

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2019

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato¹

di Guido Rivosecchi

Università di Padova

Componente del comitato scientifico della rivista

SOMMARIO:

- 1) . Premessa: gli effetti perversi dell'inattuazione dell'autonomia finanziaria regionale.
- 2) L'interpretazione "centralistica" delle variabili che condizionano l'autonomia finanziaria e l'irresponsabilità politica.
- 3) La perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria e tributaria.
- 4) Come garantire le autonomie territoriali nella crisi.
- 5) Regionalismo differenziato e coerenza con l'art. 119 Cost.
- 6) Autonomia finanziaria e specialità.
- 7) Qualche considerazione conclusiva.

1. Premessa: gli effetti perversi dell'inattuazione dell'autonomia finanziaria regionale

La questione dell'autonomia finanziaria regionale è tornata oggi di grande attualità soprattutto in relazione al rilancio del c.d. regionalismo differenziato.

Deve essere però ricordato che già in origine il disegno costituzionale di autonomia poggia in larga parte sulla questione finanziaria. Si tratta di uno dei nodi più dibattuti e ancor oggi irrisolti se soltanto si pensa che nei sistemi policentrici l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse; che l'entità di tali risorse dipende molto spesso dalle scelte delle istituzioni centrali; e, infine, che l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica "effettiva"². L'autonomia finanziaria è quindi funzionale a consentire alle Regioni di esprimere scelte di indirizzo e garantire il finanziamento delle funzioni amministrative per realizzare politiche pubbliche, assumendo, come già a suo tempo osservato da Costantino Mortati, «valore di pietra angolare del sistema»³.

A più di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e a diciotto dalla riforma del Titolo V, occorre anzitutto chiedersi se il modello costituzionale di autonomia finanziaria sia stato effettivamente attuato e abbia raggiunto gli scopi che gli affida la Costituzione nel sorreggere l'autonomia delle Regioni e il finanziamento di funzioni.

La risposta non può che essere negativa. Occorre pertanto cercare di comprenderne le ragioni per poter così sviluppare una riflessione sul da farsi al fine di consentire alle Regioni di svolgere le funzioni ad esse affidate; funzioni, in molti casi, preordinate a garantire prestazioni. Anche se la potestà statutaria e i titoli di competenza legislativa non riservano alle Regioni italiane competenze generali sui diritti, i poteri regionali possono incidere su di essi, intervenendo sugli *standard* di erogazione delle prestazioni, e le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono perfino realizzare vere e proprie politiche sui diritti, incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori⁴.

Tutto ciò si riflette sulla definizione del contenuto dei diritti (con particolare riguardo a quelli sociali), stante l'inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il

¹ Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconomi.it

² Cfr., per tutti, M.S. Giannini, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 356 e 362.

³ Secondo la nota espressione di C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova 1976, 906, che già ne individuava l'indefettibile presupposto per realizzare *politiche regionali*, volte a garantire le «erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici» secondo determinate «scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici, di sviluppo».

⁴ Cfr., ad esempio, A. Morelli – L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

godimento dei diritti a cui esse sono funzionali. L'esigibilità di ogni diritto a prestazione riconosciuto dalle norme costituzionali – e, conseguentemente, la sua effettività – dipende anche dal grado di definizione del contenuto dello stesso che si traduce nella determinazione delle prestazioni concretamente disponibili, e, quindi, azionabili da parte dei beneficiari⁵.

Non va tra l'altro dimenticato che dei tre grandi diritti sociali che assorbono larghissima parte delle risorse (salute, istruzione e previdenza), il primo e in buona parte il secondo sono affidati alla cura delle Regioni⁶. Ne consegue che le risorse finanziarie regionali devono essere adeguate al soddisfacimento di questi diritti. Svolgere le funzioni, garantire prestazioni e realizzare politiche regionali necessita infatti di disponibilità finanziarie che sono a loro volta condizionate dal modello costituzionale di autonomia e dalle scelte del legislatore statale. Come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale all'indomani della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'attuazione dell'art. 119 Cost. – e, più in generale, dell'intero Titolo V⁷ – richiede che la legge statale di coordinamento determini non soltanto i principi a cui le Regioni sono tenute ad attenersi, ma anche le grandi linee del complessivo sistema tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva degli enti sub-statali⁸.

2. L'interpretazione “centralistica” delle variabili che condizionano l'autonomia finanziaria e l'irresponsabilità politica

Il punto di partenza è costituito dal fatto che la Costituzione anche in tema di finanza territoriale, così come, in linea generale, in materia di finanza pubblica, non ha accolto una determinata teoria economica⁹, configurando piuttosto il “nostro” come un modello di finanza territoriale prevalentemente “aperto” alle scelte del legislatore, pur nei limiti di alcuni elementi prescrittivi posti dall'art. 119 Cost., a partire dal principio del finanziamento integrale delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

Da ciò segue che il grado di autonomia finanziaria, capace appunto di incidere sull'autonomia politica delle Regioni, dipende dal combinarsi di alcune variabili dalle quali si desume il tasso di autonomia o di accentramento del sistema:

⁵ Un esame della giurisprudenza comune sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: cfr., di recente, Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III *quater*, 17 aprile 2018, n. 4214; Cons. St., Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Cons. St., Sez. II, 6 aprile 2017, n. 823; Cons. St., Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347. Ciò indica come il parametro costituzionale in parola non incida soltanto sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma costituisca garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili.

⁶ Sul punto, cfr., ad esempio, M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 14 s.

⁷ In base allo stesso nesso tra attuazione dell'art. 119 Cost. e attuazione del Titolo V delineato dalla Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 370 del 2003, ha ad esempio affermato che «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali».

⁸ Sent. n. 37 del 2004, punto n. 5 del “Considerato in diritto”.

⁹ Come risulta dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni de Maria, e dai lavori della stessa Assemblea Costituente: sul punto cfr., per tutti, S. Bartole, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. Branca, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, 198 s.; M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *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, Giuffrè, 2014, 20 s.; nonché, se si vuole, G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 221 ss.

a) la scelta di un sistema di finanza autonoma o finanza derivata: la combinazione, cioè, di “quanta” finanza autonoma e di “quanta” finanza derivata;

b) la distribuzione delle funzioni amministrative secondo sussidiarietà: il che implica che le funzioni devono essere distribuite in via preventiva rispetto al successivo e adeguato finanziamento;

c) l’esistenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite: sui fondi vincolati in materie di competenza regionale si è giocata una partita importante tra lo Stato e le Regioni davanti alla Corte costituzionale, perché la finanza regionale può essere anche tutta da trasferimento senza limitare l’autonomia, mentre è il vincolo posto dal legislatore statale sulle risorse trasferite che interferisce con l’autonomia stessa;

d) la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica.

Sullo sfondo, si devono tenere ovviamente presenti gli obblighi costituzionali di perequazione, quale caratteristica strutturale dei sistemi di autonomia finanziaria, funzionale ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali.

Pur con i vincoli posti dall’art. 119 Cost., è il combinarsi di queste variabili che determina l’effettivo grado di autonomia finanziaria. Si pensi, da un lato, alla mancata attuazione del federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata e, dall’altro lato, ai diversi gradi di intensità assunti dal coordinamento finanziario; o, ancora, a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra Stato e Regioni, quando, come spesso accaduto negli ultimi anni, viene richiesto alle autonomie di realizzare risparmi di spesa.

Nel corso della storia del regionalismo italiano, anche dopo la riforma del Titolo V del 2001, la combinazione di queste variabili da parte del legislatore statale nell’attuazione del modello costituzionale non ha mai favorito l’autonomia regionale.

In origine, l’autonomia finanziaria è storicamente condizionata da una legislazione statale rivolta ad assicurare la netta prevalenza del modello di finanza derivata che affonda le radici nella riforma tributaria dell’inizio degli anni Settanta (legge n. 825 del 1971), caratterizzata da un’accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante¹⁰. Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all’attuazione del disegno autonomistico (1970-72), il finanziamento delle funzioni degli enti decentrati veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali¹¹, senza, peraltro, essere commisurato alle funzioni progressivamente conferite¹². Ciò ha costantemente condizionato in senso restrittivo la potestà legislativa e amministrativa delle Regioni e le loro scelte di indirizzo politico, subordinandole a un modello eteronomo di finanziamento che continua a dipendere dallo Stato. Tutto ciò, ora come allora, limita le Regioni nella loro facoltà di identificare le funzioni per realizzare proprie politiche¹³.

L’esigua consistenza dell’autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rende gli enti sub-statali, pur autonomi nell’impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l’effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la

¹⁰ Tale risultato si poneva in sostanziale elusione del disposto costituzionale che già nella versione originaria dell’art. 119 Cost. prevedeva, sia pure soltanto per le Regioni, tributi propri e quote di tributi erariali: in questo senso, cfr. L. Paladin, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, 852.

¹¹ Sul punto, cfr. G. Cerea, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, 1997, 107 ss.

¹² Sul punto, cfr. M. Carli, *La finanza regionale dopo il D.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1979, 39 ss., spec. 44 ss.

¹³ Di vero e proprio «paradosso dell’autonomia finanziaria regionale e locale» discorre P. Bonetti, *L’autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un’introduzione dall’art. 114 all’art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2010, 1171, in quanto «essa è garantita a livello costituzionale, ma le diverse forme di finanziamento delle spese regionali e locali sono stabilmente condizionate soprattutto dalle scelte, anche contingenti, fatte dal legislatore statale sulle materie di competenza statale».

responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo¹⁴. Esemplificative, al riguardo, le vicende del servizio sanitario regionale, che assorbe larghissima parte dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario (circa l'80 per cento del bilancio), tramite un sistema di finanziamento che era tradizionalmente basato sul criterio della spesa storica e sul ripiano “a piè di lista” dei disavanzi accumulati nel corso degli anni. Pertanto, sino all'introduzione del “metodo pattizio” per il finanziamento delle prestazioni sanitarie, a cui ha fatto seguito l'istituto dei c.d. piani di rientro dal disavanzo, sono sempre state le necessità di spesa a determinare le decisioni sulla quantità e sui mezzi di finanziamento, così determinando il rovesciamento delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse (artt. 118 e 119 Cost.)¹⁵.

Tutti i tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale, con l'originario (1972, 1977, 1997-98) e il vigente Titolo V non hanno mai misurato il finanziamento delle funzioni partendo dal riordino dell'amministrazione statale (e dalla definizione dei costi delle relative funzioni). Quanto detto vale anche per le c.d. leggi Bassanini, che hanno posposto il riordino del “centro”, e per la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale che, pur contenendo elementi di significativa discontinuità, a partire dall'introduzione dei costi *standard* per il calcolo del costo delle funzioni (peraltro ancora inattuati), come i precedenti conferimenti ha privilegiato la determinazione, dal “centro”, delle risorse necessarie a garantire il finanziamento delle funzioni affidate a Regioni ed enti locali anziché il potenziamento del potere impositivo proprio, anche a causa della sopravvenuta crisi economico-finanziaria che ha interferito con il processo di attuazione della riforma.

3. La perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria e tributaria

Tali tendenze non sono mutate neanche con la riforma del Titolo V del 2001, che pure lasciava prefigurare una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria¹⁶.

La responsabilità non è soltanto della giurisprudenza costituzionale, ma anzitutto del legislatore statale che non ha adeguatamente accompagnato e indirizzato l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Sul lato della spesa, specie negli ultimi anni con la c.d. legislazione della crisi, il coordinamento finanziario può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni frapposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate¹⁷.

L'interpretazione finalistica ed espansiva del coordinamento della finanza pubblica, intesa quale clausola trasversale nel riparto delle competenze, è stata successivamente acuita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio, mediante la revisione non soltanto dell'art. 81 Cost., ma anche dell'art. 117 Cost., nella parte in cui la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» transita dalla competenza ripartita a quella esclusiva dello Stato, e soprattutto per effetto del comma premesso all'art. 97 Cost., il quale richiama *tutte* le pubbliche amministrazioni (e, quindi,

¹⁴ Cfr. A. D'Atena, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università “La Sapienza”, Roma, 31 gennaio – 1 febbraio 1997, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, 16, per il quale tale scissione da un lato limita la possibilità di autonoma determinazione delle politiche regionali e, dall'altro lato, determina *deficit* di responsabilità politica.

¹⁵ Per un efficace approfondimento di queste problematiche, cfr. S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 23/2014, spec. 4 ss.; Id., *Il rientro delle regioni dal disavanzo sanitario*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. Morrone, Torino, Giappichelli, 2015, 342 ss.

¹⁶ Cfr., per tutti, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 42 ss.

¹⁷ Cfr., ad esempio, A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235 ss.

tutti gli enti territoriali), in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico¹⁸. Sicché anche la Corte costituzionale, pur affermando che gli effetti “emergenziali” della perdurante crisi economico-finanziaria non possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze¹⁹, ha favorito la progressiva espansione del coordinamento finanziario, imponendo forti limitazioni di spesa degli enti sub-statali²⁰.

Sul versante delle entrate, le tendenze degli ultimi anni esprimono analogo disfavore nei confronti dell'autonomia. Il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno anzitutto fornito un'interpretazione complessivamente svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d'imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall'originario al vigente Titolo V²¹. Basti pensare a quella giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente negato che i tributi anteriori alla riforma costituzionale del 2001, originariamente disciplinati da fonti statali, ma il cui gettito è riservato alle autonomie, possano essere considerati tributi propri²².

All'opposto, il quadro normativo segna un significativo sottodimensionamento dei tributi propri sotto il profilo non soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo, questi ultimi in maniera pressoché irrilevante sull'autonomia dell'ente territoriale²³. Né, sotto questo profilo, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 68 del 2011, in materia di autonomia tributaria regionale, pur prevedendo la trasformazione di alcune forme di prelievo statale in tributi propri regionali, hanno prodotto gli effetti attesi. Infatti, anche quando, a far data dal 1° gennaio del 2013, si è effettivamente compiuto l'“abbandono” dei relativi presupposti di imposta da parte dello Stato, sui tributi divenuti a tutti gli effetti propri dell'ente territoriale²⁴ è stato comunque consentito allo Stato di legiferare. Emblematico, al riguardo, il caso dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), che era stato qualificato come tributo proprio regionale non soltanto dal legislatore, ma dalla stessa Corte costituzionale²⁵, la cui disciplina è stata invece successivamente ricondotta alla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, nonché a titoli di competenza esclusiva dello Stato²⁶.

Pertanto, il potenziamento dei tributi propri regionali – previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che impone, a far data dal gennaio 2013, la “rinuncia” da parte dello Stato ai tributi propri derivati indicati dalla norma in parola, e la conseguente trasformazione degli stessi in tributi propri in senso stretto – è rimasto in larga parte sulla carta, ed è ben lungi dal compiersi il percorso da un lato di potenziamento dei tributi propri degli enti territoriali e, dall'altro lato, di convergenza verso i costi e i fabbisogni *standard* degli enti territoriali stessi²⁷.

¹⁸ Tra le tante, sentt. n. 60 del 2013 e n. 88 e 188 del 2014.

¹⁹ Cfr., ad esempio, sentt. n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014.

²⁰ *Ex plurimis*, sentt. n. 169 e n. 179 del 2007; n. 289 del 2008; n. 69 del 2011; n. 139 del 2012; n. 88 del 2014; n. 143 del 2016.

²¹ Cfr., ad esempio, C. Calvieri, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2013, 59 ss.

²² Cfr., in maniera significativa, sentt. n. 296, n. 297 e n. 311 del 2003.

²³ Si pensi all'imposta sulla raccolta dei tartufi della Regione Veneto, istituita da una legge regionale del 1988 e successivamente soppressa a causa dell'esiguità dell'introito rispetto ai costi di gestione amministrativa.

²⁴ Tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale; imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo; imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali; tasse sulle concessioni regionali; imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

²⁵ Sent. n. 18 del 2013.

²⁶ Sent. n. 13 del 2015.

²⁷ Cfr. F. Gallo, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1/2012, 7 e 21.

Inoltre, secondo quanto previsto dalla riforma, si sarebbe dovuto procedere al finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali mediante compartecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo, disponendo, contestualmente, la soppressione dei trasferimenti statali. Tale sistema di finanziamento, per questa parte, non ha ancora trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse finanziarie. Ciò è eloquentemente provato dal rinvio contenuto nella legge di bilancio per il 2018 che ha posposto, in attesa del riordino della fiscalità locale, l'applicazione della disciplina in parola al 2020²⁸.

In conclusione, la finanza territoriale continua ad essere in larghissima parte derivata o limitatamente compartecipata. Tutto ciò limita l'autoidentificazione delle funzioni da parte delle Regioni e mortifica le funzioni legislative e amministrative regionali.

4. Come garantire le autonomie territoriali nella crisi

In questo contesto, le Regioni possono esercitare le funzioni ad esse affidate dalla Costituzione e realizzare vere e proprie politiche soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l'effettiva autonomia nel disporne. In caso contrario, può verificarsi un disallineamento tra funzioni e risorse.

Su questi processi ha poi inciso la crisi economico-finanziaria. Pur caratterizzando larga parte degli Stati membri dell'Unione europea, l'accentramento della finanza e dei tributi non era imposta in termini di politica economica. Al contrario, se si condivide il presupposto per il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario stimoli alla crescita, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per gli enti territoriali (basti pensare alle diverse declinazioni del c.d. patto di stabilità interno che si sono susseguite nel tempo) può rivelarsi controproducente, perché a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Non è certamente un caso che, in passato, gli Stati federali o gli Stati ad ampia autonomia regionale abbiano spesso apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti sub-statali, al fine di sostenere programmi di spesa per favorire l'identificazione delle funzioni, l'erogazione delle prestazioni e lo sviluppo economico in relazione ai bisogni dei territori. Invece, nell'ultimo decennio, la scelta di accentrare anche le decisioni finanziarie e fiscali ha acuito uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale.

In tale contesto, occorre quindi chiedersi come garantire le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni.

Nel processo di attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Cost. sarebbe anzitutto necessario garantire l'attuazione del sistema di perequazione. Ancora oggi, il "vero e proprio" fondo perequativo generale, previsto dall'art. 119 Cost. e oggetto di una prima disciplina da parte dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009, non ha trovato attuazione, sicché il sistema è tuttora regolato da fondi perequativi "settoriali": quello previsto per la sanità, quello previsto per i trasposti e il vecchio fondo perequativo generale dell'art. 9 del decreto legislativo n. 56 del 2000, che si aggiungono a quello previsto per gli enti locali (art. 23 del decreto legislativo n. 68 del 2011). Da quanto detto segue che l'attuazione dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009 sia ormai irrinunciabile, in quanto rivolta a garantire il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

In secondo luogo, dovrebbe essere assicurata da parte dello Stato l'individuazione dei livelli essenziali in riferimento a tutti i comparti e ambiti materiali.

In terzo luogo, appare ormai improcrastinabile l'attuazione del principio dei costi *standard* per il calcolo dei costi delle funzioni, necessari per assicurare il funzionamento del meccanismo solidaristico.

Quanto ai livelli essenziali, è ben vero che la loro determinazione da parte del legislatore statale è espressione di atto di indirizzo politico, con la quale lo Stato fissa la soglia di eguaglianza

²⁸ Cfr. l'art. 1, comma 778, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

che deve essere garantita, e, quindi, non ha nulla di costituzionalmente necessario. Ed è altrettanto vero che, ricorrendo a tale titolo di competenza, spesso lo Stato ha limitato la potestà legislativa regionale, con l’avallo della giurisprudenza costituzionale: basti pensare alla giurisprudenza costituzionale sulla semplificazione amministrativa o a diversi altri “filoni” della giurisprudenza della Corte.

Tuttavia, visto dalla prospettiva in cui è stato introdotto, e quando l’individuazione dei livelli essenziali riguarda proprio le funzioni regionali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali), il titolo di competenza in parola costituisce una garanzia per l’autonomia regionale, fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte stessa individua nei livelli essenziali la misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni essenziali²⁹.

Certo i livelli essenziali non costituiscono strumento di riduzione dei divari territoriali: per conseguire questo obiettivo occorrerebbero piuttosto scelte di politica economica assunte a livello centrale e l’erogazione di risorse aggiuntive. Nondimeno, la determinazione dei livelli stessi è diventata oggi uno dei pochi presidi, nella disponibilità delle Regioni, per ottenere risorse “certe” e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse. In tutti gli altri casi, i tentativi delle Regioni di affermare l’insufficienza delle risorse a loro disposizione per svolgere funzioni amministrative sono stati invece vani.

In tale contesto, in cui il finanziamento delle prestazioni è determinato in maniera esogena dal centro, la sua entità è stata almeno talvolta definita attraverso moduli di leale collaborazione che cercano di assicurare un confronto con le Regioni su quanto trasferire rispetto alle funzioni da svolgere e alle prestazioni da garantire³⁰. Mediante questi procedimenti viene garantita, in via di prassi, la partecipazione regionale al finanziamento di alcune funzioni (si pensi alla sanità), con l’effetto di rafforzare l’incidenza regionale sulla determinazione delle funzioni e delle risorse, anche in ambito di competenza legislativa statale.

Nondimeno, va osservato che, negli anni più recenti, anche i richiamati moduli procedurali si sono rivelati insufficienti a realizzare l’effettivo finanziamento delle funzioni, a causa della tendenza dello Stato ad aggirare gli obblighi collaborativi, richiedendo in seguito risparmi alle Regioni in sede di manovra annuale, con l’effetto di pregiudicare quella corrispondenza tra risorse e livello di prestazioni da erogare che si era cercato di garantire in Conferenza.

È per questo che oggi la capacità di erogare i livelli essenziali diviene il parametro su cui misurare, quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei “tagli lineari” dei finanziamenti e delle misure di contenimento della spesa, che non possono scendere, appunto, al di sotto di tale livello³¹.

²⁹ Di particolare rilievo, sotto quest’ultimo profilo, le recenti pronunce che affermano la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l’emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018.

³⁰ Cfr., ad esempio, sentt. n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 162 del 2007; n. 124 e n. 322 del 2009; n. 121 e n. 309 del 2010; n. 8 e n. 330 del 2011; n. 297 del 2012; n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”.

³¹ In questo precario contesto, la Corte ribadisce infatti la necessità di procedere alla determinazione e all’aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell’individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l’esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l’aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. V. anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

5. Regionalismo differenziato e coerenza con l'art. 119 Cost.

Le conclusioni tratte sin qui possono essere utili anche in chiave prospettica, in relazione al c.d. regionalismo differenziato fondato sull'art. 116, terzo comma, Cost.

La facoltà di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie costituisce espressione di quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni previsto dal Titolo V Cost. imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma costantemente bilanciato dai valori dell'unità giuridica ed economica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione nella distribuzione delle risorse³².

A tali fini, le c.d. “pre-intese” sottoscritte nel 2018 da alcune Regioni con il Governo e le ulteriori proposte di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. oggi *in itinere*, pur nella varietà dei contenuti, esprimono indubbiamente una forte “reazione” all'accentramento delle competenze legislative determinatosi nel corso degli anni. Si va da rivendicazioni di un cospicuo numero di materie, a proposte rivolte a introdurre discipline derogatorie rispetto ai (puntuali) limiti stabiliti dalla legislazione statale di principio, a richieste di specifici poteri legislativi inerenti all'organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative o di acquisizione di funzioni amministrative *tout court*, o di incremento delle dotazioni finanziarie o di esenzioni e agevolazioni fiscali. Tra queste, si segnalano – anche nei richiamati “accordi preliminari” – funzioni in materia di istruzione e formazione professionale, politiche attive del lavoro, organizzazione sanitaria, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con un'evidente incidenza sui diritti a prestazione la cui cura è rimessa in larga parte alle autonomie territoriali.

Quanto detto apre la delicata questione del finanziamento delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento e della relativa sostenibilità non soltanto giuridica ma anche economica di tale disegno di differenziazione. Al riguardo, deve essere anzitutto ricordato che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, una volta determinati, devono ritenersi imprescindibile soglia di tutela dei diritti da garantire necessariamente anche nella prospettiva del c.d. regionalismo differenziato.

In secondo luogo, i principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero valere come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. da un duplice punto di vista: a) la Regione che chiede di attivare la procedura costituzionalmente prevista per l'acquisizione di ulteriori competenze dovrebbe presentare determinate caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di connessione tra funzioni e risorse, in maniera tale da garantire che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni preventivamente acquisite, senza invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

6. Autonomia finanziaria e specialità

Se il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario è “aperto”, largamente inattuato e, nei suoi elementi prescrittivi, poco giustiziabile, la prospettiva cambia per il modello di finanza delle autonomie speciali che si connota per una maggiore “rigidità”, in quanto le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata, e così vengono assicurate, in linea generale, risorse maggiormente “certe” rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie.

In questo quadro, in cui gli statuti non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni, lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ha seguito un percorso

³² Cfr., ad esempio, L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018.

sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune, e sempre più di carattere “negoziale” mediante la valorizzazione degli accordi bilaterali.

Gli enti dotati di autonomia particolare hanno così consolidato attraverso il metodo dell'accordo uno specifico modello di finanza negoziata, secondo il quale, tra l'altro, alla disponibilità di risorse può corrispondere il trasferimento di ulteriori funzioni statali.

Tale metodo ha prodotto risultati ed effetti profondamenti diversi all'interno del complesso sistema delle autonomie speciali³³. Gli esempi sono fin troppo noti: basti pensare, da un lato, all'evoluzione del sistema finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano, riflesso della capacità dei territori di attivare competenze e acquisire un novero crescente di funzioni; e, dall'altro, a quello della Regione siciliana, rivelatosi inidoneo a garantire il finanziamento dell'ampio catalogo delle competenze statutarie senza ricorrere a trasferimenti erariali³⁴.

La finanza delle autonomie speciali è stata recentemente oggetto di profonde modificazioni per effetto di una duplice stagione di accordi: i primi, intercorsi tra lo Stato e le autonomie speciali dell'arco alpino tra il 2009 e il 2010, che, trasfusi in norme di legge, hanno modificato la disciplina statutaria, secondo quanto previsto dagli stessi statuti speciali; i secondi, sottoscritti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia differenziata nel 2014, i quali, pur non incidendo sui rispettivi statuti ed avendo un portata prevalentemente transattiva, hanno comunque concorso alla ridefinizione dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali, nonché a conseguire il loro apporto agli obiettivi di finanza pubblica³⁵. È, infatti, attraverso tali accordi che vengono individuate le funzioni e le risorse da trasferire dal centro alla periferia e viene periodicamente ridefinito l'apporto delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica³⁶. Alla determinazione del contributo delle autonomie speciali, irrevocabile sul piano esterno, essendo lo Stato responsabile in sede europea per l'andamento dei conti pubblici, può corrispondere la negoziazione sul piano interno ai fini del riparto degli oneri finanziari, in maniera coerente con il paradigma per il quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo³⁷.

Gli accordi in parola hanno garantito, da un lato, un più solido presidio dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali, e, dall'altro lato, nel corso degli ultimi anni, un considerevole effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale, in ragione delle numerose rinunce ai ricorsi pendenti, che si sono tradotte in declaratorie di cessazione della materia del contendere o in decisioni di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse in caso di *ius superveniens* modificativo delle modalità di conseguimento delle intese relative al riparto degli oneri finanziari³⁸.

Nondimeno, il nodo dell'autonomia finanziaria speciale appare tutt'altro che risolto³⁹. Esso chiama in gioco il difficile bilanciamento delle garanzie speciali dell'autonomia e gli obblighi costituzionali di solidarietà, intesa quale mutuo sostegno tra tutte le componenti della Repubblica.

³³ Sunti di particolare interesse, non soltanto in riferimento alla specialità sarda, sono ora contenuti nel volume curato da G. Coinu, G. Demuro e F. Mola, *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, ESI, 2017.

³⁴ Per un'efficace panoramica, cfr. G. Demuro e I. Ruggiu, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, il Mulino, 2012, 395 ss.

³⁵ Tali accordi sono stati sottoscritti: in data 9 giugno 2014 da Governo e Regione autonoma siciliana; in data 21 luglio 2014 da Governo e Regione autonoma Sardegna; in data 15 ottobre 2014 da Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano; in data 23 ottobre 2014 da Governo e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

³⁶ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 11 ss.

³⁷ Sul punto, v. R. Bin, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015, 800 s.

³⁸ Significativa, ad esempio, la sent. n. 141 del 2016, sulla scorta di un ormai consolidato “filone” inaugurato dalla sent. n. 19 del 2015.

³⁹ Per un'efficace analisi di alcuni dei problemi “sul tappeto”, cfr. G. D'Amico, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi «riparatori»*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 128 ss.

In altre parole, la specialità, quale istituto tipico degli ordinamenti regionali, che concorrono a realizzare la vera eguaglianza nel segno della differenziazione, dovrebbe mantenere un assetto della finanza e dei tributi ragionevolmente differenziato nei limiti della sostenibilità e dell'eguaglianza dei diritti, specie di fronte ai sacrifici richiesti in periodo di crisi economica a tutti i cittadini, a prescindere dalla loro appartenenza territoriale, come si desume dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo quinquennio⁴⁰.

Di qui, il tentativo degli ultimi anni di estendere, da parte statale, limiti e vincoli finanziari agli enti ad autonomia differenziata, quale effetto del rafforzamento delle misure europee di coordinamento finanziario e fiscale che hanno fatto seguito al deflagrare della crisi e richiesto la riduzione del debito, a cui sono state chiamate a concorrere, appunto, anche le autonomie speciali⁴¹.

Nel definire il contenzioso costituzionale che hanno alimentato tali misure legislative, la Corte ha dapprima affermato che i principi di coordinamento della finanza pubblica sono opponibili alle autonomie speciali soltanto previo accordo⁴²; in seguito, invece, ha consentito che il contributo richiesto potesse essere unilateralmente determinato dal legislatore statale in via transitoria sino al conseguimento dell'accordo⁴³, negando che quest'ultimo abbia rango costituzionale⁴⁴, così progressivamente rafforzando gli interventi di coordinamento finanziario direttamente opponibili alle autonomie speciali.

Quanto alle fonti di finanziamento, sebbene le norme statutarie speciali consentano di stabilire tributi propri, gli enti ad ordinamento differenziato non hanno fatto un cospicuo utilizzo della loro capacità impositiva, preferendo il ricorso alle compartecipazioni ai tributi erariali. La prima componente delle entrate corrisponde infatti soltanto al 12 per cento del totale (contro il 25 per cento circa delle Regioni a statuto ordinario), mentre le compartecipazioni rappresentano circa il 60 per cento del totale delle entrate delle autonomie speciali (contro il 30 per cento circa del totale delle entrate delle Regioni di diritto comune). Permane, inoltre, una certa dipendenza della finanza delle autonomie speciali dai trasferimenti dalle amministrazioni centrali – anche se con diversi gradi di intensità – poco sintonica con il loro statuto costituzionale di autonomia⁴⁵.

7. Qualche considerazione conclusiva

In definitiva, nel nostro sistema policentrico, l'autonomia “effettiva” delle Regioni nell'elaborare proprie politiche dipende oggi in larga misura dal dato finanziario-fiscale.

La più recente giurisprudenza costituzionale ha tentato di sviluppare soluzioni e strategie argomentative rivolte a garantire non soltanto, come già eravamo abituati, il principio collaborativo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, ma anche la certezza delle risorse costituzionalmente vincolate a garantire lo svolgimento delle funzioni.

La Corte ha in più pronunce affermato che la riduzione dei finanziamenti regionali deve essere di carattere transitorio e temporaneo⁴⁶ e che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono

⁴⁰ Cfr. sentt. n. 221 del 2013, n. 23 e n. 88 del 2014; n. 19 e 141 del 2015; n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

⁴¹ Si veda il Rapporto dell'allora Vicepresidente della Commissione europea e Commissario per gli Affari Economici e Monetari, Olli Rehn, sottoposto all'Eurogruppo il 29 novembre del 2011, significativamente intitolato «L'Italia e la sfida dell'alto debito/bassa crescita», in cui erano richiesti interventi correttivi aggiuntivi rispetto a quelli previsti nella legge di stabilità per il 2012.

⁴² Cfr. sent. n. 353 del 2004.

⁴³ Cfr. sentt. n. 19, n. 65, n. 77, n. 82, n. 89, n. 155 del 2015.

⁴⁴ Cfr., in particolare, sent. n. 23 del 2014, punto n. 5.1 del “Considerato in diritto”, ove si afferma che il metodo dell'accordo e la relativa procedura concertativa «non è costituzionalmente necessitata».

⁴⁵ I dati sono tratti dall'*Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, svolta nella XVII legislatura, che si è conclusa nella seduta del 4 novembre 2015 con l'approvazione del Doc. XVII-bis, n. 3, spec. 36 ss.

⁴⁶ Significativa, in questo senso, la sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”; nonché, tra le tante, sentt. n. 193 del 2012; n. 141 del 2016; n. 154 e n. 169 del 2017; n. 6 del 2019, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento⁴⁷.

Non molto di più può, però, essere chiesto innanzi alla Corte costituzionale.

La soluzione andrebbe pertanto ricercata nella valorizzazione degli strumenti di concertazione tra Stato e Regioni, e, quindi, delle procedure e delle sedi collaborative in cui sia garantito un confronto sulle funzioni che le Regioni devono svolgere e, in seguito, sulle risorse da trasferire.

All'opposto, le più recenti vicende del regionalismo italiano mostrano uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato finisce, invece, per imporre agli enti territoriali gli incisivi obiettivi del coordinamento finanziario, con effetti limitativi sulla loro autonomia politica. Ciò concorre a degradare i caratteri del regionalismo cooperativo a connotazioni di tipo «coercitivo»⁴⁸.

Alla luce delle tendenze prese in esame, l'impressione finale è che ciò che resta oggi del regionalismo cooperativo sia una contrattazione – se non, addirittura, una perdurante conflittualità – sulle risorse finanziarie, volta a garantire, talora senza successo, almeno i livelli essenziali.

Si può quindi osservare che l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria ha colto di sorpresa un regionalismo ancora immaturo, interferendo con il già difficile processo di attuazione del Titolo V, e determinando, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale, così limitando lo svolgimento delle funzioni e l'erogazione delle prestazioni.

Nel nostro sistema policentrico, la questione è complessa, perché lo Stato controlla la finanza e può anche ricorrere ai poteri sostitutivi, sicché si attenua la garanzia del principio generale secondo il quale ogni livello territoriale di governo dovrebbe essere chiamato a rispondere dell'esercizio delle "proprie" attribuzioni.

Qualche segnale positivo per l'autonomia si ravvisa comunque nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi cinque anni, soprattutto rispetto al tentativo di assicurare certezza di risorse fornendo un'interpretazione delle regole sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio coerente con il principio autonomistico, che pone limiti alla pretesa del legislatore statale di utilizzare le finanze regionali per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, sottraendo risorse giuridicamente accertate dagli enti sub-statali e correttamente rappresentate nei rendiconti per farle rifluire nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche⁴⁹.

Tale orientamento appare tanto più convincente nella fase di transizione dalle regole del patto di stabilità interno a quelle sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali. Con le prime, questi ultimi sono stati assoggettati, ormai da diversi anni, a stringenti limiti di spesa, rispetto ai quali le seconde dovrebbero garantire maggiore elasticità alle politiche di bilancio degli enti sub-statali, perché il rispetto o meno dell'equilibrio di bilancio è il risultato delle scelte di indirizzo e delle politiche adottate dell'ente territoriale, mentre le regole del patto di stabilità interno, in quanto espressione della funzione di coordinamento finanziario, impongono un determinato riparto degli oneri finanziari che gli enti territoriali sono chiamati a sostenere per conseguire determinati obiettivi di finanza pubblica.

⁴⁷ Cfr. sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁸ Cfr. S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 120.

⁴⁹ Cfr. sentt. n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018.