L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento

di Khelena Nikifarava

Sommario

1. L'importanza dell'autonomia finanziaria e le difficoltà attuative. – 2. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali. – 3. L'autonomia di spesa. – 4. L'autonomia e il coordinamento: un binomio necessario. – 5. L'amministrazione centrale e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali: le norme costituzionali di riferimento. – 6. Lo Stato come protagonista della finanza pubblica: i Patti di stabilità. – 7. Verso il federalismo: dalla sovranità limitata all'autonomia finanziaria graduata.

1. L'importanza dell'autonomia finanziaria e le difficoltà attuative

L'attualità delle tematiche legate all'autonomia finanziaria degli enti territoriali emerge particolarmente in occasione delle riforme costituzionali e in sede della loro prima attuazione, quando la materia, tradizionalmente considerata tecnica e quindi riservata agli esperti, attira l'attenzione del pubblico più vasto. L'autonomia finanziaria viene indicata come presupposto indispensabile per il corretto funzionamento degli enti, la garanzia non solo della possibilità di attuare il proprio indirizzo politico, ma anche della stessa vitalità. Inoltre, viene enfatizzato il profilo della responsabilità intesa come corollario e principale vantaggio del sistema autonomista, nell'ottica di un controllo sociale diffuso preordinato ad aumentare l'efficienza dell'attività degli enti rappresentativi.

Tuttavia, in sede di concreta attuazione, lo Stato centrale si dimostra tradizionalmente restio a rinunciare ai propri poteri d'intervento, optando per una lettura restrittiva delle dispo-

zioni costituzionali in materia ⁽¹⁾. Così, quando i primi entusiasmi si esauriscono e le tematiche finanziarie ritornano ad essere la prerogativa degli addetti ai lavori, il livello dell'autonomia finanziaria si presenta notevolmente più basso rispetto alle previsioni, destinato ad un cammino di evoluzione lento affidato agli sviluppi della normativa ordinaria ⁽²⁾, con qualche intervento chiarificatore della Consulta, ma praticamente scollegato dalle riforme costituzionali ⁽³⁾. Di conseguenza, i profili di immediata operatività del nuovo art. 119 Cost. diventano importanti non solo per i loro effetti pratici, ma anche per salvaguardare il valore innovativo della riforma del 2001 ⁽⁴⁾.

2. *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*

Il modello costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si fonda su tre elementi principali: l'autosufficienza finanziaria, l'autonomia di entrata e l'autonomia di spesa ⁽⁵⁾. Questa che a primo avviso sembrerebbe una definizione, in realtà è una vera e propria equazione, nella quale i valori da attribuire a ciascuno dei termini possono cambiare, ma devono essere sempre tali da assicurare il risultato finale

(1) Per un confronto tra le potenzialità dell'originale formulazione dell'art. 119 Cost. e l'interpretazione fornita in sede attuativa, cfr. U. ALLEGRETTI, *Art. 119 Cost.*, in *Commentario Branca*, Bologna-Roma, 1985, p. 357.

(2) Per un'illustrazione dell'ampliamento dell'autonomia finanziaria ad opera della legislazione ordinaria alla fine degli anni '90 v. F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti territoriali*, in A. ZANARDI (a cura di), *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 86.

(3) Fa espresso riferimento al fenomeno della "decostituzionalizzazione" della materia la Corte costituzionale n. 271/1986.

(4) Per l'importanza della ricerca dell'immediata operatività delle nuove norme alla luce della *ratio* della riforma, cfr. K. NIKIFARAVA, *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali: lo stato di attuazione dell'art. 119 Cost. alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 955.

(5) Tale articolazione è proposta da A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 241. Storicamente le indagini dottrinali sul tema si erano concentrate sugli aspetti relativi all'autonomia d'entrata, anche per dimostrare la sua intrinseca comprensione nell'autonomia finanziaria seppur in assenza di un riferimento costituzionale esplicito all'autonomia tributaria, cfr. F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1979.

dell'autonomia intesa come effettiva autodeterminazione della propria struttura finanziaria.

L'interdipendenza di tutti gli elementi si manifesta nella dinamica della loro relazione: l'autosufficienza finanziaria assurge al ruolo dell'elemento genetico dell'autonomia e attribuisce il carattere di compiutezza al sistema finanziario dell'ente⁽⁶⁾; la provvista dei mezzi richiede per la sua determinazione l'analisi delle funzioni con i relativi livelli di spesa e si concretizza attraverso le entrate; il carattere proprio o derivato delle risorse disponibili e la natura discrezionale o necessaria delle spese prese in considerazione rappresentano le variabili che potenzialmente mettono l'ente in grado di ridefinire il proprio livello dell'autosufficienza.

All'interrelazione dinamica corrisponde una scissione nel momento statico: se il contenuto di ciascun elemento condiziona ed è a sua volta condizionato dagli altri, la determinazione di tale contenuto segue regole e metodologie proprie. Un'analisi complessiva dell'autonomia finanziaria perde ulteriormente la propria unitarietà logica nel momento in cui i suoi componenti si trovano in diverse fasi del processo attuativo. Occorre subito premettere che questa diacronia non corrisponde ad una diversa importanza degli elementi dell'autonomia, ma, in assenza di interventi di carattere attuativo, è dovuta all'interpretazione proposta dalla Corte costituzionale circa il grado di autoapplicatività delle singole disposizioni costituzionali. Con il rischio che tale attuazione parziale sbilanci il modello costituzionale e condizioni la futura attuazione ad opera del legislatore.

Così, allo stato attuale, la Corte costituzionale ha subordinato l'operatività dell'autonomia tributaria all'intervento legislativo attuativo⁽⁷⁾, con la conseguenza che il dibattito dottrinale sul punto viene ricondotto alle linee teorico-propositive⁽⁸⁾.

(6) Sulla natura genetica e non meramente strumentale dell'autosufficienza finanziaria, cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, cit., p. 242.

(7) Sul punto, cfr. L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Riv. dir. fin e sc. fin.*, 2004, 1, p. 400.

(8) Si possono segnalare, in particolare, F. GALLO, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in

Un'apertura presente nell'ordinamento sotto questo versante potrebbe essere rappresentata dalle entrate non tributarie, ma le relative potenzialità sono per il momento in larga misura trascurate. Nel frattempo le esigenze autonomistiche degli enti territoriali trovano riscontro ancora oggi come prima della riforma del 2001 principalmente nel potere di spesa.

Questa situazione di fatto, che preclude agli enti territoriali la possibilità di avvalersi di tutti gli strumenti costituzionalmente previsti, con l'immediata operatività della riforma costituzionale solo per quanto riguarda "la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale" ⁽⁹⁾, rende necessaria una rivalutazione del ruolo dell'autonomia di spesa alla luce del nuovo assetto costituzionale. L'ambito della presente indagine è delimitato proprio a questo aspetto già effettivo e non meramente potenziale, come contributo alla ricostruzione del concetto complessivo dell'autonomia finanziaria.

La linearità dell'analisi non permette di soffermarsi sulle questioni relative ai controlli ⁽¹⁰⁾ e al coordinamento contabile ⁽¹¹⁾, considerati dalla Consulta come meri strumenti tecnici, in quanto tali, neutri rispetto alle autonomie ⁽¹²⁾, preordinati esclusivamente ad assicurare il monitoraggio dei processi di gestione e la comparabilità dei risultati ⁽¹³⁾. Anche le problemati-

Rass. trib., 2005, p. 1033; A. GIOVANARDI, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005; AA.VV., *L'attuazione del federalismo fiscale: una proposta* (a cura di F. BASSANINI, G. MACCIOTTA), Bologna, Il Mulino, 2003; S.F. COCIANI, *L'autonomia tributaria regionale nello studio sistematico dell'IRAP*, Milano, Giuffrè, 2003.

(9) Corte cost. n. 16/2004.

(10) Sui controlli come coordinamento informativo, cfr., da ultimo, A. BRANCASI, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica* (nota a Corte costituzionale n. 417/2005), in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 424.

(11) Sulla distinzione tra il coordinamento della finanza pubblica (relativo alle scelte di politica finanziaria) e la materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (che riguarda solo la rappresentazione contabile delle scelte stesse), cfr. A. BRANCASI, *op. ult. cit.*, p. 423.

(12) Per un'analisi specifica sulla portata effettiva delle norme "tecniche" cfr. F. SALMONI, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Ragioni* (nota a Corte costituzionale n. 103/2003), in *Giur. cost.*, 2003, p. 1735.

(13) Per un approfondimento sulle tipologie dei controlli in materia finanziaria e le relative finalità v. A. BRANCASI, *Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali*, relazione al LII Convegno di Studi Amministrativi, *I controlli sulle autonomie e*

che dell'autonomia d'entrata (generalmente definita autonomia tributaria ⁽¹⁴⁾) e le questioni concernenti il rapporto tra l'autonomia finanziaria e le funzioni degli enti territoriali ⁽¹⁵⁾ sono affrontate solo in relazione al tema qui approfondito.

Merita qualche cenno il ruolo dell'autosufficienza finanziaria, tradizionalmente vista come aspetto finanziario dell'autonomia (normativa) di entrata ⁽¹⁶⁾ e in quanto tale considerata un compito attuativo statale ⁽¹⁷⁾. L'autosufficienza rappresenta il punto d'incontro tra le responsabilità di coordinamento statale in materia finanziaria (tipicamente per quanto riguarda le politiche tributarie e la perequazione finanziaria ⁽¹⁸⁾) e quelle più generali del riparto delle competenze amministrative (e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni).

D'altro canto, la protezione costituzionale del principio dell'autosufficienza è sancita proprio in relazione al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche (art. 119, comma 4, Cost.), e tale correlazione rende indispensabile coinvolgimento degli enti territoriali ⁽¹⁹⁾. Un ruolo più attivo delle autonomie, non limitato alla fase di gestione delle risorse e di erogazione dei servizi, ma esteso anche all'intervento nel momento genetico di determinazione delle fonti di finanziamento del fabbisogno ⁽²⁰⁾, contribuirebbe ad abbandonare la vecchia visione ri-

il nuovo quadro istituzionale, Varenna, 21-23 settembre 2006.

(14) Anche se tra le forme di finanziamento regionale e locale sono destinate ad assumere sempre maggiore importanza le entrate non tributarie. Cfr. A. DI PIETRO, *L'autonomia finanziaria e fiscale regionale*, in corso di pubblicazione su *I nuovi statuti regionali*, Quaderni SPISA.

(15) Un'analisi con particolare attenzione a tale profilo è presente in A. ZANARDI (a cura di), *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

(16) Cfr. A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004, p. 451.

(17) Cfr. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002, p. 585.

(18) Sull'argomento G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2005, p. 127.

(19) Cfr. A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella riforma costituzionale*, in *Rass. trib.*, 2006, p. 260.

(20) Per esempio, con un rafforzamento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni-enti locali.

duttiva degli enti territoriali come meri centri di spesa ⁽²¹⁾, con la loro trasformazione in rappresentanti responsabili della propria comunità.

3. L'autonomia di spesa

L'autonomia di spesa (l'autonomia finanziaria in senso stretto) è intesa come "assoluta libertà nella *finalizzazione* della spesa e nella *quantificazione* della stessa" ⁽²²⁾. Questa libertà rappresenta un'irrinunciabile garanzia dell'autonomia dell'ente e dell'effettività della sua azione, in quanto costituisce un presupposto fondamentale sia per l'incondizionata determinazione del proprio indirizzo politico, sia per la concreta attuazione degli obiettivi prefissati. Infatti, "i vincoli posti all'attività di gestione si traducono in limiti giuridici per l'attività amministrativa sostanziale", esistendo tra le due funzioni "una naturale continuità e molto spesso una sostanziale equivalenza" ⁽²³⁾.

Il bilancio diventa in tale ottica il naturale punto di confluenza tra l'indirizzo dell'ente, che si manifesta con la determinazione delle finalità da perseguire, e la sua struttura organizzativa e gestionale, con l'individuazione e l'assegnazione delle risorse ⁽²⁴⁾. Il bilancio assume, inoltre, una funzione del tutto particolare rispetto alle spese che non derivino direttamente da una specifica previsione normativa, legittimando non solo il *quantum*, ma anche l'*an* – l'attivazione stessa dei relativi interventi ⁽²⁵⁾.

(21) Con il sospetto della loro connaturale irresponsabilità, espresso nella formula "la libertà di spesa porta al dissesto e il dissesto alla perdita della libertà e dell'autonomia" (AA.VV., *La finanza pubblica. Stato-Amministrazioni autonome-enti locali-enti di previdenza (1969-1973)*, Milano, 1978, p. 26, cit. in M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., p. 411).

(22) Cfr. V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, Jovene, 1979, p. 17 (corsivo aggiunto).

(23) M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., p. 47.

(24) Sulla natura del bilancio quale atto di indirizzo e sulla sua funzione organizzativa cfr. S. BARTOLE, *Art. 81 Cost.*, in *Commentario Branca*, Bologna-Roma, 1977, p. 219.

(25) Cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*,

Confrontando le considerazioni ora svolte con l'esperienza operativa, caratterizzata dalla rigidità della maggior parte delle spese in bilancio, la libertà di manovra sulla porzione rimanente assume importanza primaria per consentire agli enti territoriali l'adeguamento delle proprie attività ai fini istituzionalmente proclamati. Il ruolo dell'autonomia di spesa si accentua ancora di più a causa della natura prevalentemente derivata delle entrate che limita la possibilità di ricerca delle risorse aggiuntive.

Cambiando la prospettiva, non si può trascurare che le autonomie territoriali operano all'interno dello spazio più ampio rappresentato dalla finanza pubblica che concorrono a formare. Questa visione tradizionale è stata ulteriormente trasformata in seguito alla creazione dell'Unione economica e monetaria ⁽²⁶⁾: l'adozione della moneta unica esige, infatti, in via diretta, una notevole convergenza delle politiche finanziarie di tutti gli Stati e, di conseguenza, seppur in via indiretta, anche delle loro ulteriori articolazioni territoriali. La logica prettamente monetaria di stabilità finanziaria, con il vincolo solo di risultato, tipica dell'UE, e il più complesso ruolo svolto dalla finanza nell'assetto nazionale, con il collegamento funzionale tra le entrate e le spese, appaiono talvolta troppo diverse per tentare una loro integrazione razionale.

Infatti, la dimensione europea delle finanze pubbliche è stata, finora, considerata prevalentemente come fonte di vincoli e un condizionamento per il riparto interno delle competenze in materia. Tuttavia, in una diversa prospettiva, la convergenza del governo delle finanze potrebbe essere considerata non un limite, ma il punto di partenza della dimensione autonomistica. Le regole finanziarie dell'UE rappresentano, infatti, un rafforzamento di alcuni principi già in qualche modo presenti negli ordinamenti degli Stati membri e provvisti di particolare tutela a livello comunitario proprio in quanto comuni ed espressione delle regole di razionalità del sistema ⁽²⁷⁾.

cit., p. 53.

(26) Sull'argomento v. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.

(27) Sul ruolo dei principi comuni rispetto all'ordinamento comunitario cfr. A. DI

La nuova veste comunitaria supplisce alla tradizionale debolezza dei principi giuridici in questa materia particolarmente esposta alle misure contingenti, finalizzate ad ottenere risultati momentanei senza la preoccupazione per le conseguenze sull'equilibrio complessivo⁽²⁸⁾. Un esempio di tale rafforzamento è rappresentato dal divieto dei disavanzi eccessivi: il principio del tendenziale pareggio del bilancio, pur ricavabile in via interpretativa dal sistema delle disposizioni costituzionali in materia finanziaria, nella logica prettamente nazionale potrebbe essere sacrificato a vantaggio di altri valori di pari rango⁽²⁹⁾.

È innegabile che il Patto di stabilità dell'UE, pur essendo l'espressione di un'esigenza sentita anche a livello interno, condiziona fortemente la sovranità statale in materia di bilancio e tale condizionamento, seppur indirettamente per il tramite della responsabilità dello Stato centrale per l'andamento complessivo della finanza pubblica, si proietta sulle autonomie territoriali. Tuttavia, rimane solitamente trascurata la circostanza che anche la crescita del debito pubblico rappresenta una limitazione della sovranità, seppur operata non da una *superior auctoritas*, ma dalla *prior auctoritas*⁽³⁰⁾, in quanto influisce pesantemente sull'attività dei successivi detentori del potere sovrano. Infatti, quando il peso del debito diventa insostenibile, lo Stato è costretto a ridurre le spese e/o aumentare la pressione fiscale, con la conseguente alterazione delle proprie politiche e la preclusione di fatto di un'ampia gamma di interventi astrattamente possibili. In sostanza, l'asserita perdita della sovranità di bilancio a causa dei vincoli comunitari altro non è che la garanzia della conservazione nel tempo della pienezza di tale sovranità.

PIETRO, relazione al convegno *Le ragioni del diritto tributario in Europa*, Bologna, 26-27 settembre 2001.

(28) Sulla "rafforzata protezione costituzionale dell'equilibrio finanziario" a causa dei vincoli comunitaria, cfr. G. DELLA CANANEA, *Gli invariati rapporti tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 117.

(29) Le relative problematiche sono esaminate in A. MONDINI, *Equilibrio finanziario e diritti sociali: dal Trattato CE alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. fin. sc. fin.*, 2003, p. 327.

(30) Cfr. G. SALERNO, *Sistema dei saldi e disavanzo*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 661.

4. *L'autonomia e il coordinamento: un binomio necessario*

L'esigenza di coordinamento deriva sia dall'esistenza della dimensione europea della finanza pubblica, sia dalla necessità di garantire il rispetto dello spazio di autonomia di tutti gli enti territoriali. Mentre è compito del diritto positivo stabilire il livello di differenziazione della normativa e gli strumenti di raccordo, il meccanismo per assicurare l'unità del sistema in presenza di più centri di potere è individuato già a livello dottrinale nel coordinamento⁽³⁰⁾. Trovato l'accordo sul metodo, manca invece quello sul suo contenuto: il termine, infatti, è ampiamente usato proprio grazie alla sua grande duttilità, perché si adatta facilmente sia ai sistemi gerarchici, sia ai rapporti equiordinati⁽³¹⁾.

Il concetto di coordinamento di per sé appare effettivamente alquanto vago e generico⁽³²⁾, al punto da poter essere considerato più un auspicio che un precetto. Per riempirlo di contenuti concreti, in relazione alla specifica materia considerata, occorre partire dall'analisi degli interessi da coordinare alla luce del sistema complessivo dei valori presenti nell'ordinamento. Il dubbio di fondo è se il coordinamento vada considerato un autonomo ambito di competenza, attributivo del relativo potere⁽³³⁾; oppure se si tratti solo di un'attività di carattere applicativo-valutativo, che trova il suo fondamento e la sua giustificazione nei valori stessi da coordinare⁽³⁴⁾.

In merito è significativo notare che l'art. 117, comma 3, Cost. affida alla competenza legislativa concorrente non la ma-

(31) La natura equiordinata del rapporto non significa necessariamente l'identica posizione dei soggetti, ma "una parità dinanzi alla Costituzione, la quale individua i parametri del giudizio, escludendo che a determinarli sia una delle parti in gioco" (M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, p. 434).

(32) Una significativa raccolta di opinioni dottrinali in tal senso è contenuta in A.A.VV., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet* (a cura di G. AMATO e G. MARONGIU), Bologna, Il Mulino, 1982.

(33) Come sembra emergere dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. *infra* § 6.

(34) Cfr. A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, Bonomo, 2004, pp. 73-74, che definisce quest'ultima ipotesi come coordinamento secondo la logica paritaria.

teria della finanza pubblica, ma il suo “coordinamento”: se l’unica esigenza fosse quella di assicurare un certo grado di uniformità della disciplina (oppure di riservare allo Stato la determinazione delle regole fondamentali), il riferimento al coordinamento risulterebbe superfluo. Il termine adoperato, invece, sottolinea l’esigenza di tenere presente anche l’autonomia dei soggetti “coordinati” e di salvaguardare gli interessi dei medesimi. Di conseguenza, non solo l’autonomia è regolata dai principi di coordinamento, ma il coordinamento ha la sua ragion d’essere proprio nell’esistenza dell’autonomia. Il coordinamento diventa in questo modo non un potere specifico, ma un’indicazione circa le modalità e i limiti per l’esercizio della funzione, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente previsto.

Con riferimento alle modalità, è stato elaborato il concetto di coordinamento circolare⁽³⁵⁾, inteso come unico modello possibile nei rapporti tra soggetti equiordinati, che fa salva l’autonomia di ciascuno di essi. In base a tale impostazione, la coincidenza almeno parziale delle figure del coordinante e del coordinato escluderebbe la possibilità di configurare l’esistenza di un potere specifico del primo nei confronti del secondo. Le decisioni, infatti, dovrebbero essere adottate con il coinvolgimento di tutti i destinatari, secondo gli schemi di collaborazione procedimentale, seppure non istituzionalizzata. Tradotta in termini più moderni, tale teoria sarebbe fondata sulla sottoposizione di tutti i soggetti coinvolti ai medesimi principi e alla regola di leale collaborazione⁽³⁶⁾. Il coordinamento della spesa pubblica si inserisce particolarmente bene in questo schema: se, infatti, sul versante tributario la differenziazione dei ruoli dello Stato e degli enti territoriali appare più marcata, la finanza pubblica è retta da una serie di principi che, anche a causa

(35) Cfr. V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, cit., p. 31 ss.

(36) Per un’interpretazione in questi termini cfr. A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, cit., pp. 248-249, che qualifica i principi di coordinamento come “principi della Repubblica, quale referente soggettivo dell’unico sistema di finanza e tributario nazionale”.

dell'armonizzazione a livello comunitario, sono comuni a tutti i livelli di governo.

Una teoria che combina, invece, elementi procedurali a quelli sostanziali propone la distinzione tra il coordinamento statico e quello dinamico ⁽³⁷⁾. In questo modo da un lato si pone l'accento sulla stabilità nel tempo quale tratto distintivo delle norme attuative e di principio, dall'altro si anticipa l'esistenza dei due livelli di coordinamento proprio sulla base delle esigenze di flessibilità tipiche del coordinamento sostanziale della finanza pubblica ⁽³⁸⁾.

Per quanto riguarda i limiti sostanziali, il punto di riferimento tradizionale è costituito dal grado di dettaglio delle norme e dal rispettivo margine di autoregolamentazione lasciato ai destinatari. Tuttavia, si tratta di un criterio che offre poche certezze sul piano strettamente giuridico, in quanto la qualificazione di una norma come principio spesso presuppone un giudizio di valore ⁽³⁹⁾ e, di conseguenza, comporta il rischio di spostamento dell'indagine sul piano di confronto tra gli interessi coinvolti ⁽⁴⁰⁾. Il limite sostanziale rimane poi ulteriormente svalutato nel momento in cui il carattere "finalistico" del coordinamento attira al livello centrale "non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento [...] possa essere concretamente realizzata" ⁽⁴¹⁾.

(37) Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, I, Milano, Giuffrè, 1979, p. 186.

(38) È appena il caso di osservare che la medesima distinzione vale anche per il coordinamento tributario.

(39) Cfr. L. VANDELLI, *Appunti e ipotesi in tema di controllo sulla legislazione regionale e di principi stabiliti da leggi dello Stato*, in *Le Regioni*, 1981, p. 708.

(40) Cfr. R. BIN, *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1987, p. 247.

(41) Corte costituzionale n. 376/2003 che in tal modo propone un'interpretazione in senso ascendente dell'art. 118, comma 1, Cost. Sul carattere ambivalente del principio di sussidiarietà e sul confronto dello stesso con i poteri impliciti v. L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1993, p. 379. Sulla possibilità di adozione da parte dello Stato delle norme regolamentari in materie di competenza regionale, v. C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 935.

La soluzione proposta dalla Consulta implica il riconoscimento dell'esistenza di una sola finalità di coordinamento della finanza, mentre in realtà sarebbe più corretto riconoscere l'esistenza delle finalità che si trovano dietro questa funzione. Il coordinamento, infatti, non solo rappresenta uno strumento posto a tutela delle esigenze unitarie e preordinato, tra l'altro, al rispetto dei vincoli esterni all'ordinamento⁽⁴²⁾, ma dovrebbe svolgere anche la funzione di garanzia delle autonomie sia nei rapporti esterni (coordinamento esterno) sia dal punto di vista sostanziale, con riferimento precipuo al mantenimento dell'autosufficienza finanziaria (coordinamento interno o contenutistico)⁽⁴³⁾.

5. *L'amministrazione centrale e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali: le norme costituzionali di riferimento*

Come già accennato, il coordinamento della finanza pubblica è attualmente previsto dalla Costituzione come competenza legislativa concorrente, con la riserva allo Stato della legislazione di principio e alle Regioni di quella di dettaglio (art. 117, comma 3, Cost.)⁽⁴⁴⁾. Il modello costituzionale così configurato appare profondamente diverso dalla situazione *ante* 2001: per la prima volta le Regioni si vedono espressamente attribuita la competenza legislativa in materia finanziaria, mentre la relativa autonomia non è più condizionata alle forme e ai limiti stabiliti dalla legge statale, ma ai soli principi di coordinamento. Scompare anche il riferimento all'interesse nazionale che in precedenza giustificava la prevalenza delle ragioni di finanza statale. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali trova un'ulteriore garanzia nell'art. 119 Cost., con il divieto di trasferimenti stata-

(42) Come propone la Corte costituzionale, v. *infra* § 6.

(43) Propende per quest'ultima soluzione A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, cit., p. 254.

(44) I principi di coordinamento della finanza pubblica sono richiamati anche dall'art. 119, comma 2, Cost., con riferimento testuale, però, esclusivamente all'autonomia tributaria. Considera implicitamente esteso il riferimento anche all'autonomia finanziaria A. MORRONE, *op. loc. ult. cit.*

li vincolati per il finanziamento delle funzioni ordinarie e con l'elevazione a rango costituzionale della regola limitativa del ricorso all'indebitamento esclusivamente per finanziare le spese di investimento.

Tuttavia, a distanza di 5 anni dalla riforma costituzionale, la realtà si dimostra ancora profondamente diversa dal modello prefigurato. Il coordinamento della finanza pubblica si presenta come monopolio dello Stato, con le Regioni che si limitano ad opporsi alla normativa statale invasiva della loro autonomia⁽⁴⁵⁾, senza rivendicare attivamente la propria competenza legislativa in materia. Manca tuttora una coerente e sistematica normativa di principio⁽⁴⁶⁾, mentre le regole per la finanza regionale e locale trovano la loro collocazione fundamentalmente nella legge finanziaria ed occasionalmente nella legislazione d'urgenza⁽⁴⁷⁾. Il divieto di trasferimenti vincolati si è ormai pienamente affermato⁽⁴⁸⁾, ma i bilanci regionali e locali rimangono sottoposti, seppur in via eccezionale e temporanea⁽⁴⁹⁾, ad una serie di vincoli.

Il concetto di investimento ai fini dell'applicazione della *golden rule*, ha, invece, acquisito significati diversi per lo Stato e per gli enti territoriali. Infatti, mentre il bilancio dello Stato, alla stregua della normativa comunitaria, classifica come investimenti una serie abbastanza ampia di destinazioni della spesa,

(45) E anche quella degli enti locali.

(46) Il decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 170, ricognitivo dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente, ha interessato solo la connessa materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

(47) Ad esempio, il decreto-legge del 31 marzo 2005, n. 44 che detta la disciplina di bilancio degli enti locali per l'anno 2005.

(48) La giurisprudenza costituzionale si è mostrata particolarmente attenta a questo profilo, dichiarando l'illegittimità non solo dei trasferimenti con vincolo di destinazione per finanziare le funzioni ordinarie delle Regioni (le sentenze nn. 370/2003, 16/2004, 49/2004, 320/2004), ma anche dei fondi speciali istituiti dallo Stato al di fuori delle materie della propria competenza esclusiva (le sentenze nn. 308/2004, 423/2004, 424/2004, 51/2005 e 107/2005). Sull'argomento A. MORRONE, *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La Regione come ente di gestione e di coordinamento finanziario* (nota a Corte costituzionale n. 49/2004), in *Giur. cost.*, 2004, I, p. 652.

(49) Cfr. Corte costituzionale n. 36/2004, da ultima richiamata dalla sentenza n. 417/2005.

per i bilanci degli enti territoriali è stata introdotta una definizione più restrittiva dell'investimento sottratto al divieto generale di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. ⁽⁵⁰⁾. Con quest'ultima soluzione la Corte costituzionale pare aver implicitamente negato il valore unificante dei principi di coordinamento della finanza pubblica, escludendo paradossalmente da tale ambito proprio la finanza statale ⁽⁵¹⁾, poiché qui l'esercizio formale del coordinamento è contraddetto dalla sostanza del suo contenuto ⁽⁵²⁾.

Davanti alla Consulta, l'autonomia finanziaria e il coordinamento seguono due strade separate: per quanto riguarda l'autonomia, la Corte si è preoccupata di assicurare agli enti territoriali un livello minimo di libertà di spesa ⁽⁵³⁾, mentre con riferimento al coordinamento il punto di vista assunto è esclusivamente quello dello Stato ⁽⁵⁴⁾. Sin dalla prima pronuncia in materia ⁽⁵⁵⁾ la Corte delinea l'ampiezza dei poteri statali di coordinamento, mentre l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è definita solo di riflesso, in funzione di limite, senza mai assumere il rango di valore da promuovere ⁽⁵⁶⁾. In questo mo-

(50) V. Corte costituzionale n. 425/2004: la sentenza, alla cui articolata motivazione si rinvia, ammette la possibilità che una legge statale (nel caso di specie – la legge finanziaria 2004) fornisca una definizione speciale dell'investimento ai fini dell'art. 119, comma 6, Cost. Il d.lgs. 170/2006 si limita a rinviare sul punto alla legislazione vigente.

(51) Nonostante la più volte proclamata necessità di uniformare i criteri di qualificazione delle entrate e delle spese adottati dallo Stato e dagli enti territoriali (cfr., da ultimo, l'art. 7 d.lgs. 170/2006).

(52) Cfr. A. BRANCASI, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 425.

(53) La sentenza n. 417/2005 è la più significativa in materia, in quanto stabilisce il divieto per il legislatore statale di porre limiti all'andamento delle singole categorie di spesa. Nei casi decisi dalle sentenze n. 390/2004 e n. 449/2005 la Corte ha dichiarato invasivi della competenza regionale due norme di dettaglio: rispettivamente, una limitazione delle assunzioni del personale dovute alle cessazioni di servizio e un limite al rimborso delle spese di viaggi aerei all'estero.

(54) Per quest'ultimo aspetto v. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, cit., p. 435. Questa unilateralità di vedute trascura il punto di vista di enti locali in quanto soggetti coordinati e ancora di più quello delle Regioni – coprotagonisti del coordinamento accanto allo Stato.

(55) La sentenza n. 376/2003, cit.

(56) Ad un primo avviso, la libertà di spesa potrebbe sembrare un valore non particolarmente meritevole di tutela, ma occorre tenere sempre presente la circostanza che la

do, laddove i poteri d'intervento statale trovano una precisa collocazione sistematica, la configurazione dell'autonomia finanziaria rimane ancora demandata al metodo casistico, con la conseguente difficoltà per l'interprete di enucleare regole che vadano al di là del caso concreto.

Inoltre, viene completamente trascurato il ruolo legislativo delle Regioni in materia: nella difficoltà oggettiva di distinguere le norme di principio da quelle di dettaglio⁽⁵⁷⁾, la competenza concorrente presuppone che comunque la normativa statale non debba esaurire tutto l'ambito del coordinamento finanziario⁽⁵⁸⁾.

Un altro limite, implicito, alle competenze statali è la conseguenza naturale della natura finalistica del coordinamento: se il fine (di coordinamento ordinario o di adempimento contingente agli obblighi esterni che sia) giustifica i mezzi (disposizioni legislative di dettaglio e regolamentazione amministrativa), tali mezzi devono essere adeguati per raggiungerlo⁽⁵⁹⁾.

6. *Lo Stato come protagonista della finanza pubblica: i Patti di stabilità*

Sullo sfondo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica si colloca inevitabilmente il Patto di Stabilità dell'UE: esso si configura come un argomento *ad adiuvandum*, che fornisce una giustificazione ideale (anche se non un vero e proprio ancoraggio giuri-

libertà di spesa è strumentale alla libertà di svolgimento delle funzioni. Al punto da poter sostenere che "l'autonomia di spesa fa tutt'uno con l'autonomia politica e con la natura di ente territoriale propria sia della regione, che della provincia e del comune" (U. ALLEGRETTI, *Art. 119 (§ 1-4)*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, 1985, Bologna-Roma, p. 355).

(57) V. la dottrina citata alle note 39-40.

(58) Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa* (nota a Corte costituzionale n. 376/2003), in *Le Regioni*, 2004, p. 763.

(59) Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale sotto il profilo della coerenza e della proporzionalità degli interventi statali in materia v. A. BRANCASI, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 421.

dico) agli interventi statali restrittivi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ⁽⁶⁰⁾. La visione del Patto di stabilità interno ⁽⁶¹⁾ come conseguenza diretta di un vincolo comunitario è suggerita dallo stesso legislatore, che sistematicamente abbina i due livelli di regolazione, facendo derivare il Patto interno dall'ordinamento comunitario, con il duplice effetto di nobilitarne l'origine e di minimizzare il ruolo statale.

Tale impostazione appare, ad un primo avviso, avvalorata dall'introduzione nel nuovo art. 117, comma 1, Cost. del riferimento esplicito ai vincoli comunitari quale limite alle competenze legislative. Tuttavia, dal punto di vista strettamente giuridico, la nuova formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost. si limita ad esplicitare un principio già da tempo presente nell'ordinamento ⁽⁶²⁾. Inoltre, i vincoli comunitari sono riferiti in modo assolutamente identico sia allo Stato sia alle Regioni ⁽⁶³⁾: la norma dell'art. 117, comma 1, Cost. rappresenta esclusivamente un limite generale, che non attribuisce competenze e responsabilità ulteriori ⁽⁶⁴⁾.

La Corte costituzionale non prende posizione in merito alla qualificazione giuridica del collegamento tra il Patto di stabilità comunitario e gli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica. Si limita ad attribuire un carattere incontestabile al "potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiet-

(60) Inizialmente proposto solo nelle argomentazioni di parte (cfr. la sentenza n. 4/2004) e successivamente fatto proprio anche dalla Consulta (la sentenza n. 36/2004).

(61) Sull'evoluzione dell'istituto v. A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 132 ss.

(62) Cfr. F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e internazionale*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*. Atti del L. Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 16-18 settembre 2004, Milano, Giuffrè, 2005, p. 237.

(63) Quindi, "i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non possono costituire il canale necessario per il recepimento dei vincoli di origine comunitaria", in quanto questi ultimi sono già immediatamente operativi anche nei confronti delle Regioni (A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rass. trib.*, 2004, p. 1203).

(64) *Contra*, cfr. V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, relazione al LII Convegno di Studi Amministrativi, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Varenna, 21-23 settembre 2006.

tivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio”, sul presupposto che “la natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall’ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato”⁽⁶⁵⁾. In questo modo, la sola presenza dell’*interesse comunitario* sembra essere sufficiente se non ad attribuire poteri ulteriori allo Stato, quanto meno ad influenzare i parametri del giudizio della legittimità costituzionale⁽⁶⁶⁾. Così il vecchio *interesse nazionale* rischia di essere sostituito dall’*interesse comunitario*.

Il costante collegamento tra il coordinamento comunitario e nazionale della finanza pubblica suggerisce la visione del Patto di Stabilità interno come riflesso nazionale del Patto di Stabilità concluso sul piano europeo. La denominazione comune di entrambe le discipline fa presumere la loro matrice negoziale, ma, suggestioni terminologiche a parte, solo a livello comunitario si è in presenza di una normativa che sia frutto di un accordo comune. Infatti, la disciplina del Patto di Stabilità interno è dettata unilateralmente a livello statale, con il ricorso sistematico alla collocazione delle norme sulla finanza pubblica nella legge finanziaria. Trattandosi pur sempre di una legge del Parlamento, è una legge di marcata iniziativa governativa, con un *iter* di approvazione che nella prassi la sottrae all’effettivo dibattito in aula⁽⁶⁷⁾. Di conseguenza, viene elusa la *ratio* sostanziale che affidava, ancora nella vigenza dell’originale art. 119 Cost., la configurazione dell’autonomia finanziaria alla riserva di legge statale, individuando nel Parlamento nazionale la sede idonea

(65) Corte costituzionale n. 36/2004. Sull’argomento G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell’Unione economica e monetaria* (nota a Corte costituzionale n. 4/2004), in *Giur. cost.*, 2004, p. 77.

(66) Secondo la *Relazione finale dell’Alta Commissione per il federalismo fiscale* (disponibile sul sito Internet www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione_attivita_commissione/relazione_attivita_svolta.html), p. 33 “vincoli imposti alla finanza pubblica al livello comunitario” inducono la Corte costituzionale a fornire “un’interpretazione estensiva del potere statale di coordinamento finanziario”.

(67) Cfr. L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 51.

per la ponderazione dei relativi interessi.

Per quanto riguarda il Patto di Stabilità dell'UE ⁽⁶⁸⁾, l'obiettivo fondamentale ad esso sotteso è quello di perseguire la stabilità economico-finanziaria di medio-lungo periodo delle finanze nazionali, sancita nel Trattato ⁽⁶⁹⁾. Non è casuale, invece, il fatto che i parametri quantitativi (di indebitamento e di disavanzo) siano contenuti in una normativa separata ⁽⁷⁰⁾, in modo da rendere più agevole la loro eventuale modifica o correzione ⁽⁷¹⁾. La collocazione nelle fonti di grado gerarchicamente inferiore sottolinea il fatto che si tratta di obbligazioni strumentali rispetto all'impegno di perseguire la stabilità economica e il tendenziale pareggio del bilancio.

Il rispetto dei parametri opera solo come una sorta di presunzione *iuris et de iure* dell'adempimento all'obbligo assunto. Nel caso contrario si passa alla verifica della coerenza della politica finanziaria con gli obiettivi del Patto. La decisione finale spetta in ogni caso non agli organi "tecnici" – la Commissione oppure il Tribunale di I grado e la Corte di giustizia –, ma all'organo politico – il Consiglio dei Ministri –, in modo da evidenziare che si tratta di una valutazione di merito, e non di pura coerenza tecnica. Nella prassi, il mancato rispetto dei parametri quantitativi è stato, finora, sempre considerato giustificato ⁽⁷²⁾.

Le sanzioni del Patto di stabilità dell'EU rappresentano uno dei suoi aspetti più pubblicizzati, ma, paradossalmente, meno

(68) Sull'argomento v. G. DELLA CANANEA, *Il Patto di Stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2001, p. 559.

(69) L'art. 104 del Trattato CE.

(70) La risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 (97/C 236/01) e i regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997.

(71) Per alcuni esempi di modifiche e di proposte di modifica, v. R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 997; ID., *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, ivi, 2005, p. 777. Il Patto risente tuttora della sua origine da un compromesso tra le contrastanti posizioni di Stati Membri; sulla trattativa che ha portato alla conclusione del Patto, v. G. DELLA CANANEA, *op. ult. cit.*, p. 563-564 e la bibliografia ivi indicata.

(72) Cfr. R. PEREZ, *Le conclusioni dell'Ecofin e la Corte di Giustizia europea*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 409 per i casi di Francia e Germania e, più in generale, ID., *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, cit., p. 778.

studiati. Manca tuttora una ricostruzione in termini di teoria generale in merito alla loro natura: infatti, l'apparenza del carattere amministrativo è contraddetta dalla destinazione dei proventi delle sanzioni non all'UE, ma agli Stati Membri, tipica della logica delle sanzioni civili. Un approfondimento meriterebbe anche la funzione delle sanzioni stesse: la prassi (dis)applicativa finora ha sottolineato come il vero mezzo dissuasivo sia proprio il procedimento preordinato alla loro applicazione⁽⁷³⁾, in quanto attira l'attenzione alla situazione delle finanze statali e mette sotto esame le relative politiche. Il Patto sembra in un'ultima analisi configurato come meccanismo procedimentale basato sulla fiducia reciproca nella condivisione degli obiettivi e nella volontà politica della loro attuazione, tipici della logica pattizia. E con ogni probabilità proprio quest'ultimo aspetto merita maggiore attenzione in sede di trasposizione del Patto nell'ordinamento interno.

7. Verso il federalismo: dalla sovranità limitata all'autonomia finanziaria graduata

Le limitazioni della sovranità statale a favore dell'Unione europea mettono in moto un singolare meccanismo: le competenze sottratte allo Stato-ordinamento vengono recuperate da un organo statale – il Governo – nella nuova veste di organo dell'UE⁽⁷⁴⁾. Considerata la regola dell'unanimità vigente in materia finanziaria a livello comunitario, tale ruolo mette lo Stato in condizioni di influenzare le politiche del settore. In questo modo sullo Stato convergono sia il ruolo del portatore degli interessi comunitari nell'ordinamento interno (in quanto soggetto responsabile per l'adempimento dei relativi obblighi), sia il compito di rappresentare a livello comunitario gli interessi della Repubblica e di tutti i suoi componenti. Nel caso della finanza pubblica si verifica un fenomeno ulteriore: la combina-

(73) Cfr. G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, cit., p. 569.

(74) Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 63.

zione tra la sussidiarietà discendente tipica dell'UE e la sussidiarietà ascendente proposta dalla Corte costituzionale produce l'effetto centrifugo del coordinamento verso il livello nazionale-governativo.

Di fronte all'esigenza comune della stabilità finanziaria e della crescita economica di medio-lungo periodo, rimane aperta la questione sulla scelta del metodo per raggiungere questi obiettivi senza sacrificare altri interessi costituzionalmente protetti. D'altronde, lo stesso Patto di stabilità comunitario non ha l'ambizione di offrire la soluzione migliore sul punto, essendo il suo compito principale quello di evitare "errori rilevanti" ⁽⁷⁵⁾: le teorie economiche del *second best* precisano come le norme giuridiche basate su criteri economici debbono essere necessariamente accompagnate da "clausole di fuga" ⁽⁷⁶⁾. Nell'apprezzabile tentativo di dominare l'incognita dell'economia, il Patto non rappresenta, quindi, un valore da perseguire a tutti i costi, ma uno strumento da inserire nel contesto complessivo dell'ordinamento.

Il coordinamento della finanza pubblica non può essere considerato in astratto, sotto il profilo meramente congiunturale della necessità di rispettare gli obblighi assunti a livello comunitario, con il rischio che l'*interesse comunitario* prenda posto del vecchio *interesse nazionale*. Il riconoscimento agli enti territoriali dell'autonomia finanziaria piena trasforma il potere statale di "indirizzo e coordinamento" in una competenza concorrente di "coordinamento della finanza pubblica". Il nuovo compito, quindi, è quello di coordinare senza indirizzare, cui si aggiunge nella fase iniziale anche la responsabilità di coordinare per permettere l'attuazione dell'autonomia finanziaria. In futuro, la mancata attuazione del federalismo fiscale sarà l'eredità più pesante cui fare fronte.

È necessario quindi cambiare la prospettiva del coordinamento della finanza pubblica, trasformando il Patto di stabilità da uno strumento particolarmente incisivo cui viene attribuita la

(75) L'art. 104, comma 2, Trattato CE.

(76) Cfr. T. PADOA SCHIOPPA, *La lunga via per l'euro*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 292-293.

funzione prioritaria di evitare le sanzioni per il mancato rispetto degli impegni comunitari, in un criterio diretto ad attuare pienamente il disegno autonomistico costituzionale, interpretando quelle regole dell'UE che ora sono viste solo come un limite, come minimo comune denominatore. Non più dunque un obiettivo da tutelare a livello statale, ma un valore condiviso da tutti, che richiede un piano coerente e sistematico che ne permetta l'attuazione.

Occorre restituire al Patto di stabilità interno il rispetto delle autonomie insito nella propria denominazione: una limitazione consensuale assunta in vista di obiettivi comuni, non un valore imposto dall'alto ed altrimenti estraneo al sistema. Tutto ciò nell'ambito di un modello costituzionale che configura tra gli elementi della Repubblica un rapporto non unidirezionale e standardizzato, ma fondato sul coinvolgimento attivo di tutti i livelli di governo del territorio, in modo che il grado di autonomia di ciascun ente sia adeguato alle proprie esigenze, passando dall'ottica del divieto a quella della promozione, dove la responsabilità completa l'autonomia e ne determina il grado.