondamentali: la loro eliminazione rischierebbe infatti di lasciare prive di copertura le misure sociali che vanno a finanziare (Corte cost., sentt. nn. 222 del 2005 e 273 del 2013). In casi diversi, tuttavia, la Corte non ha mancato di dichiararne, anche di recente, l'illegittimità costituzionale: così ad esempio, relativamente al Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, Corte cost., sent. n. 61 del 2018.

misure di coordinamento introdotte via via dalle leggi di bilancio per il contenimento della spesa pubblica sono considerate principi fondamentali dalla giurisprudenza della Corte costituzionale²⁸.

La legge rinforzata n. 243 del 2012, dettata in attuazione nel nuovo art. 81 Cost., come modificata dalla l. n. 164 del 2016, lascia ora un'amplessissima discrezionalità al Parlamento relativamente alla finanza regionale. La legge infatti, dopo aver definito la valenza dell'equilibrio di bilancio per gli enti territoriali, fa esplicitamente salva la possibilità per la legge statale, al fine di rispettare i vincoli europei, di porre «ulteriori obblighi a carico degli enti» (art. 9, c. 5). Relativamente alla partecipazione delle autonomie al risanamento del debito pubblico statale si stabilisce poi che il contributo al Fondo a ciò destinato avviene «secondo modalità stabilite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (art. 12). In termini forse un po' semplicistici possiamo dire che queste disposizioni significano: carta bianca alla legge (statale) di bilancio²⁹.

Questo stato di cose mi sembra sintetizzato alla perfezione, con una pennellata, da un autorevole studioso che – nell'ultima edizione del suo manuale di *Diritto regionale* – ha cambiato il sottotitolo del paragrafo sul federalismo fiscale da «... e la sua attuazione» a «... e la sua attuazione/inattuazione»³⁰.

²⁸ *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 79 del 2013. Va riconosciuto, tuttavia che, a partire dal 2015, anche sulla scia di un'evoluzione delle tecniche utilizzate dal legislatore sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha valorizzato quello che la dottrina ha chiamato coordinamento "per obiettivi": si tratta dell'attribuzione di obiettivi di riduzione della spesa alle Regioni, da realizzarsi con metodi individuati dalle stesse (cd. "autocoordinamento") e poi sanciti da un'intesa a livello di Conferenza permanente Stato-Regioni (v. ad esempio, Corte cost., sentt. nn. 272 del 2015; 65 del 2016; 141 del 2016). Sempre su questa linea, la Corte ha avuto modo di affermare che eventuali misure penalizzanti nei confronti della Regione devono essere rispettose dei principi di proporzionalità (art. 3 Cost.) e buon andamento della pubblica amministrazione (Corte cost., sent., n. 272 del 2015).

²⁹ Corte cost., sent. n. 237 del 2017 ritiene invece soddisfatta la riserva di legge rinforzata in quanto: «L'art. 12 non si risolve... nella mera ripetizione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma contiene, al comma 2, due elementi aggiuntivi rispetto alla norma costituzionale, che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione: il riferimento all'«andamento del ciclo economico», di cui è prescritto che si debba tener conto, e l'indicazione delle modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico («versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»)».

³⁰ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, rispettivamente 2013 e 2017.

3.2 Le Comunità Autonome di diritto comune

Il legislatore spagnolo non è stato negli ultimi anni immune dalle medesime tendenze di quello italiano. Rivelatrice, in proposito, è la sorte dell'unico fondo la cui quantificazione è affidata alla legge di bilancio: il *Fondo de Compensación interterritorial*, destinato alle spese di investimento delle CCAA economicamente più deboli (art. 158.2 Cost.), la cui consistenza è passata dallo 0,21% del PIL nel 1991 allo 0,04% nel 2016 (meno di un quinto). Per il resto, sul piano delle entrate, gli spazi di azione del legislatore ordinario in sede di manovra di bilancio sono invece limitati dal fatto che il livello di finanziamento è predeterminato dalla combinazione di un atto sovra-legislativo, ossia la LOFCA (la legge organica in materia), e della parte finanziaria degli Statuti di autonomia, la quale è modificabile con legge ordinaria solo previa iniziativa congiunta di Stato e CCAA³¹. Certo non sono mancati gli interventi per far fronte alla crisi di liquidità delle CCAA – come il *Fondo de Liquidez Autonómica* (FLA) – ma si tratta di interventi che rispondono, appunto, a esigenze di cassa senza modificare il riparto delle risorse³².

Guardando ai dati reali, però, si nota come il livello centrale difenda le risorse a propria disposizione essenzialmente *per omissione*, ossia rifiutandosi di rivedere la quantificazione delle risorse attribuite alle CCAA nonostante l'attuale riparto – stabilito nel 2009 agli albori della crisi finanziaria – non permetta alle stesse di fare fronte all'esplosione della spesa sociale degli ultimi anni. Si ricordi, a questo proposito, che in Spagna sanità, istruzione, assistenza sociale, politica abitativa (*vivienda*) sono tutte competenze autonome³³.

³¹ Si noti che quest'ipotesi è diversa dal "principio dell'accordo" che regge i rapporti fra Stato e CCAA di diritto forale, in quanto, per le CCAA di diritto comune, una volta adottata l'iniziativa congiunta, la proposta è comunque sempre modificabile da parte del Parlamento in sede di discussione sulla legge di modifica dello statuto: STC 13/2007, de 18 de enero.

³² In particolare, il *Fondo para la financiación de pagos a proveedores*, il *Fondo de Liquidez Autonómica* (FLA), il *Fondo de Liquidez Autonómica Social*, recati dai seguenti provvedimenti normativi: *Real Decreto-ley* 7/2012, de 9 de marzo; *Real Decreto-ley* 21/2012, de 13 de julio; *Real Decreto-ley* 4/2013, de 22 de febrero; *ley* 13/2014, de 30 de octubre; *Real Decreto-ley* 17/2014, de 26 de diciembre.

³³ Questa dinamica è stata analizzata in maniera dettagliata da una Commissione di esperti formata da rappresentanti dell'Amministrazione statale e di ciascuna CA: v. *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, julio 2017, in www.hacienda.gob.es. Da un punto di vista normativo, fra l'altro, risulta scaduto il termine di cinque anni, stabilito dalla stessa LOFCA, per la revisione e l'aggiornamento del sistema ma il

Decisamente più netto è il discorso sul piano della spesa, cruciale per la definizione degli spazi finanziari a disposizione di ciascun livello di governo sulla base dei vincoli europei. In questo caso, l'art. 135 Cost., riformato sulla base del *Fiscal compact*, e la legge organica adottata sulla base dello stesso (LOEPSF) disegnano una netta supremazia dello Stato centrale: è infatti il Governo a fissare gli obiettivi di *deficit* e debito per le CCAA, a cadenza triennale, all'interno di un procedimento complesso che prevede sì il coinvolgimento delle CCAA (tramite il *Consejo de Política Fiscal y Financiera*) ma lasciando la decisione ultima all'Esecutivo centrale³⁴. Allo stesso tempo, non mancano i vincoli puntuali alle spese delle CCAA, ad esempio relativamente alla spesa per il personale, adottati in sede di legge di bilancio e giudicati legittimi dal *Tribunal constitucional* sulla base della competenza statale in materia di pianificazione dell'attività economica (art. 148.1.13 Cost.)³⁵.

3.3 Le Autonomie speciali in Italia

Passando ora al lato della "specialità finanziaria", si deve ricordare come, secondo la Costituzione italiana, gli Statuti speciali sono recati da leggi

Tribunal constitucional ha ritenuto che la previsione di un obbligo di revisione quinquennale non implica che – superato il termine – il sistema vigente cessi di essere applicabile (STC 96/2016, de 12 de mayo)

³⁴ A differenza del sistema precedente (2001), la nuova legge organica stabilisce che gli obiettivi di *deficit* e debito per le CCAA non siano più fissati dal CPFF, bensì dal Governo, a cadenza triennale, all'interno di un procedimento complesso che prevede il coinvolgimento delle CCAA (tramite il CPFF) e si svolge nella prima parte dell'anno, al fine di permettere all'Esecutivo medesimo di presentare nei tempi i documenti previsti dal Semestre europeo. Già su questo punto si nota una decisa riaffermazione della supremazia statale, essendo ora attribuito all'Esecutivo statale il potere di stabilire, con proprio provvedimento, i livelli di *deficit* e debito autorizzati a ciascuna CA. Così, in senso critico, ad esempio, M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, cit., 189; M.D. ARIAS ABELLÁN, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas*, cit., 151

³⁵ Su questa competenza, v. G. MARTIN I ALONSO, *La realidad del estado autonómico reflejada en la sentencias del tribunal constitucional 130/2013 y 135/2013, relativas a la ley general de subvenciones*, in *Rev. estudis autonòmics i federals*, 20, 2014; M. CARRILLO, *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Rev. esp. der. const.*, 101, 2014, part. 37-40. Nelle parole del *Tribunal constitucional*: «autonomía no significa una capacidad completa de elección libre, sino que está sujeta a unas limitaciones y condicionantes, empezando por la propia función de coordinación de las haciendas públicas autonómicas que corresponde al Estado como garante del equilibrio económico general» (SSTC 171/1996, de 30 de octubre; 103/1997, de 22 de mayo; 222/2006, de 6 de julio; 134/2011, de 20 de julio; 219/2013, de 19 de diciembre; 26/2016, de 18 de febrero; 84/2016, de 28 de abril).

costituzionali (art. 116), in quanto tali emendabili soltanto con procedura legislativa aggravata (art. 138 Cost., l.cost. n. 2 del 2001). La parte finanziaria degli Statuti, che stabilisce i “decimi” di compartecipazione delle Regioni e Province autonome al gettito dei tributi erariali, è tuttavia una fonte normativa depotenziata: si prevede infatti espressamente la sua emendabilità con legge ordinaria, previo accordo fra Stato e Regione (cd. principio dell’accordo)³⁶. Ancora, la legge sul federalismo fiscale prevede l’applicazione anche alle speciali dei principi che introduce, però «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi»³⁷.

Stando alla lettera del dato normativo, ci troveremmo di fronte a un netto ridimensionamento dello spazio decisionale del Parlamento in materia. La legge ordinaria di modifica della parte finanziaria degli Statuti, presupponendo un accordo fra Esecutivi (statale e regionale), permetterebbe infatti soltanto un recepimento (o un diniego) da parte del Parlamento nei confronti di una determinazione formata all’esterno dello stesso. Allo stesso modo, nel procedimento di approvazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali il Parlamento è invece del tutto escluso, trattandosi di decreti legislativi adottati dal Governo, su iniziativa e previo parere di una Commissione paritetica Stato-Regione³⁸.

In realtà, con la giustificazione della necessità di rispettare i vincoli finanziari sovranazionali, osserviamo un ridimensionamento del peso del principio dell’accordo nella giurisprudenza costituzionale e a un correlativo importante

³⁶ Questo vale, da un punto di vista letterale, per quattro dei cinque statuti vigenti: art. 63, c. 5, St. Friuli Venezia Giulia; art. 54, c. 5, St. Sardegna; art. 50, c. 5, St. Valle d’Aosta; art. 104, c.1, Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige.

³⁷ Art. 27, l. n. 42 del 2009.

³⁸ Sulle commissioni paritetiche e sulla fondamentale funzione dalle stesse svolta per lo sviluppo dinamico dell’autonomia speciale, v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017; F. PALERMO, *Ruolo e natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (cur.), *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 826 ss.; L. COEN, *Il ruolo della commissione paritetica*, in R. BIN, L. COEN, *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, 125 ss.; e, se si vuole, F.E. GRISOSTOLO, *I raccordi tra Stato e Regione*, in E. D’ORLANDO, L. MEZZETTI (cur.), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, Giappichelli, 2017, 565 ss.

aumento dello spazio discrezionale del Parlamento statale nei confronti sia delle risorse spettanti alle autonomie speciali che dei vincoli sul versante del contenimento della spesa pubblica, il tutto sempre in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica che la Corte costituzionale riconosce valere, seppure entro certi limiti, anche nei confronti delle autonomie speciali³⁹.

Di particolare interesse risulta essere la sentenza n. 154 del 2017, la quale – in linea di massima – permette al legislatore statale di stabilire a carico delle speciali anche oneri ulteriori rispetto a quelli pattuiti in quanto non sarebbe «coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati. La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario»⁴⁰.

Sulla base di questo principio è stata disattesa la vincolatività di quanto stabilito negli accordi Stato-Regione speciale, salvo quelli che prevedevano espressamente l'ipotesi di un contributo ulteriore a carico della finanza territoriale stabilendone al contempo i tetti massimi⁴¹.

³⁹ Ad esempio, Corte cost., sentt. nn. 39 del 2013, 26 del 2014, 19 e 65 del 2015. Fra le più significative limitazioni, oltre a quelle operate dalla stessa legge statale (cc.dd. clausole di salvaguardia), vi sono quelle che discendono dal principio secondo il quale lo Stato non ha titolo a dettare norme di coordinamento per i settori rispetto ai quali non concorre al finanziamento della relativa spesa, come in materia sanitaria (v. ad esempio, sentt. nn. 125 del 2015 e 241 del 2018).

⁴⁰ Sul punto v. F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.01.2018.

⁴¹ Questo era il caso degli accordi stretti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ora però le altre autonomie speciali sembrano far tesoro dell'altrui esperienza: ad esempio l'accordo fra Stato e Valle d'Aosta del 16 novembre 2018 che prevede al punto 5: «È fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare per un periodo di tempo definito i predetti contributi posti a carico della Regione per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei contributi stessi. *Eventuali contributi di importi superiori sono da concordarsi con la Regione*» (cors. nostro). In senso analogo va anche il più recente l'accordo fra Stato e Regione Siciliana.

3.4 Le Comunità Autonome di regime forale

Veniamo infine alla *foralidad*, la “specialità finanziaria” nell’ordinamento spagnolo. Per cominciare con il caso del *País Vasco*, l’art. 3 dello Statuto riconosce a ciascuno dei Territori storici che lo compongono (*Álava, Guipúzcoa e Vizcaya*) il diritto di conservare o ristabilire il proprio sistema fiscale, regolato mediante il sistema forale tradizionale del *concierto económico*⁴². Conformemente a tale sistema, lo Statuto prevede la formalizzazione di un accordo fra Stato e CA (accordo fra Esecutivi) che viene recepito da una legge dello Stato (*ley del concierto*), che può essere approvata o respinta in blocco dal Parlamento, senza possibilità di modifiche.

La *ley del concierto* stabilisce che i Territori storici possono mantenere, stabilire e regolare, nel proprio territorio, l’integrale sistema tributario, istituendo tributi propri, comprese le imposte sui redditi, con i limiti stabiliti dalla legge medesima (cd. *tributos concertados*)⁴³. La CA è competente a negoziare con lo Stato la quantità di risorse che devono essere trasferite dal sistema forale a quest’ultimo a titolo di copertura delle spese relative ai servizi che lo Stato eroga sul territorio della CA (il cd. *cupo – quota – vasco*). La *ley del concierto* stabilisce le modalità di determinazione del *cupo*: esso viene aggiornato ogni cinque anni, mediante legge approvata dalle *Cortes Generales* (cd. *ley del cupo*), previo accordo della *Comisión Mixta del Concierto Económico*, secondo i principi generali stabiliti dalla legge. Anche in questo caso l’intervento legislativo può solo limitarsi ad approvare o respingere *in toto* la

⁴² V. J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, in J.M. LÓPEZ GUERRA (cur.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, 2001, 493 ss.; A. NOVO ARBONA, *La excepcionalidad del Modelo Federal Foral Vasco*, Valencia, 2010, part. 209 ss.; A. LÓPEZ BASAGUREN, *El concierto económico y la financiación de la Comunidad autónoma del País Vasco: entre mito y realidad*, in J.M. VIDAL BELTRÁN, M.A. GARCÍA HERRERA (cur.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, 1, Madrid, 2002, 619 ss.; I. MERINO JARA, *El Régimen de concierto del País Vasco*, in A.M. PITA GRANDAL (cur.), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 169 ss.

⁴³ *Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

proposta della Commissione: la fonte è quindi formalmente unilaterale ma sostanzialmente bilaterale⁴⁴.

Il caso della Navarra è invece strutturalmente più semplice in quanto il territorio della regione storica corrisponde a quello della CA. Lo Statuto prevede che i rapporti finanziari fra Stato e CA siano regolati mediante il *convenio económico*, attualmente recato dalla *Ley 28/1990, de 26 de diciembre*. Il sistema è sostanzialmente analogo a quello del *concierto*, per cui ci si può limitare a mettere in luce due differenze: in primo luogo, in questo caso il potere impositivo spetta alla CA; in secondo luogo, il contributo della Navarra alle spese statali, denominato *aportación*, è approvato direttamente dalla *Comisión coordinadora* con un accordo che ha in ogni caso natura di provvedimento amministrativo, il che vuol dire che – a differenza di quanto previsto per il *cupo* – le *Cortes* sono del tutto escluse dal relativo procedimento, essendosi limitato l'esercizio del loro potere di regolazione all'approvazione della legge sul *convenio* del 1990⁴⁵.

Tale assetto normativo viene sostanzialmente riconfermato anche dalla normativa di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio. La LOEPSF prevede l'applicazione della disciplina che essa reca soltanto conformemente a quanto disposto rispettivamente dal *Convenio* e dal *Concierto económico*⁴⁶.

4. Linee di sintesi

Per concludere mi sembra che possiamo porre le esperienze finora considerate quasi lungo una linea ideale, secondo il decrescere del livello di

⁴⁴ Da ultimo, la *ley del cupo* è stata approvata a fine 2017, in concomitanza con l'ultima approvazione dell'ultimo bilancio del Governo Rajoy, in una fase nella quale il sostegno della rappresentanza territoriale basca era strategico per il Governo: *Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021*.

⁴⁵ Nello stesso contesto dell'approvazione della nuova *ley del cupo* (v. nota precedente), è stato concluso l'ultimo accordo fra Stato e Navarra, in data 27 dicembre 2017.

⁴⁶ Disposición final tercera: «1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. 2. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico».

discrezionalità politica in capo al Parlamento nazionale nel manovrare le risorse relative alle Regioni.

Massima rimane la discrezionalità del legislatore italiano in ordine alla finanza delle Regioni ordinarie, nonostante vent'anni di faticosi tentativi di attuazione del cd. federalismo fiscale, e non si vedono novità all'orizzonte se non la polemica strada dell'autonomia differenziata per tre Regioni a statuto ordinario (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna)⁴⁷. Riguardo ad essa, piuttosto che porre al centro del dibattito politico la questione della garanzia del livello di risorse a disposizione e dell'equità complessiva del sistema, al momento il confronto si svolge nel consueto schema manicheo che contrappone autonomia e solidarietà, il quale non ha certo portato finora a fare grandi passi avanti nella direzione della razionalità del sistema⁴⁸.

A seguire, nella linea ideale tracciata in partenza, vi è la finanza delle CCAA di regime comune in Spagna. La presenza di una reale disciplina di coordinamento limita la discrezionalità del Parlamento: si parla in questo caso di un coordinamento realizzato in maniera strutturale e con fonte sovralegislativa, e non "reinventato" di anno in anno come nel caso italiano. Tuttavia, va registrata anche la descritta difesa "per omissione" degli spazi finanziari del livello centrale di governo e le possibilità di limitazione dei poteri di spesa delle CCAA sulla base dei vincoli europei.

Vi sono poi le Regioni speciali e le Province autonome in Italia. In questo caso abbiamo, da un lato, il dato normativo che ci parla di una quantità di risorse garantita agli Enti da una disposizione di rango costituzionale, modificabile con

⁴⁷ Per un quadro d'insieme: L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018; sul piano più strettamente finanziario, perplessità sono state espresse da F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 09.05.2018.

⁴⁸ Paradigmatico di questa contrapposizione è il recente dibattito sulla c.d. "secessione dei ricchi": v. ed esempio G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, disponibile gratuitamente sul sito www.laterza.it; E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in forumcostituzionale.it, 28.02.2019. Per un'approfondita riflessione sulla razionale ripartizione delle risorse finanziarie, v. F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014.

legge ordinaria soltanto previo accordo, e quindi di uno spazio d'azione teoricamente assai limitato per il legislatore statale; dall'altro, vi è l'esperienza degli ultimi anni che vede un consistente aumento della discrezionalità del parlamento in sede di approvazione della legge di bilancio, motivata sempre sulla base della necessità di far rispettare da parte del complesso delle PPAA gli obiettivi finanziari sovranazionali.

Un grado minimo di discrezionalità parlamentare è invece tuttora ravvisabile con riferimento alle CCAA di diritto forale. Nel caso del *País Vasco* la *ley del cupo* può solo approvare o rigettare integralmente la proposta della *Comisión mixta*, invece nel caso della *Navarra* – sulla base di quanto stabilito dal Parlamento stesso con la *ley del convenio* nel 1990 – l'accordo sul contributo della CA alla finanza pubblica statale viene determinato del tutto a prescindere dall'intervento dell'organo rappresentativo.

In definitiva, la conflittualità insita nella decisione di bilancio spiega al meglio perché – in tempi di crisi finanziaria – è assai poco probabile tanto che possa vedersi una piena attuazione dell'autonomia finanziaria (che pur è prescritta dalla Costituzione) in capo alle Regioni ordinarie, che vedono la propria parzialmente inattuata, quanto che vi sia un ampliamento delle risorse in capo alle CCAA di diritto comune, che pur faticano a svolgere le proprie funzioni con le risorse a loro disposizione. Piuttosto, sembra prevedibile un sempre maggiore interventismo dello Stato "coordinatore", il quale agisce in realtà spesso per ampliare i *propri* margini di manovra. Le considerazioni sopra esposte relativamente al conto consolidato sulla base del quale rispondiamo all'UE dovrebbero spingere a ridimensionare la mistica della "doverosità" con quale spesso vengono descritti i tagli e i vincoli imposti alle autonomie territoriali e riconoscere la almeno parziale *politicità* della decisione sull'allocazione delle risorse all'interno del sistema, meditando con maggiore disincanto sulle conseguenze che derivano dalla sovrapposizione nel livello centrale di governo del ruolo di coordinatore della finanza pubblica allargata e di "parte in causa" nella distribuzione delle risorse.

In questo senso, a mio parere è illuminante la lettura del conto consolidato

italiano redatto dall'ISTAT. La serie storica della spesa pubblica delle amministrazioni centrali e locali parla da sola: per le amministrazioni centrali passiamo da 466.000 mln di euro nel 2011, a 478.000 nel 2014, fino ai 494.000 del 2017. Nello stesso periodo, per le amministrazioni locali scendiamo dai 259.000 del 2009, ai 244.000 del 2011, fino ai 239.000 del 2017. Mi sembra difficile affermare che i vincoli sovranazionali siano stati applicati in maniera simmetrica...

Se questa tendenza andrà consolidandosi, l'autonomia finanziaria rischia veramente di essere ben descritta, anche in futuro, da uno dei più noti versi della letteratura poetica spagnola: *que toda la vida es sueño, y los sueños, sueños son.*

dirittifondamentali.it