



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA

Scienze Giuridiche

Indirizzo Diritto pubblico - Diritto urbanistico e dell'ambiente

CICLO **XXXV**

Forma e contenuto dell'autonomia locale: dall'autonomia politica all'autonomia finanziariamente condizionata. I principi e gli istituti al cospetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli europei.

Settore Scientifico Disciplinare IUS/10

Dottorando

Dott. Corrieri Alessandro

Tutore

Prof. Gasparri Wladimiro

Coordinatore

Prof. Simoni Alessandro

Anni 2019/2022 (01/11/2019 – 31/01/2023)

INDICE

Sommario

Introduzione	4
Capitolo I. Il concetto giuridico di autonomia locale: il quadro evolutivo dai significati storici alle declinazioni moderne	8
1. <i>Gli aspetti teorici del concetto di autarchia nel periodo liberale</i>	8
1.1. La concezione di autarchia di Santi Romano quale ‘amministrazione statale indiretta’: la gerarchizzazione degli ordinamenti e la delegazione di potere nel quadro della statualità degli interessi pubblici	11
1.2. La teoria del decentramento territoriale autarchico di Carlo Francesco Ferraris: la fusione degli interessi generali e locali, la negazione della preesistenza giuridica dei comuni e gli elementi costitutivi dell’autarchia	16
1.3. L’autarchia elevata ad istituto giuridico e la separazione concettuale con la nozione di autogoverno nella costruzione teorica di Teodosio Marchi	21
2. <i>Continuità e discontinuità negli aspetti teorici del concetto di autarchia alla luce del mutato indirizzo legislativo</i>	24
2.1. Le riflessioni giuridiche di Umberto Borsi in merito all’aspetto relazionale dell’autarchia e alla delegazione statale assoluta delle funzioni degli enti territoriali	24
2.2. Gli sviluppi teorici nella concezione di Carlo Girola: la libertà giuridica dell’ente autarchico nel quadro della unitarietà dello Stato	26
2.3. Il definitivo superamento della delegazione di funzioni statali e la centralità della personalità giuridica nella prospettiva di Guido Zanobini	29
3. <i>La sedimentazione del concetto di autarchia nel corpo normativo</i>	32
3.1. Gli ulteriori contributi di Vittorio Brondi, Giuseppe Menotti De Francesco e Ugo Forti. L’elaborazione giuridica volta a definire l’uso corretto del lemma «autarchia». L’affermazione della concezione dell’ente autarchico quale organo dello Stato	32
3.2. L’affermazione dell’unicità dell’indirizzo politico nell’ordinamento locale	38
3.3. Considerazioni in merito al concetto di autarchia: i profili comuni	42
4. <i>Verso l’affermazione del concetto di autonomia e il suo consolidamento nel panorama giuridico</i>	46
4.1. Cenni sulle origini pre-giuridiche dell’autonomia: il significato del lemma nel tardo Ottocento	46
4.2. La formazione del concetto di autonomia nella dottrina degli anni Trenta: la visione di Guido Zanobini e di Santi Romano. L’autonormazione, la relazione tra autonomia e potere originario, l’estensione della capacità regolamentare degli enti territoriali	51
4.3. Il profilo costituzionale dell’autonomia. La svolta autonomistica nella Costituzione e la nuova configurazione istituzionale pluralistica	58

4.4. (Segue) Il profilo costituzionale dell'autonomia. L'affermarsi del principio autonomistico nella formale demarcazione tra autonomie locali e Stato.....	66
<i>5. L'autonomia locale negli anni più recenti. La costituzionalizzazione della potestà regolamentare e degli statuti come fondamento dell'autonomia politica</i>	<i>70</i>
5.1. L'autonomia nella legge n. 142/90. L'autonomia statutaria, normativa e organizzativa.....	70
5.2. Le novità derivanti dalla legge cost. n. 3/2001 tra equiordinazione dei livelli di governo e differenziazione nelle funzioni amministrative	79
5.3. L'autonomia finanziaria degli enti locali tra significato ed elementi costitutivi. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e il percorso di riconoscimento del concetto nell'ordinamento giuridico	87
5.4. L'autonomia locale nelle sentenze della Corte. I richiami alle sentenze più significative in punto di autonomia. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in merito all'autonomia finanziaria	94
5.5. Il processo di integrazione tra diritto nazionale e diritto sovranazionale, al cospetto delle autonomie locali. La Carta europea dell'autonomia locale	101
Capitolo II. L'ordinamento finanziario nazionale condizionato dall'ordinamento europeo	106
<i>1. Le origini del processo di «europeizzazione» della finanza statale</i>	<i>109</i>
1.1. Introduzione.....	109
1.2. Il processo di formazione dei paradigmi generali che plasmano l'ordinamento finanziario nazionale: dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht.....	112
1.3. L'iniziale attuazione dei fondamentali economico-finanziari europei. Le limitazioni all'ordinamento finanziario nazionale poste dai regolamenti costituenti il «Patto di Stabilità e Crescita». L'aspetto della rendicontazione preventiva come controllo del processo di formazione del bilancio statale	123
<i>2. L'evoluzione normativa del «Patto di Stabilità e Crescita». La progressiva riduzione del margine di manovra della finanza statale</i>	<i>132</i>
2.1. La prima riforma del «Patto di Stabilità e Crescita»: la specificazione dell'Obiettivo di Medio Termine quale ulteriore limite di spesa	132
2.2. Il rafforzamento dei meccanismi di controllo degli strumenti nazionali di finanza pubblica insiti nella seconda revisione del «Patto di Stabilità e Crescita» (c.d. <i>Six Pack</i>). Il controllo preventivo della programmazione economico-finanziaria in un quadro di calendarizzazione del ciclo di bilancio statale. L'armonizzazione del bilancio statale come sorveglianza finanziaria e macroeconomica	138
2.3. L'evoluzione normativa nella terza revisione del «Patto di Stabilità e Crescita» (<i>Two Pack</i>) e le conseguenze sul piano nazionale. Verso un modello di bilancio negoziato con gli organismi di diritto europeo	148
<i>3. L'incremento dei vincoli europei in un quadro di stratificazione e trasformazione del diritto finanziario nazionale e sovranazionale.....</i>	<i>150</i>
3.1. Dal «Patto Euro Plus» al «Fiscal Compact» e la conseguente contrazione dell'Obiettivo a Medio Termine	150
3.2. La crescente eterogeneità degli ordinamenti finanziari sovranazionali.....	155

3.3. Il <i>Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza</i> e il PNRR quali modelli di accentramento decisionale della finalizzazione della spesa pubblica	159
Capitolo III. Il processo di «europeizzazione» dell'ordinamento finanziario locale	164
1. <i>Lo sviluppo dei principi teorico-generalisti a fondamento del processo di europeizzazione della finanza locale</i>	169
1.1. Il principio del coordinamento della finanza pubblica. Il significato attuale in relazione al principio di armonizzazione contabile	172
1.2. Il punto di equilibrio teorico tra l'autonomia finanziaria e l'ingerenza del potere centrale al cospetto della giurisprudenza costituzionale.....	176
2. <i>Il trasferimento dei vincoli giuridico-finanziari dal livello nazionale agli enti locali: gli istituti e i meccanismi di tipo 'diretto'</i>	188
2.1. Le origini e il quadro evolutivo del trasferimento dei vincoli giuridico-finanziari dal centro alla periferia: le tre fasi del patto di stabilità interno	189
2.2. (Segue) Il 'superamento' del patto di stabilità interno: il nuovo saldo di finanza pubblica.....	198
2.3. Il contenimento della spesa di personale come disciplina limitativa dell'autonomia finanziaria e organizzativa locale.....	203
3. <i>I vincoli giuridico-finanziari 'impliciti' nella disciplina della finanza locale</i>	207
3.1. L'istituto del fondo pluriennale vincolato come rafforzamento della copertura finanziaria che si riflette sull'autonomia di spesa.....	207
3.2. L'istituto del fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità e le conseguenze in termini di capacità di spesa corrente.....	212
3.3. L'applicabilità dell'avanzo di amministrazione nella recente evoluzione della giurisprudenza	217
Conclusioni e prospettive	222
BIBLIOGRAFIA	238

Introduzione

L'influenza del diritto europeo ha interessato le costituzioni economiche nazionali e, di conseguenza, il diritto finanziario degli enti locali nel quale sono state introdotte norme volte all'osservanza di vincoli sovranazionali. L'interesse primario da cui la ricerca muove è quello di investigare sulle modalità e sulle forme mediante le quali sono stati attuati e applicati, su scala nazionale, i vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'ordinamento dell'Unione europea. Si ipotizza pertanto che la declinazione nazionale del diritto europeo abbia trasformato il diritto finanziario e contabile degli enti locali in modo tale da determinare una compressione dell'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali e, conseguentemente, anche della più generale autonomia di indirizzo politico-amministrativo.

Sebbene il perimetro dell'indagine intenda focalizzarsi sulle modalità del concorso agli equilibri finanziari generali richieste alle autonomie locali in termini di vincoli giuridico-contabili, il punto di partenza non può che fondarsi su alcuni principi teorico-generalmente di riferimento.

Nella suddetta cornice, è opportuno approfondire, in via prioritaria, l'evoluzione teorico-concettuale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, a partire dal precedente paradigma dell'autarchia territoriale. Solo successivamente l'attenzione sarà indirizzata al coordinamento della finanza pubblica, all'equilibrio di bilancio, e all'armonizzazione dei sistemi contabili.

Il punto di partenza della riflessione è, pertanto, il principio autonomistico nella sua dimensione evolutiva con il proposito di fissare i confini giuridici dell'autonomia finanziaria degli enti locali e, conseguentemente, del condizionamento finanziario quale fattore che modella il più generale concetto di autonomia politica. Tutto ciò deve passare attraverso la ricerca della rispettiva dottrina, anche in una prospettiva escatologica, al fine di estrapolare i profili comuni ai vari orientamenti, sia per quanto concerne il concetto di autarchia che per quanto riguarda il concetto di autonomia, e addivenire così a un quadro d'insieme utile alla prosecuzione dell'analisi.

Gli aspetti teorici del concetto di autarchia considerati muovono dalla concezione romaniana quale 'amministrazione statale indiretta' e la strutturazione dell'idea della delegazione di potere in una prospettiva in cui gli interessi pubblici territoriali sono configurati come statali. A tale visione devono confrontarsi le teorie circa il decentramento territoriale, utili a estrapolare gli elementi costitutivi dell'autarchia, che viene separata dal concetto di autogoverno e che consente di definire la libertà giuridica dell'ente autarchico nel quadro dell'unitarietà statale. La ricostruzione avviene in chiave dinamica per mostrare l'evoluzione e l'affermazione della personalità giuridica dell'ente territoriale e il caratterizzante aspetto dell'unicità dell'indirizzo politico. Quest'ultimo profilo rappresenta altresì il principale elemento discriminante con il principio autonomistico, il quale viene

esplorato fin dagli anni Trenta del Novecento per poi verificare come si afferma nella carta costituzionale e come si evolve, determinando una nuova configurazione istituzionale. Il necessario approfondimento riguarda la nuova demarcazione tra Stato e autonomie fino al concetto di equiordinazione dei livelli di governo, nonché l'indagine circa le varie fattispecie di autonomia sancite dalla normativa o elaborate dalla dottrina. Una volta fissati questi concetti, lo studio si dirige verso la fattispecie dell'autonomia finanziaria nella sua duplice connotazione di autonomia di entrata e di spesa e verso il rispettivo percorso di riconoscimento giuridico avvenuto anche grazie alla giurisprudenza costituzionale. Lo scopo è anche quello di approfondire i meccanismi di raccordo degli enti locali con lo Stato e con l'Unione Europea. Il processo di integrazione europeo, infatti, appare formalmente conciliabile con la tutela delle autonomie locali nella sua dimensione giuridica e istituzionale, in riferimento alla Carta europea dell'autonomia locale (1985) e al Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (1994).

Un ulteriore argomento che sarà trattato concerne il principio teorico-generale del coordinamento della finanza pubblica. In particolare, l'analisi si concentra sull'equilibrio di bilancio in riferimento ai vincoli di matrice europea e, dato che il rispettivo concetto è mutato nel tempo, ne approfondisce l'evoluzione storica. Precisamente, l'approccio riguarda in generale i bilanci della pubblica amministrazione in quanto le regole della contabilità pubblica fanno confluire in un unico conto consolidato i vari saldi finanziari. Infatti, sono i saldi generali che rappresentano il parametro di controllo per il rispetto dei vincoli sovranazionali. A tal proposito si aggiunge, quale obiettivo intermedio, quello di individuare le relazioni sussistenti tra l'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni centrali e l'equilibrio di bilancio delle autonomie locali avendo cura di associare i risvolti giuridico-finanziari alla progressiva cessione della sovranità monetaria, che rappresenta un fattore cagionante primario. Per questo motivo si comprende come sia strumentale all'analisi la ricostruzione del diritto finanziario europeo attinente, in quanto l'assunto di base è che l'ordinamento finanziario nazionale sia stato condizionato da quello europeo e che ciò abbia costituito il presupposto per il rimodellamento della finanza locale in un processo definito come «europeizzazione del diritto finanziario». In questa cornice si deve comprendere l'iniziale attuazione dei fondamentali economico-finanziari europei con particolare riferimento ai regolamenti costituenti il cosiddetto «Patto di stabilità e crescita» e alle relative revisioni, nonché all'affermarsi della rendicontazione preventiva come controllo del processo di formazione del bilancio statale con la conseguente riduzione del margine di manovra. In questa prospettiva trova luogo anche un focus sull'incremento dei vincoli europei al di fuori del diritto europeo come il *Patto Euro Plus* e il *Fiscal Compact*. La ricostruzione non concerne solo l'analisi testuale ma si estende alla giurisprudenza, alla dottrina e, laddove ritenuti utili per la comprensione, anche ai lavori preparatori. Un particolare spazio in questo campo riveste il

meccanismo contabile di formazione dell'Obiettivo di Medio Termine, il quale rappresenta il reale parametro di spesa consentita a livello generale-nazionale nonché rappresentazione della sorveglianza finanziaria macroeconomica imposta a livello europeo in un quadro complessivo di programmazione e calendarizzazione del ciclo di bilancio che viene negoziato con le istituzioni europee.

Un ultimo principio teorico-generale che trova riferimento nel presente lavoro è l'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici. Tale processo è, infatti, strettamente connesso e strumentale a quanto sopra menzionato poiché diretto a standardizzare i bilanci delle amministrazioni, per renderli confrontabili e aggregabili. L'armonizzazione è considerata come elemento funzionale al monitoraggio del rispetto dei vincoli economici e finanziari, poiché è il presupposto che consente il controllo dei conti pubblici nazionali in sede europea, nonché la verifica della rispondenza alle condizioni dei trattati e dei regolamenti europei. Non vi è dubbio che il processo dell'armonizzazione contabile contribuisca anche ad altre importanti finalità come, ad esempio, l'effettivo controllo di gestione e il raccordo tra una contabilità finanziaria pura e una contabilità economico-patrimoniale. Non vi è dubbio altresì che l'inizio dell'armonizzazione contabile risulti formalmente indipendente dall'ordinamento europeo in quanto in Italia esso si sviluppa a partire dalla legge n. 468/1978, la quale proponeva la 'normalizzazione' dei bilanci pubblici, e subisce una regressione con la riforma del Titolo V della Costituzione con cui si afferma ciò che può definirsi un ossimoro giuridico e cioè una decentralizzazione a livello regionale dell'armonizzazione dei bilanci locali. Tutto ciò torna a essere centralizzato con successive modifiche costituzionali, con l'affermarsi di un'interpretazione estensiva del principio di coordinamento della finanza pubblica, con le leggi delega per la riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e per la riforma del federalismo fiscale (legge n. 42/2009) da cui scaturisce il d.lgs. n. 118/2011 il quale è trattato nel presente scritto. Infatti, con tale normativa, sono state sì introdotte norme puramente armonizzatrici dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio per le amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali e per le autonomie territoriali, ma anche regole finanziarie volte a contrarre l'autonomia di spesa che ben poco hanno a che fare con il processo di standardizzazione. Lo scopo è, pertanto, anche quello di individuare tali regole e mostrarle, facendo motivati cenni critici per evidenziare le finalità e le ragioni giuridiche a esse sottese. Tutto ciò senza imputare alla scelta politica del legislatore l'eventuale risultato ma nella consapevolezza che l'armonizzazione contabile è stata caratterizzata in Italia da uno sviluppo endogeno e da un adattamento esogeno derivante dall'ordinamento europeo. Per questo motivo si è prodotta una disomogeneità legislativa che comporta la presenza, all'interno della complessità delle regole contabili riconducibili all'armonizzazione, di istituti che non riguardano propriamente il concetto di armonizzazione contabile. Vi è pertanto la volontà di mantenere separato il concetto di 'armonizzazione', quale uniformità dei bilanci e dei sistemi contabili, da quello di

‘concorso’ o ‘coordinamento di finanza pubblica’. Inoltre, contestualmente e successivamente a tale radicale riforma dell’ordinamento contabile degli enti locali italiani, si è assistito a un costante e annuale intervento del legislatore, relativamente ai vincoli e obblighi che incidono sull’autonomia finanziaria degli stessi. In concreto, si individuano e si separano due classi di norme: quelle riconducibili propriamente al percorso di armonizzazione, e quelle rientranti nel concorso delle autonomie locali ai vincoli economici e finanziari europei. Diventa cioè opportuno separare il percorso dell’armonizzazione e integrazione contabile da quello del concorso ai vincoli di finanza pubblica, provvedendo cioè all’individuazione e alla classificazione delle singole regole secondo la natura, e le finalità a cui rispondono. Se talune di queste sono ben identificabili, altre, invece, si ritrovano all’interno delle fonti che riportano nell’oggetto il fine dell’armonizzazione. Queste ultime comprendono regole applicative o istituti che perseguono scopi diversi: si pensi, a titolo esemplificativo, al «fondo crediti dubbia esigibilità», al «fondo pluriennale vincolato», o alle «regole di applicazione dell’avanzo». Per completezza dell’indagine si deve quindi effettuare un’analisi puntuale delle fonti inerenti all’armonizzazione contabile degli enti locali. Infine, dato che la ricerca deve essere funzionale alla comprensione dei limiti dell’autonomia finanziaria locale, si considereranno anche gli interventi legislativi nazionali in essere, limitativi di specifiche voci di spesa delle autonomie locali, tra cui quella del personale che rappresenta un aggregato rilevante in termini quantitativi. Lo scopo intermedio è, infatti, quello di ricostruire e individuare i principi, gli istituti, ed i meccanismi attuativi del concorso ai vincoli di finanza pubblica degli enti locali.

Il punto di arrivo dello studio riguarda l’influenza del diritto europeo sull’autonomia finanziaria degli enti locali, così come risulta declinato, mediato, rimodulato dal diritto nazionale per constatare se al progressivo espandersi dell’ingerenza del diritto europeo in ambito finanziario consegua effettivamente una compressione dell’autonomia politica degli enti locali. In particolare, occorre comprendere se la riduzione dei margini di manovra sia il frutto di una sorta di automatismo inevitabile e consequenziale oppure sia il frutto di una declinazione stringente del diritto positivo nazionale. Tutto ciò consentirà di rilevare l’effettiva evoluzione del concetto di autonomia finanziaria e identificare i margini concreti ed effettivi in cui essa può esprimersi nell’attualità, misurandone la compatibilità sostanziale con l’ordinamento materiale nazionale ed europeo.

Capitolo I. Il concetto giuridico di autonomia locale: il quadro evolutivo dai significati storici alle declinazioni moderne

La ricostruzione dei principali indirizzi dottrinali che si effettua in questo capitolo è strumentale alla configurazione dell'aspetto dell'autonomia finanziaria al cospetto delle influenze del diritto europeo sull'ordinamento giuridico italiano. L'ordinamento finanziario locale non è infatti separabile da quello statale nel senso che, per comprendere l'assetto e i mutamenti intervenuti sul piano locale, è necessario allargare il punto focale all'ordinamento finanziario generale sul quale è intervenuta la disciplina europea. Per questo motivo si ritiene opportuno e necessario comprendere come si posizioni l'ente locale nel quadro istituzionale generale. Quest'ultimo aspetto della ricerca non può prescindere, a sua volta, dallo studio del principio autonomistico, a partire dal concetto di «autarchia», per poi soffermarsi sugli aspetti evolutivi che consentono di inquadrarlo nel suo significato giuridico contemporaneo. Le caratteristiche fondamentali del concetto giuridico di autonomia, una volta comprese e fissate, potranno così fungere da parametro per valutare un'eventuale trasformazione o compressione del margine di azione politica degli enti locali alla luce della disciplina europea.

1. Gli aspetti teorici del concetto di autarchia nel periodo liberale

L'orientamento prerepubblicano configurava gli enti locali come «autarchici» e il riferimento costituzionale alle «esigenze dell'autonomia» e alla nozione di «autonomie locali»¹ esprime una frattura con il passato. In tal senso, la ricostruzione dei principali indirizzi dottrinali del concetto di autarchia, il quale può essere assunto come punto di origine e precedente storico-giuridico, è prodromica alla comprensione di quello autonomistico. Più esattamente il concetto di autarchia rappresenta una parentesi storica che si colloca tra il lemma «autonomia», che era già usato in precedenza seppur con un significato 'immaturo', e il principio autonomistico sancito nella Costituzione, che rappresenta il punto di arrivo dell'elaborazione giuridica e dei mutamenti politico-istituzionali.

D'altronde, il termine «autonomia» si era affacciato nella penisola italiana nel corso del Settecento, seppur con una connotazione storica che rinvitava alla civiltà greca² e alla condizione di

¹ Cfr. art. 5 Cost.

² L. MANNORI, *'Autonomia': fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia*, in *Quaderni Fiorentini*, I, 43, Torino, Giuffrè, 2014 p. 74.

indipendenza delle comunità locali medievali³. Nel corso dell'Ottocento l'«autonomia» degli enti territoriali nei confronti del neonato stato unitario divenne sinonimo di «forma minore di libertà» e, avvicinandosi alla scienza giuridica, si caratterizzò come la capacità di autonormazione di questi, benché «non illimitata né sovrana»⁴.

Il cammino che va dall'antica concezione di «autonomia» fino all'«autarchia» ha come punto di partenza l'attenzione della dottrina italiana all'istituto del *Self-government*, di diritto inglese. Quest'ultimo termine rappresentava la facoltà riconosciuta alle collettività locali di amministrarsi autonomamente per mezzo di funzionari onorari scelti nel proprio seno⁵ e veniva tradotto nei testi giuridici italiani come «autogoverno». Esso rappresentava, secondo la dottrina dell'epoca, il sistema mediante il quale lo Stato «abilitava all'esercizio di determinate funzioni quella specie di aristocrazia minore riconosciuta capace a dirigere le amministrazioni locali»⁶.

L'influenza della dottrina inglese su quella italiana venne inoltre mediata dalla cultura giuridica tedesca che si interessò al concetto di *Self-government* associandolo al vocabolo gneistiano *Selbstverwaltung* corrispondente all'esercizio di funzioni pubbliche autoritative affidate a funzionari onorari di nomina regia. I giuristi della nuova scuola pandettistica italiana accolsero la riflessione germanica che rifiutava quest'ultimo concetto politico (Laband, Jellinek, Otto Mayer) e, facendo riferimento alla relazione giuridica tra diversi livelli statali con il proposito di purificare il proprio lessico giuridico da contaminazioni «rousseauiane», si propose l'utilizzo del termine «autoamministrazione»⁷. Quest'ultimo lemma non ebbe molto seguito, ma è comunque importante poiché rappresenta, sul piano terminologico, l'antenato della parola «autarchia» che venne introdotta a cavallo tra il diciannovesimo ed il ventesimo secolo e che, sebbene fosse una novità per la scienza

³ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, p. 32. È in questo periodo storico che, molto gradualmente, si attua la trasformazione degli «stati comunali» - aventi una propria amministrazione, legislazione, giurisdizione e moneta - in «municipi come un di sotto Roma» i quali hanno, fino all'avvento del diciottesimo secolo, una condizione parificata di fronte allo Stato che riconosce, approva, sorveglianza, e tutela.

⁴ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze, Sansoni, 1962, p. 141 s. secondo cui il potere di autonomia-autarchia fa riferimento al rapporto tra un ordinamento inferiore e un ordinamento superiore dove quest'ultimo conferisce all'istituzione «dipendente il potere di porre da sé il proprio ordinamento»; L. MANNORI, 'Autonomia': fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia, in *Quaderni Fiorentini*, I, 43, Torino, Giuffrè, 2014, p. 103 e *Enciclopedia italiana e dizionario della conversazione*, Venezia, Tasso, 1839, vol. III, p. 390: «diconsi popoli autonomi quelli che, vivendo nella democrazia, si fanno la legge da se medesimi».

⁵ Il riferimento è alla prassi consolidatasi in Inghilterra che consisteva nella nomina, da parte del sovrano, di notabili locali per la cura degli interessi della relativa comunità.

⁶ C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, p. 177. Girola afferma che la maggior parte della dottrina aveva riposto interesse nel concetto di *Self-government* ed era stato preso a modello.

⁷ G. CIANFEROTTI, *La dottrina amministrativistica italiana e la nozione di autarchia*, in P. SCHIERA (a cura di), *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 154. Per le teoriche germaniche e inglesi sul concetto di autarchia cfr. L. RAGGI, *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione di autarchia*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, Torino, Bocca, vol. XXXIII, 1902, p. 190. Raggi precisa come il termine «autarchia» sia preferibile all'ulteriore espressione usata in quel periodo di «autonomia amministrativa»: «autarchia è una disponibilità relativa nel campo amministrativo, suscettibile di gradazioni, e che non può mai arrivare al concetto d'una assoluta indipendenza da un potere superiore.».

giuridica italiana, non rappresentava un neologismo per la dottrina inglese dove era comparsa alla fine del Seicento con la valenza etica di «autogoverno delle passioni»⁸.

Il termine «autarchia» nasce dall'esigenza della dottrina italiana di ricercare un termine maggiormente adatto per rappresentare, all'interno del disegno organico unitario e stato-centrico, la posizione degli enti territoriali ritenuti privi di ogni potestà originaria e considerati organi dello Stato nonché esercenti poteri delegati da esso⁹. L'introduzione di tale lemma non fu tuttavia pacifica in quanto si generò una confusione semantica anche per via dell'etimologia della parola avente origini greche e composta dai termini «autos» e «archè», i quali furono tradotti nei significati di «autogoverno» e di «autosufficienza»¹⁰. La maggiore criticità che l'«autarchia» si trovò ad affrontare fu quella di emanciparsi dall'«autonomia» la quale continuava a comparire espressamente nei testi legislativi ed esplicitamente anche nella dottrina dell'epoca¹¹.

Il campo semantico del concetto di autarchia, che si affermò nell'elaborazione giuridica della prima metà del Novecento, divenne articolato e composito e risulta quindi necessario approfondire il pensiero giuridico dei principali teorici per verificare le eventuali differenze o gli eventuali punti in comune.

⁸ Cfr. S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. It.*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, pp. 445-450; B. MIGLIORINI, *Storia del termine 'autarchia'* (1934), in *Saggi sulla lingua del Novecento*, Firenze, Sansoni, 1941, pp. 180-199; P. COSTA, *'Così lontano, così vicino': il Comune medievale e la sua 'autonomia'*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 43, tomo II, Torino, Giuffrè, 2014, p. 744 che segnala come il termine compaia nell'opera *Autarchy or The Art of Self-government in a Moral Essay*, London, Newman, 1691, attribuito a George Burghope: «l'autarchia come capacità di autocontrollo e di governo delle passioni che rende il saggio libero e padrone di sé. Ancora una volta, è possibile intravedere un originario campo semantico dove libertà, autocontrollo, autogoverno, autonomia, indipendenza si sostengono a vicenda».

⁹ Cfr. V. BRONDI, *Autarchia*, in *Scritti minori*, Torino, Regia Università, 1932, p. 163: «È risaputo come al vocabolo autonomia, riferito all'amministrazione, vada da tempo sostituendosi quello di *autarchia*»; G.M. DE FRANCESCO, *A proposito di «autarchia» e di «enti autarchici»*, in *Studi in Onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, Giuffrè, 1939, pp.163 ss.; L. MANNORI, *'Autonomia': fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia*, in *Quaderni Fiorentini*, I, 43, Giuffrè, 2014, pp.65-134; V. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1892, p. 140; C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 16 ss.

¹⁰ Precisamente la parola «autosufficienza» rappresenta una traduzione in chiave più moderna dell'espressione, maggiormente appropriata di «bastare a se stessi». In tal senso durante il fascismo il concetto di autarchia fu applicato alla particolare politica economica volta a produrre il necessario all'interno della nazione per dipendere il meno possibile dall'estero.

¹¹ Si prenda come esempio la Relazione di accompagnamento al regio decreto sulla finanza locale, r.d. 14 settembre 1931, n. 1175, in cui all' undicesimo capoverso, secondo periodo si può leggere: «Il principio generale è quello derivante dalla concezione fascista dello Stato, che abolisce implicitamente il concetto della autarchia, frutto del jus naturalistico. Ogni potere emana dallo Stato, e quindi gli enti locali non possono ripetere i loro che da una delega statale. Ma ciò non implica che lo Stato non trovi utile di concedere agli enti l'autonomia finanziaria totale o parziale». In questo testo la parola «autarchia» sembra essere sinonimo di «autonomia» e quindi in senso contrario rispetto al dibattito in corso in quello stesso periodo.

1.1. La concezione di autarchia di Santi Romano quale ‘amministrazione statale indiretta’: la gerarchizzazione degli ordinamenti e la delegazione di potere nel quadro della statualità degli interessi pubblici

L'introduzione sistematica del termine «autarchia» nella dottrina italiana avviene nel 1897 tramite l'opera di Santi Romano «Decentramento amministrativo» nella quale è configurata come «amministrazione indiretta dello Stato compiuta da persone giuridiche pubbliche per diritto soggettivo e nell'interesse oltre che dello Stato anche proprio»¹². Lo stesso giurista preciserà, infatti, un decennio dopo, che «è noto come autonomia si dicesse generalmente l'autarchia, prima che io, nel mio scritto *Decentramento amministrativo*, usassi insistentemente tale termine, accettato indi dal Ferraris, *Teoria del decentramento amministrativo*, pag. 4, e da tutti gli autori che in seguito si sono occupati dell'argomento».¹³

In un primo momento, Santi Romano si pose la domanda se gli interessi pubblici appartenessero allo Stato oppure all'ente territoriale arrivando a concludere che gli interessi sono statali mentre l'ente è «amministrazione statale indiretta»¹⁴. Tutto ciò in un quadro generale che definisce con l'espressione «decentramento autarchico territoriale», usata come sinonimo di «autarchia». Tale configurazione implicava che la c.d. «amministrazione indiretta» fosse caratterizzata da un'autolimitazione dello Stato, il quale delegava il potere, per mezzo del diritto, all'ente autarchico. Tuttavia, il fatto di ricomprendere gli enti territoriali nel corpo dello Stato non significava che essi fossero concepiti, dal punto di vista *soggettivo*, come mere estensioni statuali. Infatti, dal punto di vista teorico, Santi Romano comprendeva nel «decentramento autarchico territoriale» due forme organizzative dell'amministrazione pubblica statale: l'una, riferita agli uffici locali governativi – riconducibile al concetto odierno di «decentramento amministrativo» – e l'altra riferita agli enti territoriali. Occorre pertanto soffermare l'attenzione su quest'ultimo aspetto che potrebbe indurre nell'errore di associare il «decentramento autarchico territoriale» esclusivamente al concetto di «decentramento amministrativo» inteso come amministrazione statale «periferica».

¹² S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. It.*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, pp. 450-462.

¹³ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, 2003, (v. nota 4, p. 519) ed. or. in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.

¹⁴ S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. It.*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, pp. 445-450. In questa opera, tra l'altro, viene definita l'autarchia come «amministrazione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subiettivo e nell'interesse, oltre che dello Stato, anche proprio.». Cfr. anche S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, Milano, Società Editrice Libreria, 1908, vol. II, p. I, p. 598.

Ciò che assume particolare rilevanza nella teoria giuridica di Santi Romano è la differenza tra gli apparati periferici e gli enti territoriali sotto due particolari aspetti: la personalità giuridica e la relazione intercorrente con l'amministrazione statale centrale. Gli uffici locali governativi erano considerati articolazioni proprie dello Stato in una relazione di subordinazione gerarchica con gli uffici centrali mentre gli enti territoriali – considerati anch'essi organi statuali – non erano ritenuti soggetti ad un vero e proprio rapporto di gerarchia. Quest'ultima configurazione risultava possibile grazie all'artificio teorico dello «sdoppiamento della personalità giuridica statale» che si presentava nella relazione 'Stato-ente territoriale'. È da sottolineare che lo «sdoppiamento» non implicava alcun riconoscimento della «personalità giuridica» che restava comunque «statale» ma consentiva di affermare che l'ente «autarchico» ricevesse le potestà direttamente dalla legge – e non dagli apparati centrali dello Stato –.

In questa cornice lo Stato sovrano poteva servirsi degli enti affinché diventassero attivi «per conto suo» per lo svolgimento di una qualche funzione. L'«autarchia» rappresentava la più rilevante forma che lo Stato potesse utilizzare «senza ricorrere ad un'imposizione né venire ad un contratto qualsiasi» ed era concepita come la piena facoltà circa il compimento o meno di una data funzione attribuita a soggetti prescelti dallo Stato¹⁵. Sotto questo profilo l'attenzione veniva concentrata sulla natura giuridica della relazione tra l'ente e lo Stato e l'idea di autarchia veniva così estesa agli enti pubblici in generale tramite la specificazione di «decentramento autarchico istituzionale». Questo profilo dell'autarchia consentiva di separarla dal concetto di decentramento organizzativo-amministrativo e di sottolinearne l'aspetto teorico-giuridico di concessione di doveri e di «diritti politici»¹⁶ all'ente autarchico, concepito come soggetto formalmente riconosciuto dallo Stato e in esso compreso. Quest'ultima prospettiva sarà specificata da Santi Romano nel 1900 attraverso «La teoria dei diritti pubblici subbiettivi». Infatti, è in quest'opera che il concetto di autarchia come «diritto politico del corpo autarchico», nel senso di espletamento di funzioni pubbliche nell'interesse

¹⁵ S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, p. 58 ss. La facoltà riconosciuta alle persone giuridiche «è ciò che comunemente vien chiamato diritto politico, il quale sarebbe appunto il diritto di esercitare una pubblica funzione sia nel campo dell'amministrazione che della costituzione. Lo Stato, profittando di certi interessi o tendenze che egli trova nei suoi sudditi, se ne avvantaggia per fare di questi altrettanti suoi organi, senza costringerli e senza ricompensarli in maniera alcuna [...] i diritti politici possono esser concessi agli enti locali. È a questo fatto che direttamente si riannoda la nozione di autarchia.».

¹⁶ S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, p. 58 ss. Secondo l'insigne giurista lo Stato individua tre modi poi per svolgere funzioni pubbliche che rispettivamente si definivano «servizio pubblico imposto», «pubblico impiego», o una categoria riconducibile al «decentramento autarchico»: 1) in forza della sua sovranità, può imporre a tali persone di divenire attive per conto suo e svolgere le funzioni più penose; 2) in cambio del servizio prestato da persone fisiche, offre vantaggi per lo più economici ma che possono essere anche solo morali; 3) senza ricorrere ad un'imposizione né venire ad un contratto qualsiasi, lascia piena facoltà a coloro che corrispondono a date condizioni rigorosamente stabilite, di compiere o non compiere una pubblica funzione. Questa facoltà è ciò che comunemente viene chiamato diritto politico, il quale sarebbe appunto il diritto di esercitare una pubblica funzione sia nel campo dell'amministrazione che della costituzione.

esclusivo dello Stato, viene distinto dalla generica «libertà giuridica» la quale può riferirsi anche alle persone fisiche e a «tutte le forme di libertà individuale»¹⁷.

Il pensiero romaniano rispetto agli enti locali si delinea nel 1908 con il saggio «Il Comune» nel quale l'autarchia viene concepita come una rinuncia dello Stato all'esercizio di una propria attività a vantaggio di enti che la considerano come di proprio interesse. Nella stessa opera Santi Romano ne circoscrive il campo semantico precisando che l'autarchia non è da concepirsi come un diritto ma come una «subiettività generale» intendendo con tale espressione la capacità dell'ente autarchico di esser soggetto non solo di diritti ma anche di doveri. Tuttavia, da quest'ultima specificazione, non deve dedursi che l'ente autarchico sia un organo, in senso tecnico, dello Stato poiché «organo, nel senso proprio della parola, vuol dire soltanto un lato, un aspetto dello Stato o di qualsiasi altro ente» nonché «una frazione ideale di un tutto, una frazione che non giunge mai ad essere un numero intero e non s'intende se non se ne specifica il denominatore»¹⁸. Tale considerazione, che marca una separazione tra Stato ed ente autarchico, nonché una evoluzione rispetto al pensiero iniziale, serve ad affermare che «il rapporto che lega [gli enti autarchici] allo Stato non è quindi il rapporto di organo» ed a concludere che «ciò basta perché si escluda tra lo Stato e l'ente autarchico ogni vincolo di gerarchia.»¹⁹. Tale ragionamento porta Santi Romano ad affermare più esplicitamente che «il Comune non è lo Stato o un suo organo o un suo rappresentante o delegatario»²⁰ e pertanto non fa direttamente parte dell'organizzazione statale.

Questo assetto teorico viene rimodulato nel 1912 nell'opera «Principi di diritto amministrativo» nella quale il giurista sembra concepire gli enti territoriali come articolazioni dello Stato. Infatti, ai fini della qualificazione di un ente come «autarchico» viene specificata la necessità della delega di poteri da parte dello Stato che definisce «diritti all'esercizio di pubbliche funzioni (diritti politici)»²¹. Gli enti vengono definiti quali «organi incorporali» con l'accezione di organi indiretti dello Stato in quanto l'autarchia implica la capacità conferita ad una persona giuridica di amministrare da sé i propri interessi.

Santi Romano ritiene inoltre secondario l'aspetto della rappresentanza elettiva degli enti locali per qualificare l'autarchia, in quanto ciò che assume rilevanza è il *rapporto* dell'ente nei confronti

¹⁷ S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, Società Editrice Libreria, 1900, pp. 171-208.

¹⁸ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, 2003, p. 528, 539, ed. or. in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.

¹⁹ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, 2003, p. 540, ed. or. in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.

²⁰ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, 2003, p. 543, ed. or. in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.

²¹ S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano (terza edizione riveduta)*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, p. 142 ss.

dello Stato: «Poco importa che l'ente sia dotato di organi elettivi od onorari, giacché è al rapporto tra l'ente medesimo e lo Stato, che deve aversi riguardo...». In questo periodo storico Santi Romano precisa che la formazione degli enti autarchici può avvenire *ex-novo* oppure mediante il conferimento del 'diritto di autarchia' ad istituti già esistenti di fatto. Quest'ultimo caso è il criterio che deve applicarsi agli enti locali «la cui esistenza giuridica, da distinguersi dalla geografica, ripete però la sua origine sempre da un atto dello Stato»²².

Alla luce di quanto sopra esposto si rileva una prima novità nell'evoluzione del pensiero romaniano. Sembrerebbe che l'iniziale configurazione che presupponeva la delega di poteri da parte dello Stato all'ente autarchico venga dapprima superata nel 1908 e poi ripresa nel 1912. Tuttavia, attraverso una lettura più attenta, emerge una continuità nel pensiero del giurista poiché precisa *la modalità* con cui la delegazione di poteri deve avvenire. Risulta infatti «inesatto ricorrere al concetto di delegazione» il quale deve essere limitato al conferimento di un esercizio di potere a carattere temporaneo ed eccezionale. Le funzioni dell'ente autarchico devono quindi essere attribuite non a mezzo di *atto di delega* ma attraverso *la legge*, la quale può predeterminarle e identificarle²³.

Una ulteriore elaborazione giuridica viene realizzata nel 1914 con l'opera «Il diritto pubblico italiano». In questa sede vengono ripetuti i capisaldi teorici con la novità che gli enti autarchici sono collocati tra i «subietti ausiliari» e definiti per la prima volta «enti sussidiari» dotati di personalità autonoma. Con l'espressione «subietti ausiliari» Santi Romano intende quei soggetti che agiscono per scopi che sono «anche o esclusivamente» propri e che allo stesso tempo esonerano lo Stato dall'esplicare direttamente, per mezzo dei suoi «organi veri e propri», un'attività che altrimenti dovrebbero assumere²⁴. Sebbene Santi Romano configuri gli enti autarchici quali soggetti separati dall'entità statale e privi di un vincolo di gerarchia, essi sono da ritenersi comunque subordinati all'ordinamento generale. Infatti, nell'analisi della relazione tra ordinamenti nel 1917 con l'opera «L'ordinamento giuridico» egli teorizza come ogni istituzione si concreti «in un distinto ordinamento giuridico che può non trovare il suo fondamento e il suo appoggio in quello statale, cui può anche, nel senso sudetto, contraddire»²⁵. In tal senso lo «sdoppiamento della personalità giuridica statale», già teorizzato nel 1897, si fonde con quest'ultima riflessione che sembra fungere da presupposto teorico di quello che sarà definito come «pluralismo degli ordinamenti» coesistenti all'interno di un'unica cornice statale, con indirizzi politici anche contrastanti tra loro. Tuttavia, nella concezione romaniana, l'esistenza di un ordinamento può dipendere da un altro soltanto quando sussista un

²² S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano (terza edizione riveduta)*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, p. 150.

²³ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, 2003, p. 541, ed. or. in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.

²⁴ S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, Giuffrè, 2003, p. 109 s.

²⁵ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1918, p. 28.

vincolo di subordinazione in cui l'ordinamento superiore determinerà le condizioni di validità dell'ordinamento inferiore: «così è lo Stato che dà esistenza ai Comuni i quali, prima che esso li crei, possono essere aggregati geografici o istituzioni diverse, ma non istituzioni statuali quali sono adesso, ed è lo Stato che ne pone quasi per intero l'ordinamento per mezzo del suo potere legislativo»²⁶.

In particolare, il vincolo di subordinazione rappresenta un elemento necessario per la tenuta dell'intero ordinamento. Infatti, l'eterogeneità nel pensiero di Santi Romano è riferita agli interessi pubblici che si inseriscono in un unico ordinamento e che possono divergere tra loro. Da ciò discende un potenziale conflitto tra gli enti autarchici e lo Stato che viene individuato nel saggio su «Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato» del 1931. Secondo tale prospettiva il superamento della conflittualità viene raggiunto con la subordinazione del superiore interesse statale per cui «i soggetti autarchici hanno la capacità e il potere più o meno vincolato di curare da sé i propri interessi, nonostante che questi non siano soltanto propri, ma anche di un ente superiore e, particolarmente, dello Stato» e «l'essenza dell'autarchia si ravvisa precisamente [nel fatto che] essa concerne interessi che sarebbero contemporaneamente di due diversi soggetti»²⁷.

Il dato che qui interessa è che, se da un lato l'ente autarchico era ricondotto *nel* perimetro dello Stato per via dell'identità tra gli interessi dell'ente e gli interessi statali, dall'altro lato si iniziò ad ammettere che gli interessi propri di una collettività potessero essere anche «antagonistici» all'interesse pubblico. L'apparente contraddizione veniva risolta dal punto di vista teorico mediante l'attribuzione di una posizione di preminenza dello Stato sull'ente autarchico in una visione fortemente organica dell'ordinamento che veniva definito «di famiglia» e che riconduceva alla competenza statale la ricomposizione degli interessi pubblici²⁸.

²⁶ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1918, p. 41.

²⁷ S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel 35° anno d'insegnamento*, II, Padova, Cedam, 1931, p. 433.

²⁸ S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel 35° anno d'insegnamento*, II, Padova, Cedam, 1931, pp. 433-441; «Per riprendere l'esempio che abbiamo tratto dall'ordinamento sindacale e corporativo, l'interesse dello Stato non è costituito dagli interessi dei lavoratori o da quelli dei datori di lavoro, rappresentati dalle rispettive associazioni, ma da quello unitario e integrale della produzione... in altri termini l'autarchia è capacità di curare interessi pubblici, il che, per definizione, vuol dire interessi ai quali lo Stato non può né deve rimanere estraneo o indifferente, giacché essi si ricollegano ad un interesse statale. Se nonché questo collegamento non importa una perfetta coincidenza del primo coi secondi, che possono stare, l'uno e gli altri, non sullo stesso piano, ma in piani diversi. Per questo motivo, l'attività del soggetto autarchico non è meramente lecita, non è cioè privata, ma è funzionale, nel senso che deve esplicarsi in funzione dell'interesse superiore dello Stato, e, quindi, è pubblica. L'ordinamento che lega fra loro lo Stato e gli enti autarchici è una specie di ordinamento di famiglia, di una famiglia di cui è capo lo Stato. Gli interessi propri di ciascuno dei membri possono avere un riconoscimento e una protezione in sé e per sé, ma tutti debbono subordinarsi a quelli, generali, che, diversi per estensione, per contenuto e grado, è compito dello Stato far valere.». Se si confronta tale impostazione con la precedente in S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, p. 70 ss. si nota l'evoluzione: «è forse inesatto distinguere le loro funzioni in delegate e proprie, giacché tutte debbono considerarsi delegate nel senso che vengono esercitate nella qualità di organi dello Stato [...] solo si possono distinguere in obbligatorie e facoltative, per poi suddividere quest'ultime, a seconda che il titolo del loro esercizio risieda in un potere discrezionale o in un diritto subbiiettivo».

1.2. La teoria del decentramento territoriale autarchico di Carlo Francesco Ferraris: la fusione degli interessi generali e locali, la negazione della preesistenza giuridica dei comuni e gli elementi costitutivi dell'autarchia

Il pensiero in merito al decentramento autarchico di Santi Romano viene ripreso da Ferraris nella sua opera «Teoria del Dicentrimento Amministrativo» il quale ne condivide, in particolare, due aspetti. Un primo punto in comune tra i due studiosi è il fatto che il decentramento di tipo autarchico viene riferito agli enti locali mentre un secondo aspetto li trova concordi circa l'uso del termine «autarchia», il quale è percepito come maggiormente appropriato rispetto a quello «comunemente adoperato di autonomia». In particolare, Ferraris definisce «scorretto» l'uso del termine «autonomia» in quanto con esso si deve intendere la 'capacità normativa' e cioè «la facoltà di dare leggi a sé stesso», mentre il termine «autarchia» deve essere riferito alla capacità di «amministrarsi liberamente nei limiti e secondo le norme fissate dalla legge»²⁹. Secondo tale prospettiva, infatti, soltanto lo Stato «e nessun altro ente» può detenere la capacità normativa con la conseguenza che «la parola autonomia applicata ad enti od organi amministrativi è evidentemente inesatta». Ferraris spiega come il termine «autonomia» continui ad essere utilizzato nella dottrina di quel periodo «soltanto perché le si è attribuito l'altro significato *più ristretto*, a cui assai meglio invece corrisponde la parola autarchia» la quale implica, tra l'altro, una «continua relazione con l'amministrazione governativa e [...] la sorveglianza [da parte] di essa»³⁰.

Emerge, in sostanza, il tentativo di ricondurre al campo semantico di «autarchia» la parola «autonomia» la quale, in origine, descriveva un livello di libertà più ampio ma che veniva oramai usata nel dibattito giuridico di quell'epoca con un'accezione più ristretta. In sostanza, secondo Ferraris, i due termini erano divenuti sinonimi infatti è implicito, in questa osservazione, il fatto che l'autarchia sia concepita come un livello più contenuto di autonomia.

Un'ulteriore distinzione nel pensiero di Ferraris si rileva rispetto al concetto di «dicentrimento» e quello di «autarchia». Entrambi i termini identificano la 'libertà di gestione', nel senso di 'libertà nell'espletamento delle funzioni amministrative', ma l'autarchia viene configurata altresì come un principio di carattere politico. Un principio, quest'ultimo, che Ferraris non precisa mai teoricamente sebbene, nel concreto, lo riferisca alle «amministrazioni autarchiche» e cioè gli «organi che hanno carattere di persone morali di diritto pubblico». È interessante rilevare che in questa categoria Ferraris non si riferisce solo all'«amministrazione autarchica territoriale» tra cui

²⁹ C.F. FERRARIS, *Teoria del Dicentrimento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 4.

³⁰ C.F. FERRARIS, *L'Amministrazione locale in Italia*, Padova, La Litotipo, 1920, vol. I, p. 19.

contempla gli «enti locali [e] i consorzi amministrativi» ma anche alle «istituzioni pubbliche» non aventi carattere territoriale come la *Cassa nazionale per le assicurazioni sociali* e l'*Istituto nazionale per le assicurazioni*³¹.

La distinzione concettuale tra «decentramento» e «autarchia», tuttavia, non si concretizza in un confine netto sul piano di come vengono concepiti gli apparati amministrativi dato che il principio di autarchia viene anche declinato in aggettivo e affiancato all'altro termine producendo come risultato il «decentramento autarchico». Ferraris, in particolare, individua due tipologie di decentramento e cioè quello 'burocratico/gerarchico', che riferisce agli uffici periferici statali, e quello 'territoriale/autarchico' il quale è descritto come sinonimo di «autarchia locale» poiché «il problema del decentramento autarchico si converte in quello dell'*amministrazione locale autarchica*, che qualche volta per brevità designeremo come *autarchia locale*»³². Sotto questo profilo emerge una critica al pensiero di Santi Romano che articola il decentramento autarchico in una fattispecie propriamente «territoriale», nella quale include gli enti locali, e una fattispecie che definisce «istituzionale», nella quale include istituti o persone di diritto pubblico. La critica di Ferraris è riferita a quest'ultimo concetto in quanto ritiene il decentramento istituzionale di Santi Romano, inteso quale conferimento di compiti pubblici a persone di diritto pubblico diverse dagli enti territoriali, «un'altra costruzione teorica, che non ha reale fondamento»³³. La critica si basa sul fatto che i soggetti pubblici che svolgono funzioni statuali possono ricondursi al concetto di «amministrazione diretta» o al concetto di «amministrazione indiretta» (che Ferraris preferisce definire «amministrazione delegata»). Da ciò deriva la differenza con la prospettiva di Romano in cui, all'interno del concetto di amministrazione indiretta, pone il decentramento territoriale e la 'sottocategoria' del decentramento istituzionale, il quale viene riferito agli istituti o alle persone di diritto pubblico diverse dagli enti locali. Ferraris, invece, ritiene più corretto parlare esclusivamente di decentramento territoriale e assume una prospettiva che discerne il tipo di soggetto pubblico a seconda delle funzioni che svolge definendo «istituti» quelli che svolgono funzioni di amministrazione diretta, e «istituzioni» quelli che svolgono funzioni di amministrazione delegata (o indiretta). In questo quadro concettuale Ferraris definisce il decentramento territoriale-autarchico come «quell'ordinamento che applica ad alcune circoscrizioni territoriali il principio dell'autarchia, cioè della libera esplicazione della loro attività nella sfera d'azione assegnata dalla legge»³⁴. Per comprendere effettivamente quest'ultima definizione risulta opportuno considerare il significato di «autarchia» nella costruzione teorica di

³¹ C.F. FERRARIS, *L'Amministrazione locale in Italia*, Padova, La Litotipo, 1920, vol. I, p. 21.

³² C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 11 e C.F. FERRARIS, *L'Amministrazione locale in Italia*, Padova, La Litotipo, 1920, vol. I, p. 30.

³³ C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 5.

³⁴ C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 21.

Ferraris la cui critica muove dall'osservazione dell'esperienza austriaca nella quale il riconoscimento di una larga autonomia agli enti locali degenerò in clientelismi locali.

Ferraris prende le distanze dalle precedenti tendenze della scienza giuridica che definisce «vecchio dottrinarismo ostile all'ingerenza dello Stato» e afferma la centralità del *fatto giuridico* negli enti autarchici nel senso che essi sono «materialmente una creazione naturale, ma la loro vita vera e completa si ha soltanto quando lo Stato li ha creati giuridicamente, e li ha resi suoi organi, parte integrante della sua attività amministrativa». In questo quadro giuridico il Comune non è un fatto naturale poiché la natura può creare «gli uomini e le loro associazioni, non i soggetti di diritto» e lo stesso essere umano è persona, in senso giuridico, «non già in forza della natura, ma della legge». L'erigere a soggetto di diritto un ente implica sempre un fatto giuridico dello Stato mentre ammettere l'esistenza giuridica senza un riconoscimento statale avrebbe come conseguenza il fatto che possano esistere «istituti giuridici all'infuori e al di sopra dell'ordinamento giuridico stesso» e «un diritto storico o sociologico o geografico al di sopra e al di fuori dello Stato stesso»³⁵.

La prospettiva che afferma la preesistenza giuridica dei comuni, e conseguentemente il fatto che lo Stato debba limitarsi a riconoscerli, viene contestata da Ferraris anche sul piano degli interessi ad essi imputabili. Sotto questo profilo Ferraris osserva che è compito dello Stato «provvedere per tutti e dappertutto» e soddisfare tutti i bisogni a cui corrisponderebbero unicamente interessi generali pertanto «questa universalità dello Stato ha reso impossibile il distinguere dove cessi l'interesse generale e cominci l'interesse locale» dato che alcuni servizi pubblici sono concepiti come «strettamente congiunti alla vita locale, che questa non potrebbe neppure immaginarsi senza di essi»³⁶.

Il ragionamento giuridico di Ferraris considera fusi gli interessi generali e gli interessi locali perché «non si possono più tenere distinti e trattare diversamente» così come dal punto di vista delle funzioni espletate nel senso che «gli enti autarchici non hanno un compito proprio [o] una propria funzione distinta da quella dello Stato: essi non sono e non possono essere che organi dello Stato»³⁷.

Tutto ciò porta ad una visione organicistica dello Stato moderno che viene configurato come un «ente che estende la sua sovranità su tutto il territorio per modo che gli enti autarchici territoriali minori vengano a trovarsi non di fronte, ma dentro lo Stato stesso»³⁸ e «gli enti locali non sono quindi organi di amministrazione delegata, ma parte integrante dell'organismo amministrativo dello Stato e si distinguono dall'amministrazione governativa soltanto perché godono dell'autarchia»³⁹. Inoltre, in

³⁵ C.F. FERRARIS, *Teoria del Dicentrimento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, pp. 33, 38, 227.

³⁶ C.F. FERRARIS, *Teoria del Dicentrimento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 29 e C.F. FERRARIS, *L'Amministrazione locale in Italia*, Padova, La Litotipo, 1920, vol. I, p. 42.

³⁷ C.F. FERRARIS, *Teoria del Dicentrimento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 42 s.

³⁸ C.F. FERRARIS, *Teoria del Dicentrimento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 229.

³⁹ C.F. FERRARIS, *L'Amministrazione locale in Italia*, Padova, La Litotipo, 1920, vol. I, p. 38.

questo quadro teorico, Ferraris sembra anche gettare le prime basi del principio di sussidiarietà poiché afferma che gli enti autarchici, per via della loro stessa natura, rappresentano «la miglior garanzia» per la cura dell'interesse locale secondo «il buon ordinamento» e per una «retta gestione» di compiti a loro concessi dallo Stato. Sotto quest'ultimo profilo si rileva un'altra differenza nel pensiero di Ferraris rispetto a quello di Santi Romano in quanto la «delegazione» di poteri dallo Stato all'ente autarchico necessiterebbe sia di un atto di riconoscimento che di un atto di delegazione da considerarsi come «un tutto unico»⁴⁰.

I suddetti aspetti consentono al Ferraris di sezionare l'idea di autarchia in quelli che identifica quali elementi costitutivi della stessa con il proposito di arrivare ad una esatta nozione di enti autarchici. Per questo motivo risulta opportuno menzionare i più rilevanti.

In primo luogo, si espone un *elemento giuridico-politico* per cui gli enti locali autarchici sono concepiti come collettività necessarie e cioè forme permanenti di organizzazione locale. In quanto tali sono investiti di personalità giuridica pubblica e di «potere discrezionale», cioè regolamentare, nelle materie di propria competenza. La delimitazione del margine di discrezionalità degli enti autarchici viene fissato dalla legislazione che li muta in organi attivi e li configura come elementi costitutivi dello Stato⁴¹.

In secondo luogo, Ferraris rileva tra gli fondamenti costitutivi dell'autarchia un *elemento personale*. Con tale espressione il giurista si riferisce alle cariche rappresentative dell'ente autarchico le quali debbono essere affidate a persone fisiche del luogo dotate di un certo livello culturale specificando che mentre per votare è ammissibile il saper leggere e scrivere, «per esercitare le cariche [pubbliche] non basta questo livello infimo» perché per amministrare «bisogna possedere cognizioni di legislazione, nozioni amministrative, attitudini tecniche, doti di parola, facilità di scrivere» quindi servono «condizioni di istruzione più alte che non per essere elettori»⁴².

In terzo luogo, viene considerata l'importanza della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per soddisfare i bisogni collettivi che identifica nell'*elemento economico-finanziario*. I «mezzi pecuniari» sono definiti come «strumento e limite dell'attività» autarchica e perciò «indissolubilmente connessi» con essa. Ferraris sembra anticipare l'importanza di ciò che oggi si riferirebbe all'autonomia finanziaria nella declinazione di autonomia tributaria in quanto senza proprie entrate «il potere discrezionale di deliberare si ridurrebbe ad una vana apparenza se facesse difetto il denaro» e «se i mezzi fossero dati dal bilancio governativo il governo detterebbe le norme per l'impiego e l'autarchia sarebbe solo nominale»⁴³.

⁴⁰ C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 230.

⁴¹ C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, pp. 72-75.

⁴² C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, pp. 77.

⁴³ C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, pp. 91.

Raccogliendo gli elementi riportati e discussi, Ferraris arriva così a definire gli enti locali autarchici come «quelle circoscrizioni territoriali coattive, dotate di personalità giuridica privata e pubblica, le quali, con potere discrezionale nei limiti segnati dalla legge, compiono, mediante ufficiali scelti, con nomina governativa od elezione popolare, nel loro seno ed agenti a titolo gratuito e sotto la vigilanza della autorità a tale uopo costituita dallo Stato, funzioni di pubblica amministrazione di interesse collettivo generale e particolare, traendone i mezzi pecuniari da un proprio sistema fiscale»⁴⁴.

⁴⁴ C.F. FERRARIS, *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898, p. 102.

1.3. L'autarchia elevata ad istituto giuridico e la separazione concettuale con la nozione di autogoverno nella costruzione teorica di Teodosio Marchi

Un contributo fondamentale nell'elaborazione giuridica della nozione di autarchia è fornito da Marchi nel 1904. Il relativo studio dà particolare importanza alla Rivoluzione francese e al nuovo ordinamento giuridico che conseguentemente si è formato. Tutto ciò permette di osservare che è necessario «bandire innanzi tutto nello studio dell'autarchia ogni concetto di diritti naturali, preesistenti, acquisiti degli enti storici, una volta vevoli ad opporre una barriera insormontabile al volere dello Stato, ora non più compatibili col concetto di Stato moderno». In secondo luogo, il contributo di Marchi, consiste in una ricostruzione storica circa la nascita dei comuni, i quali rappresenterebbero l'evoluzione delle città o delle signorie. A differenza di queste ultime, infatti, i comuni acquistano significato giuridico per mezzo dello Stato che li riconosce, li approva e li controlla. Nel pensiero di Marchi è lo Stato l'unico ente dotato di sovranità mentre gli enti territoriali partecipano alle funzioni amministrative. In questa prospettiva l'autarchia si presenta come un vero e proprio istituto giuridico tipico dell'organizzazione amministrativa locale dello Stato moderno⁴⁵.

L'autarchia viene configurata prima di tutto come *relazione* tra le collettività territoriali e l'individualità sovrana statale che può limitare il potere locale⁴⁶: «sta a significare appunto vita di rapporto: essa sta ad esprimere la speciale relazione che nel campo del diritto pubblico intercede fra persone amministrative, fra gli enti locali da un lato e lo Stato dall'altro». Sotto questo profilo si trova un principale elemento di novità rispetto a Santi Romano e Ferraris in quanto Marchi rifiuta di utilizzare l'espressione «decentramento autarchico» preferendo l'utilizzo dell'uno o dell'altro termine (autarchia). Nel pensiero di Marchi infatti «decentrare» significa trasferire funzioni dal centro alle località perché in questo modo si prestano ad essere meglio esercitate, e ne deriverebbe un vantaggio materiale o anche semplicemente morale all'andamento di tutta la pubblica amministrazione. L'autarchia viene riferita alle sole amministrazioni locali e concepita come l'attribuzione di diritti e di doveri alle collettività, seppur allo stesso scopo del decentramento. Sotto questo profilo il decentramento attiene alla sfera amministrativa mentre l'autarchia a quella giuridica. Marchi spiega quest'ultima osservazione specificando che il decentramento, a carattere organizzativo e inteso quale diramazione periferica dell'entità statale, al contrario dell'autarchia, non implica il riconoscimento di una personalità giuridica.

⁴⁵ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, pp. 5, 33, 48, 91.

⁴⁶ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, p. 3.

Nella concezione di Marchi l'autarchia è elevata ad «istituto», si colloca a metà strada tra la «indipendenza assoluta» e la «assoluta soggezione, configurandosi quale «questione di misura, atta a designare la possibilità di una limitazione della sfera d'azione di un soggetto giuridico a favore di un altro»⁴⁷. Per questo motivo si collega a tutto ciò la necessità dell'integrazione e del coordinamento tra lo Stato e gli enti autarchici per il raggiungimento degli scopi comuni. Tali attività implicano ovviamente la reciproca limitazione della sfera di attività di ciascuna personalità giuridica.

Marchi si chiede inoltre come lo Stato organizzi la pubblica amministrazione per poter concretizzare le proprie attività arrivando alla conclusione che, o crea organi che si confondono nella sua personalità giuridica, dando luogo all'amministrazione diretta, oppure lo fa mediante la creazione di centri collettivi di interessi e cioè distaccati dalla sua volontà. Ed è a questi ultimi enti che va riferito il concetto di autarchia in quanto essa è amministrazione pubblica indiretta cioè mediata dallo Stato. Occorre sottolineare che la partecipazione degli enti all'attività dello Stato non è mai partecipazione alla funzione legislativa, alla funzione nella quale cioè si concreta la volontà dello Stato poiché il potere coercitivo è infatti attribuito soltanto a quest'ultimo.

L'autarchia è inoltre configurata nel pensiero di Marchi come un aspetto organizzativo, infatti l'amministrazione pubblica non si esaurisce con quella statale e «di fianco ad essa un'altra ne esiste» – appunto l'autarchia – che «è il diritto pubblico subbietivo di esercitare funzioni amministrative»⁴⁸. Sotto questo profilo, allo stesso modo di Ferraris, Marchi è contrario alla distinzione tra funzioni proprie e delegate proprio perché l'evoluzione dell'attuale diritto pubblico ha allargato la sfera d'azione dello Stato e ha gettato il ponte di passaggio fra l'idea di interessi locali e generali rendendolo attivo per fini di Stato: come non è più possibile stabilire quali e quanti siano i fini propri dello Stato, così non è più possibile stabilire quali e quanti siano quelli propri dell'ente autarchico. Tale distinzione per lui non ha rilevanza giuridica, al massimo la può avere per altre scienze nel discutere se un interesse locale e/o generale è meglio che sia svolto da uno o dall'altra autorità: «noi crediamo che a tutte quante le funzioni degli enti autarchici vada riferito il concetto di autarchia» posto che «tutte le funzioni degli enti autarchici sono delegate e che tutte le delegate diventano proprie in virtù della delega statale»⁴⁹.

Un ulteriore elemento che caratterizza il pensiero di Marchi è il fatto che l'autarchia non deve essere concepita unicamente come autogoverno, nel senso che non si esaurisce nell'elezione dei rappresentanti dell'ente territoriale. Egli sostiene che per via dell'espandersi delle idee democratiche

⁴⁷ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, p. 90.

⁴⁸ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, p. 106.

⁴⁹ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, pp. 5, 33, 105 s. p. 102 e pp. 284-286.

essa si sia andata guardando nella sua veste «esteriore» e non tanto «interiore». In Marchi, come in Ferraris, assume rilevanza l'elemento personale poiché l'ente autarchico, per raggiungere i fini pubblici a cui è chiamato, ha bisogno di «organi fisici» che «esegnano la sua volontà» e cioè dell'opera di persone fisiche⁵⁰. In tal senso viene marcata la distinzione tra il concetto di autogoverno e quello di autarchia criticando la tesi secondo la quale «si possa parlare d'autarchia solamente come di amministrazione di interessi pubblici fatta per mezzo degli stessi interessati, o come di amministrazione a mezzo di personalità giuridiche di cui gli organi siano costituiti nel seno stesso della comunità, emanazione diretta di essa». Con ciò si confonderebbe l'autogoverno con l'autarchia oppure si limiterebbe «il numero degli enti autarchici a quelle collettività soltanto nelle quali venga adottato il sistema elettivo»⁵¹.

Quanto sopra riportato non esaurisce ulteriori aspetti concettuali già anticipati dal pensiero di Ferraris. In tal senso, un aspetto a cui Marchi riserva particolare attenzione è l'elemento economico patrimoniale, che non può essere separato dal concetto di autarchia, e consiste nella capacità di ricavare mezzi finanziari mediante proprie imposte. Tutto ciò rappresenterebbe anzi una manifestazione della personalità dell'ente. Si afferma in sostanza che chi ha dallo Stato il diritto-dovere di raggiungere uno scopo pubblico deve necessariamente essere fornito dei mezzi materiali.

Un ulteriore elemento trattato dal Marchi, come fattore caratterizzante l'autarchia, è il controllo da parte dello Stato sugli enti autarchici che sono pur sempre configurati come espressioni del pubblico potere e quindi devono contenere la loro attività in ciò che è loro concesso. Sotto questo aspetto egli immagina un controllo molto rigoroso e vasto, atto a conformare le azioni degli enti alle norme di legge, permettendo alcune azioni e annullandone altre oppure costringendo gli enti ad agire laddove gli enti non adempiano alle loro funzioni.

In tale prospettiva è naturale che l'intervento dell'ordine giuridico per mezzo dello Stato sia concepito come necessario nel senso di creazione e riconoscimento della personalità giuridica a «ciò che naturalmente già esiste» e cioè agli enti autarchici, intesi come «entità complesse sociologicamente, storicamente, geograficamente, dotate di un substrato di fatto»⁵².

In conclusione, l'origine di questi enti è ritenuta naturale, come del resto lo è quella dello Stato stesso. Tuttavia, occorre distinguere le due origini: quella naturale e quella giuridica nel senso che è solo mediante il riconoscimento da parte dello Stato che l'individualità dell'ente, di fatto preesistente, entra nell'ordinamento giuridico.

⁵⁰ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, p. 253.

⁵¹ T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, p. 254.

⁵² T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904, p. 225.

2. Continuità e discontinuità negli aspetti teorici del concetto di autarchia alla luce del mutato indirizzo legislativo

Nei paragrafi precedenti emerge come l'«autarchia» si sia configurata inizialmente come la posizione giuridica delle entità territoriali nei confronti dello Stato. A tale interpretazione non mancarono di affiancarsene altre che, seppur minoritarie, contribuirono allo sviluppo del concetto sia nel senso di precisazione terminologica sia nel senso di separazione definitiva dal concetto di decentramento. Nel contesto storico degli anni Trenta si rafforzò la concezione secondo cui gli interessi pubblici sono da intendersi come interessi sostanzialmente statali e l'attività amministrativa degli enti territoriali è un'attività essenzialmente statale anche se, al contempo, a questi ultimi si iniziò a riconoscere una propria personalità giuridica.

2.1. Le riflessioni giuridiche di Umberto Borsi in merito all'aspetto relazionale dell'autarchia e alla delegazione statale assoluta delle funzioni degli enti territoriali

L'«autarchia» si era quindi affermata, prevalentemente, con un'accezione «territoriale» nel senso che era riferita⁵³ ai comuni e alle province e precisamente alla loro posizione nei confronti dello Stato. Tuttavia, non mancarono interpretazioni minoritarie come quella di Borsi che includeva nel concetto di autarchia anche enti come il Governatorato di Roma e le colonie, non mancando di sostenere, come gli altri autori già menzionati, che la natura degli «enti autarchici», non poteva essere qualificata come 'originaria', bensì 'derivata' dall'unico ente originario e sovrano, cioè lo Stato.

In linea con la dottrina prevalente in quegli anni anche Borsi (1915) sottolinea l'aspetto *relazionale* dell'autarchia che riferisce non tanto alle entità Stato e Comune quanto alle rispettive attività di essi: «*rapporti fra l'attività del Comune e l'attività dello Stato*».

Il suo approccio al tema dell'autarchia è volontariamente limitato in quanto egli stesso precisa che vuole limitarsi a «richiami incidentali» che sembrano «strettamente indispensabili» lasciando l'inquadramento teorico principale a Santi Romano e motivandolo espressamente col fatto che «di esso [il tema dell'autarchia] altri [Santi Romano] si è largamente occupato»⁵⁴.

⁵³ U. BORSI, *La determinazione degli enti autarchici territoriali nell'odierno diritto italiano*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel 35° anno d'insegnamento*, Padova, Cedam, 1931, p. 76; S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, pp. 445-450.

⁵⁴ U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1915, p. 425 s. «Il Comune, si è detto, è ente di formazione anteriore a quella dello Stato e questo deve necessariamente riconoscerlo, non soltanto come nucleo di popolazione, ma anche come titolare di funzioni pubbliche proprie e di poteri corrispondenti. Così nella dottrina si è

In questo quadro Borsi precisa che occorrono due ordini di premesse: una storica e l'altra razionale. Sul piano storico Borsi precisa che la nascita dello Stato sia successiva a quella del Comune e individua una linea di demarcazione nella Rivoluzione francese. Prima di questo momento storico l'ente territoriale era un soggetto che aveva diritti propri, originari e inalienabili, e quindi anche contrapponibili alla estensione su di esso di una ingerenza limitatrice e sindacatrice dello Stato. Secondo Borsi è in base a questi eventi che ne è scaturito, sul piano razionale, il problema del decentramento amministrativo inteso come ripartizione di funzioni tra Stato e autonomie locali posto che, in quell'epoca, una parte della dottrina sostiene la spettanza originaria al comune di alcune attribuzioni ritenute naturali (da ciò la definizione di «Comune amministrativo»).

Borsi tenta di ricondurre entro lo Stato l'esclusività di funzioni che ritiene «indipendenti dalla determinazione del volere statale», cosiddette *proprie* («le funzioni proprie esistono»). Sotto questo profilo critica il concetto di delegazione e sostiene che è preferibile usare, in riferimento alle funzioni, l'aggettivo *assegnate* anziché *delegate* poiché si devono ricomprendere nell'assegnazione statale, da predeterminarsi con legge, tutte quelle ritenute *naturali*: «Nessuno nega l'origine naturale dell'aggregato personale costituente l'associazione comunale, l'evidenza di interessi peculiari di esso, la spontaneità delle sue energie atte a provvedere ai medesimi [e] una sovranità speciale distinta e contrapponibile a quella dello Stato, insieme con una esclusività di funzioni del tutto indipendente dalla determinazione del volere statale». La critica è rivolta pertanto alla necessità della delegazione statale in senso assoluto poiché la ritiene necessaria, per le suddette ragioni, in senso meramente politico in quanto «l'ammissione di una delegazione necessaria in senso giuridico ci riporta ad un concetto di autarchia comunale che abbiamo detto inesatto».

affermata l'esistenza di un potere municipale, dinanzi al quale la somma dei poteri statuali si arresterebbe, dovendo con esso coordinarsi».

2.2. Gli sviluppi teorici nella concezione di Carlo Girola: la libertà giuridica dell'ente autarchico nel quadro della unitarietà dello Stato

Il pensiero di Girola, esposto nella sua «Teoria del decentramento amministrativo» del 1929, offre un contributo all'elaborazione giuridica nel dibattito circa l'autarchia per due ordini di ragioni. Un primo aspetto riguarda la precisazione terminologica, circa l'esigenza di separare il concetto di decentramento da quello di autarchia. Un secondo aspetto è concettuale nel senso che partecipa al dibattito teorico rivolgendo inoltre critiche ad alcuni fondamenti del pensiero di Ferraris, di Marchi e di Romano.

Girola ripercorre l'elaborazione giuridica di quel momento storico e pone all'attenzione del dibattito giuridico il fatto che per alcuni studiosi «decentramento» e «autarchia» (concetto quest'ultimo che rivendica come creazione della scienza giuridica italiana) fossero la stessa cosa: «...si è preteso di innestare l'una teoria sull'altra assimilando e confondendo principi e criteri troppo diversi e lontani sì da poter dire che decentramento amministrativo equivalga sostanzialmente ad autarchia o, quanto meno, che il decentramento autarchico sia la sola e vera forma di decentramento amministrativo, noi dobbiamo per necessità di cose trattenerci...». Già nei primi anni del Novecento, è possibile rintracciare segnali di 'separazione semantica' tra «autarchia» e l'antico concetto di «decentramento» che significava la distribuzione di funzioni dal centro alla periferia per motivi che oggi sarebbero definiti di «efficienza». In tal senso Girola contribuisce a separare il concetto di «decentramento autarchico», inteso quale sinonimo di autarchia, dal «decentramento amministrativo», inteso quale amministrazione statale periferica. Al concetto di decentramento autarchico inoltre associa la «tendenza politica», secondo la quale i compiti statali perseguiti dagli enti minori sarebbero aumentati in quegli anni, rispetto a quelli gestiti dagli organi diretti periferici dello Stato. Afferma infine che l'autarchia è divenuta un concetto giuridico essendo passata dalla «terminologia scientifica al linguaggio comune» e «ha sostituito il termine autonomia riferito all'amministrazione degli enti locali»⁵⁵.

Per quanto concerne l'aspetto propriamente concettuale, la teoria di Girola delinea, quali presupposti caratterizzanti dell'«ente autarchico» elementi come la «libertà» o la «personalità giuridica collettiva» e, quale presupposto essenziale, l'elemento volitivo. La libertà giuridica dell'ente autarchico è concepita come effetto di una propria volontà, la quale può determinarsi liberamente. Egli afferma che attorno all'ente autarchico gravitano interessi generali di gruppi sociali che sono

⁵⁵ C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, pp. 173, 184, 222.

riconosciuti dallo Stato e sottolinea che l'elemento volitivo è quello che «deve essere considerato come il solo veramente tipico ed esclusivo del concetto di autarchia essenziale per la nozione».

In questo quadro concettuale può parlarsi di autarchia solo nel caso in cui ci si trovi di fronte a «centri di volontà autonoma nei confronti dello Stato», e conseguentemente è logico pensare ad una sfera di libera attività lasciata a detti enti dalla legge. L'autonomia di volontà ricondotta agli enti autarchici è concepita come una capacità conferita dallo Stato che si traduce in attività dell'ente autarchico da intendersi come propria: «Il fatto, adunque, che lo Stato investa di pubbliche funzioni gli enti dell'amministrazione indiretta non toglie che l'attività esplicata sia propria degli enti, pur dovendo i singoli atti determinarsi ed essere compiuti nell'interesse dello Stato»⁵⁶. L'ente autarchico può essere considerato quale organo dell'amministrazione statale indiretta perché è un organismo che vive ed opera nello Stato, ma con una propria struttura, propri interessi, una propria configurazione e propri *diritti* tra cui quello generico di libertà nei confronti dello Stato e quello soggettivo all'esercizio delle proprie funzioni. Sotto questo profilo Girola apre una prima critica verso il Marchi che configura l'autarchia come un vero e proprio istituto giuridico escludendo la possibilità che possa essere intesa anche quale *diritto politico*. Tuttavia, nella stessa prospettiva, l'argomentazione più critica è rivolta a Santi Romano che, a detta di Girola, tratta il decentramento amministrativo come «un problema di puro ordinamento» e poggia la relativa teorica, e cioè la ripartizione di compiti statali, su presupposti che per Girola riguardano «la risoluzione di un problema politico»⁵⁷ per cui «il decentramento in senso proprio non può adunque riferirsi all'amministrazione locale indiretta». Più esattamente critica lo sdoppiamento della personalità dello Stato che Romano teorizza nel 1897 poiché lo Stato deve essere concepito ontologicamente come unitario per cui «l'affidare funzioni statali agli enti autarchici non implica lo sdoppiamento».

Sotto il profilo dell'unitarietà dell'assetto statale Girola contesta a Ferraris il fatto di concepire gli enti autarchici come organi diretti dello Stato. Infatti, per Girola, gli enti autarchici hanno una «autonomia di volontà» e su questa base non può disconoscersi un'attività propria, che può essere coordinata con l'attività dello Stato, ma che non deve esserne del tutto assimilata. L'ente autarchico è concepito come dotato di «una volontà che trae origine e forza dall'ente stesso» la quale può determinarsi sia verso altri soggetti giuridici, sia nei confronti dello Stato. Inoltre, deve essere esclusa conseguentemente una «antitesi fra volontà statale e volontà dell'ente autarchico» poiché «non si può correttamente pensare all'autarchia senza immaginare un ente dotato di propria personalità con potere

⁵⁶ C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, pp. 189, 195, 199.

⁵⁷ C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, pp. 97, 108.

di autodeterminazione per cui «accanto alla volontà statale, v'hanno pertanto altrettante volontà quanti sono i corpi autarchici fissati sul territorio»⁵⁸.

La critica a Ferraris investe poi gli elementi costitutivi dell'autarchia che Girola nega come costituenti «il contenuto specifico» di essa, primo tra tutti l'elemento della 'vigilanza', il quale non sarebbe un elemento tipico poiché ciascun potere è subordinato – osserva Girola – ad un potere sovrano. Anche per quanto concerne l'elemento finanziario afferma che non crede «ch'esso possa considerarsi come elemento intrinseco».

Girola contrappone quindi agli elementi postulati da Ferraris due «presupposti fondamentali» dell'autarchia e cioè: a) la «libertà giuridica» di cui gode l'ente autarchico come effetto di una propria volontà, la quale può liberamente determinarsi; b) la «personalità giuridica collettiva» si manifesta nell'ente autarchico nel senso che attorno ad esso si polarizzano interessi particolari e generali di determinati gruppi sociali che vengono riconosciuti dallo Stato.

Come negli altri schemi concettuali, anche per Girola l'ente autarchico viene creato attraverso un riconoscimento giuridico dello Stato dal quale acquista una posizione definita nell'ordinamento. La libera determinazione dell'ente autarchico non significa che possa giungere sino al punto in cui l'azione dell'ente contrasti con l'interesse generale perché ciò non sarebbe compatibile con lo Stato. Girola definisce così gli enti autarchici 'centri di coscienza sociale' rinviando ad una manifestazione di potere dal basso e affermando che se lo Stato riducesse a mera apparenza questa libera determinazione allora sarebbe un potere dispotico e non sovrano annullando qualsiasi possibile manifestazione volitiva *nello* Stato⁵⁹.

⁵⁸ C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, pp. 97, 191.

⁵⁹ C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, pp. 97, 189, 193.

2.3. Il definitivo superamento della delegazione di funzioni statali e la centralità della personalità giuridica nella prospettiva di Guido Zanobini

Nel corso degli anni Trenta la dottrina concentrò l'attenzione sull'*esercizio delle funzioni* degli enti pubblici rafforzando la concezione secondo cui gli interessi pubblici sono interessi sostanzialmente statali. In questo quadro la capacità dell'ente autarchico di amministrare sé stesso divenne la capacità di «agire per il perseguimento dei propri fini, mediante l'esercizio di un'attività amministrativa che ha la natura e gli effetti [propri] dello Stato»⁶⁰. Sotto questo profilo un rilevante contributo è teorizzato da Zanobini all'interno della sua opera «L'amministrazione locale», edito nel 1932. Per definire in modo rigoroso l'amministrazione autarchica, Zanobini ritiene essenziale partire dal concetto di «personalità giuridica». In quest'ultima espressione viene ricompreso il fatto che nella società moderna gli esseri umani si organizzano in varie forme associative volte a soddisfare bisogni sociali. Zanobini, infatti, si chiede se la persona giuridica sia una realtà, e cioè un fatto naturale da riconoscere mediante il diritto, oppure sia una finzione giuridica vera e propria, cioè una creazione del diritto. Tra le due tesi Zanobini propende per la prima e coglie l'occasione per criticare indirettamente Ferrara escludendo una terza tesi mediana nell'affermare che «alcuni credono di conciliare le due tesi sostituendo alla parola 'finzione' la parola 'astrazione'»⁶¹. Per Zanobini non è possibile negare quella che per lui è «la realtà del fenomeno associativo» per cui arriva a concludere che l'«unità sociale» è già di per sé «unità giuridica» la quale necessita del riconoscimento dello Stato per avere effetti nell'ordinamento giuridico.

⁶⁰ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932, pp. 115-117. Tale visione poneva l'accento sui poteri autoritativi propriamente statali con cui l'ente autarchico esercitava alcune potestà espressamente richiamate come la potestà organizzativa, la potestà certificativa e la potestà tributaria. Cfr. anche G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931, pp. 391-408 in cui distingue espressamente l'autonomia dall'autarchia secondo la funzione: «l'autonomia ha infatti nella funzione legislativa la stessa posizione che l'autarchia ha in quella amministrativa» (p.399). Zanobini precisa che nell'una e nell'altra ci sono fini dello Stato «che questi ritiene di attuare meglio attraverso l'opera di tali persone giuridiche che non direttamente» e che il rapporto «in cui questi enti si trovano di fronte allo Stato [autonomi e autarchici], è lo stesso (...) così nell'una come nell'altra funzione: nella funzione normativa come in quella amministrativa». Distingue inoltre, nella funzione amministrativa l'amministrazione autarchica dall'amministrazione centrale, e nella funzione legislativa l'attività normativo-regolamentare degli enti dal regolamento statale.

⁶¹ F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, II ed., Napoli, E. Marghieri, 1923, p. 414 – 416: «L'elevazione a soggetto di diritto non è constatazione di ciò che già esiste, non è perfezionamento o conferma di ciò che è in via di formarsi, ma è creazione ed attribuzione d'una qualità giuridica che deriva dal diritto obbiettivo e che ha il carattere tecnico d'una concessione amministrativa. Lo Stato agisce come organo del diritto concedendo la personalità, ed agisce costitutivamente [...] la fabbricazione delle persone giuridiche è un monopolio statale [...] non vi sono delle persone giuridiche nate, ad eccezione dello Stato. Anche quegli enti che s'impongono quasi alla coscienza sociale come esistenze autonome, sono persone giuridiche sempre per il riconoscimento della potestà pubblica. Il Comune, per es., che si dice un ente naturale, sorto spontaneamente per la sociabilità umana, e che storicamente talora ha un'origine anteriore allo Stato – pure in un dato sistema positivo – deve la sua esistenza giuridica ad un atto statale. Perché altro è il Comune in senso geografico, come centro di popolazione, altro il Comune in senso giuridico, come ente pubblico, e l'uno può non esser l'altro».

In questo quadro teorico di partenza, Zanobini individua poi una gerarchia delle persone giuridiche fissando lo Stato nella posizione più elevata e ammettendo al contempo che esso «non esaurisce tutta la socievolezza umana» in quanto vi sono bisogni sociali «non del tutto generali, o almeno non riconducibili ad unità di trattamento presso tutta quanta la popolazione dello Stato» che «devono cercare soddisfazione in raggruppamenti d'ordine inferiore». Muovendo da queste considerazioni Zanobini arriva ad una prima nozione della personalità giuridica, strumentale per la nozione di autarchia, come «una collettività di persone, unite dal vincolo della finalità comune e trattate dall'ordinamento dello Stato come un unico soggetto di diritti e di doveri».

In secondo luogo, Zanobini distingue la persona giuridica pubblica da quelle privata e individua quale discriminante il «potere di supremazia» oltre al già evidenziato riconoscimento dell'entità associativa da parte dello Stato.

In questa prospettiva il «fine» diventa una caratteristica recessiva per la suddetta definizione che «non è elemento necessario né sufficiente a caratterizzare gli enti pubblici» rispetto ad un criterio «esclusivamente giuridico e formale dell'ordinamento e della *natura dei poteri* di cui gli enti trovansi investiti». Tuttavia, tutti gli enti pubblici hanno la facoltà di darsi un proprio ordinamento e di amministrare i propri interessi mediante poteri di supremazia riconosciuti dallo Stato, ed è per questo motivo che il ragionamento giuridico di Zanobini si trova ad affrontare un ulteriore passaggio logico volto a separare, all'interno del concetto di ente pubblico, l'«ente autarchico» dall'«ente autonomo». Mentre l'«autonomia» è configurata come «la facoltà che hanno alcuni enti di organizzarsi giuridicamente [creando] un proprio diritto»⁶², l'«autarchia» è definita invece come «la facoltà riconosciuta all'ente di amministrare se stesso, ossia di agire per il conseguimento dei propri fini, mediante il dispiegamento [...] di poteri d'impero [...] ma con gli stessi effetti dell'amministrazione pubblica dello Stato»⁶³. Se, sotto quest'ultimo profilo, Zanobini riprende espressamente la definizione di Santi Romano⁶⁴, dal punto di vista concreto differenzia gli enti autarchici da quelli autonomi mediante un preciso parametro e cioè la capacità di emanare statuti e regolamenti, la quale sarebbe presente solo nei secondi. Zanobini sostiene che la suddetta definizione di autarchia possa essere estesa anche all'autonomia tenendo conto che nella prima si tratta di fini a cui gli enti provvedono mediante attività amministrativa mentre nella seconda si tratta di fini a cui gli enti provvedono attraverso un'attività di tipo normativo. E tuttavia, al contempo, riconduce entrambe le tipologie di enti (autarchici e autonomi) nella sfera statale posto che «autonomia e autarchia [sono] forme di

⁶² G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, vol. II, Padova, 1931, p. 391.

⁶³ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932, p. 125.

⁶⁴ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, 2003, p. 541, ed. or. in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.

legislazione e di amministrazione [...] proprie di un ente pubblico e, al tempo stesso, proprie, pel campo della loro efficacia giuridica, dello Stato.». In questa cornice si osserva che l'autarchia e l'autonomia «sono quasi sempre congiunte» nei vari enti, seppur in diverse proporzioni, ma che essi debbono aggettivarsi come «autarchici» poiché l'autarchia è «la qualità di gran lunga prevalente».

Un ulteriore chiarimento, necessario nel dibattito teorico di quel periodo, avviene grazie alla precisazione che Zanobini fa circa il concetto di «autogoverno», il quale veniva confuso con il concetto di autarchia. L'autogoverno è descritto come «un sistema di amministrazione locale governativa» che traeva ispirazione dal sistema originatosi nel Regno Unito dell'epoca in cui gli amministratori locali venivano inizialmente nominati dal Re e, in un secondo momento, eletti tramite consultazioni territoriali. Zanobini osserva, a tal proposito, che la modalità di designazione dei rappresentanti non è un elemento che, di per sé, consenta di verificare se un ente possieda la caratteristica dell'autogoverno e, di conseguenza, l'autarchia non è un sinonimo di questo concetto ma è una particolare capacità propria delle persone giuridiche prese nel suo complesso (e non soltanto degli organi rappresentativi di esse). Sotto questo profilo il pensiero di Zanobini, come già evidenziato da Marchi, riconosce all'autarchia un carattere relazionale tra l'ente autarchico e lo Stato. In particolare, la riflessione dello studioso prende in considerazione i soggetti concessionari di servizi pubblici, i quali non rientrerebbero nell'alveo degli enti autarchici e neanche degli enti pubblici poiché essi esercitano poteri che non hanno di per sé, ma in forza dell'atto di concessione.

Tutto ciò porta ad una considerazione che caratterizza il pensiero di Zanobini rispetto a quello degli altri teorici secondo il quale «l'ente autarchico esercita le funzioni pubbliche non per concessione o per delegazione dello Stato, ma addirittura come funzioni proprie: cioè in proprio nome nel proprio interesse, ossia per raggiungere fini, che se pure sono anche altrui, dello Stato, sono in primo luogo propri». In questa prospettiva scompare la problematica della delegazione di funzioni statali agli enti territoriali, i quali sono considerati detentori di funzioni proprie riconosciute dallo Stato e per questo motivo possono definirsi anche enti «sussidiari» o «organi indiretti dello Stato». Un'idea, quest'ultima, che non riguarda soltanto le persone giuridiche che secondo Zanobini hanno origini naturali «come i comuni e le opere pie», ma anche quelle create ed organizzate «per volontà dello Stato come enti nazionali e congregazioni di carità»⁶⁵.

⁶⁵ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932, pp. 130 ss.

3. La sedimentazione del concetto di autarchia nel corpo normativo

È stato esposto come nel corso degli anni Trenta la parola «autarchia» si sia affermata pienamente nel dibattito teorico fino a sostituire definitivamente la parola «autonomia». Alla fine della decade il concetto è pertanto maturo, in un contesto storico che va dalla vigilia della guerra fino alla Costituente. Tuttavia, resta da definire ancora il campo di utilizzo del termine al fine di uscire dall'implicita convenzione lessicale e circoscriverne il campo semantico. Tale opera, a corollario di quanto già avvenuto, è svolta da contributi teorici minoritari che fisseranno la concezione autarchica nell'unicità dell'indirizzo statale non mancando di catturare un aspetto che emerge nel contesto specifico come l'estensione e pervasività del controllo di merito dei singoli atti, già presente nell'era liberale ma esteso dal fascismo.

3.1. Gli ulteriori contributi di Vittorio Brondi, Giuseppe Menotti De Francesco e Ugo Forti. L'elaborazione giuridica volta a definire l'uso corretto del lemma «autarchia». L'affermazione della concezione dell'ente autarchico quale organo dello Stato

Nel corso degli anni Trenta la parola «autarchia» si afferma pienamente nel dibattito teorico e sostituisce definitivamente la parola «autonomia»⁶⁶. Il giurista Brondi è tra i primi ad osservare tale fenomeno, il quale osserva che, mentre l'autonomia è configurata quale capacità normativa («è legge e norma»), l'autarchia «è governo e amministrazione» ed esprime una moltitudine di «significati vari e disparati» rispondendo ai vocaboli *Selfgovernment* e *Selbstverwaltung*. In particolare, il termine è collocato «nel campo dell'amministrazione, del governo di sé, dell'esercizio di poteri d'impero conferiti a persone giuridiche pubbliche, concetti tutti che possono ritenersi convenientemente espressi con la parola autarchia». Inoltre, Brondi riprende la definizione di Santi Romano esortando ad adoperare la parola per «significare la facoltà spettante secondo legge a un ente pubblico di amministrare da sé interessi che anzitutto sono suoi ed insieme dello Stato» e basando così il concetto nel rapporto fra lo Stato e l'ente autarchico⁶⁷.

⁶⁶ Così osserva anche Brondi in V. BRONDI, *Autarchia* (1927), in *Scritti minori*, Torino, Regia Università, 1932, pp. 161-171.

⁶⁷ V. BRONDI, *Autarchia* (1927), in *Scritti minori*, Torino, Regia Università, 1932, p. 163 secondo cui «...è bensì vero che la parola autarchia è suscettibile di significati disparati...» tra cui Brondi identifica l'«amministrazione statale per mezzo di cittadini», l'aspetto degli organi locali o delle caratteristiche degli amministratori (se volontari o onorari), il fatto che sia talvolta assimilata al concetto di autogoverno o il rinvio alle funzioni svolte o ai controlli statali svolti sull'ente autarchico.

Se il lavoro di Brondi è essenzialmente di ricognizione e ricostruzione a partire dalla comune visione di «autarchia» come facoltà attribuita dalla legge ad un ente pubblico⁶⁸, il principale merito è stato quello di dissipare l'equivoco generatosi dal fatto che il termine è la traduzione di due distinti lemmi greci *ἀνταρχία* e *αὐτάρκεια*⁶⁹. La critica è diretta, in primo luogo, a Ferraris che definisce il termine «autarchia» di «ottimo conio» mentre – sostiene Brondi – «non si tratta affatto di un neologismo» sostenendo che il termine da cui trae origine (*ἀνταρχία*) lo si ritrova nella lingua greca con il significato di «potere di impero». In questa cornice di indagine il Brondi fa propria l'osservazione dello studioso Costanzi nella sua traduzione italiana del 1925 dell'opera aristotelica «Politica» secondo cui, uno dei due termini greci (*αὐτάρκεια*) avrebbe dovuto tradursi come «autarcia»⁷⁰: «avendosi qui non il χ (aspirato) ma il κ (tenue), non vi è dubbio alcuno che la corretta grafia latina, e conseguentemente l'italiana, di *αὐτάρκεια* sia *autarcia* e non *autarchia*»⁷¹. Inoltre, ai due lemmi corrispondono concetti diversi dato che *αὐτάρκεια* significa «bastevolezza» e «autosufficienza».

Questa lettura porta Brondi a concludere che sia un bene che si sia affermato e che si diffonda «l'uso del termine autarchia col senso di autogoverno e di autoamministrazione» anche se è solo in parte aderente alla relativa etimologia. Tuttavia, sente l'esigenza di fare una raccomandazione nel dibattito nel senso che «è indispensabile che la parola e la nozione si tengano nettamente distinte dall'*αὐτάρκεια*, che ha ben altra etimologia e appartiene a un ciclo di idee profondamente diverso». In questa prospettiva giunge ad auspicare l'introduzione nella terminologia amministrativistica il vocabolo *autarcia* corrispondente a *αὐτάρκεια*.

Un ulteriore contributo teorico è fornito da De Francesco il quale riprende l'equivoco terminologico spiegato da Brondi, sostenendo che la sostituzione del termine 'autonomia' con il lemma 'autarchia' è stata accompagnata ad una «strana confusione etimologica». De Francesco afferma che «si usò il termine 'autarchia' per tradurre la parola greca *ἀνταρχία* nel suo significato esatto di 'governo di sé' [...] ma si usò lo stesso termine per tradurre anche l'altra parola greca *αὐτάρκεια* la quale sta a significare [l'autosufficienza dello Stato]». Sotto questo profilo egli concorda totalmente con Brondi nel senso che la confusione terminologica risiede nel fatto che, per trascrivere due concetti diversi e anche opposti, si è usata un'unica parola in italiano. A tale causa, che De Francesco definisce «generatrice di equivoci», aggiunge «la grande varietà di opinioni» e osserva la

⁶⁸ V. BRONDI, *Autarchia* (1927), in *Scritti minori*, Torino, Regia Università, 1932, p. 163 s. «è bensì vero che la parola autarchia è suscettibile di significati disparati» come 'amministrazione statale per mezzo di cittadini, organi locali, volontari ed onorari' o 'autogoverno' oltre all'accento posto sulle funzioni svolte e alla presenza-ingerenza di controlli statali anche sul merito.

⁶⁹ F. RUGGE, *Autonomia e autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in A. MAZZACANE (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale tra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986, pp. 277-287.

⁷⁰ ARISTOTELE, *Politica*, trad. ital. a cura di V. COSTANZI, Bari, Laterza, 1925, p. 11, nota 4.

⁷¹ V. BRONDI, *Autarchia* (1927), in *Scritti minori*, Torino, Regia Università, 1932, p. 165.

compresenza di tre tendenze della dottrina, due delle quali «assolute» e una «conciliativa». Le prime due possono riassumersi nel fatto che l'ente autarchico è configurato in una posizione speciale verso lo Stato e l'autarchia è qualificata come sinonimo di autogoverno dove la presenza di un meccanismo di elezione è visto come elemento essenziale. In un'epoca in cui la dottrina rifletteva sull'elemento autarchico del principio di rappresentanza e del principio di elettività degli amministratori, affinché si potesse definire un ente «subietto di autarchia» i relativi organi avrebbero dovuto essere emanazione dello stesso⁷². La corrente conciliativa è, invece, la fusione delle due precedenti e identifica l'autarchia come speciale capacità propria di un ente, il quale deve avere degli organi che siano emanazione dell'ente stesso e cioè non siano imposti da altri soggetti.

Nel chiedersi come sia stato attuato il principio autarchico nella legislazione prefascista nei confronti degli enti territoriali, De Francesco rileva alcuni elementi caratterizzanti: il riconoscimento di una sfera di funzioni relative a interessi propri dell'ente, la presenza di un sistema elettorale emanazione della volontà del corpo elettorale, e l'esistenza di un sistema finanziario distinto. Tali aspetti denotano, secondo De Francesco, il fatto che il legislatore prefascista accogliesse principi dottrinari diversi. Egli non nega cioè la teoria dominante che ravvisava «l'esistenza dell'autarchia nella coesistenza di interessi riguardanti contemporaneamente, in misura e con intensità varia, due soggetti, lo Stato e l'ente autarchico [e che] applicava largamente i principi dell'autogoverno nella determinazione del contenuto positivo dell'istituto, in relazione ad un indirizzo politico, [facendo] largo posto, nell'organizzazione e nella vista dello Stato, al sistema delle libertà locali, correlativo a quello delle libertà individuali»⁷³. Tutto ciò si comprende meglio se comparato con il significato di autarchia durante il fascismo poiché muta radicalmente l'indirizzo legislativo. Le funzioni assegnate agli enti autarchici, infatti, sono in quel periodo considerate soltanto in riferimento a interessi dello Stato ancorché locali e ciò «in applicazione del principio fondamentale della dottrina fascista, secondo cui gli interessi generali dello Stato sovrastano sempre e comprendono tutti gli altri interessi».

De Francesco afferma che il fascismo ha modificato gli elementi dell'autarchia del legislatore liberale per cui, ad esempio, «alla libertà giuridica di determinazione dell'ente a mezzo dei propri organi, le leggi fasciste hanno sostituito un sistema che, pur non annullando la volontà dell'ente, ne assicura la rispondenza dell'azione alle direttive politiche e amministrative dello Stato, a mezzo di istituti vari, quali specialmente la responsabilità piena e completa degli amministratori verso il Prefetto e il Ministero dell'interno». Tra gli elementi che vengono interessati dal nuovo indirizzo

⁷² G.M. DE FRANCESCO, *A proposito di «autarchia» e di «enti autarchici»*, in *Studi in Onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 161-175.

⁷³ G.M. DE FRANCESCO, *A proposito di «autarchia» e di «enti autarchici»*, in *Studi in Onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 164 s.

legislativo si ritrova anche l'elemento economico finanziario, nel senso di una decisa affermazione del principio di «unificazione tributaria tra comuni, province e Stato»⁷⁴. Quest'ultimo aspetto è riferito all' art. 1, r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, che limitava il diritto di imposizione nel senso che nessun tributo poteva esser stabilito a favore di alcun ente territoriale senza l'autorizzazione preventiva del Ministro delle finanze. L'elemento del controllo degli organi centrali, a carattere spesso preventivo, è riconosciuto comunque quale elemento conciliabile con l'autarchia perché, secondo De Francesco, il fascismo avrebbe soltanto esteso il controllo di merito ai singoli atti. Controllo che, egli precisa, era già esistente nello Stato liberale.

Alla situazione descritta si aggiunge nuovamente una problematica di tipo terminologico. Infatti, il fascismo intorno agli anni Trenta comincia ad usare il termine «autarchia» in riferimento al solo Stato per significare l'indipendenza politica dagli altri Stati. De Francesco osserva che, per l'uso che ne viene fatto esso non è configurabile come una categoria giuridica ma come «categoria economica ed etica» pur ritenendolo inopportuno poiché lo stesso termine definisce anche l'istituto giuridico degli enti territoriali. Al fine di conciliare i due usi egli propone di mantenere il lemma in riferimento allo Stato, nel senso economico e morale, mentre «per designare l'amministrazione di quel complesso di interessi pubblici che si attua a mezzo di soggetti forniti di personalità giuridica pubblica, si potrà utilmente, senza bisogno di coniare termini nuovi e originali, parlare di amministrazione ausiliaria dello Stato, e qualificare ausiliari, anziché autarchici gli enti a mezzo dei quali l'amministrazione stessa si realizza»⁷⁵. In questo contesto, pertanto, alla già conosciuta espressione «amministrazione statale indiretta», venne affiancata la più forte definizione di «amministrazione ausiliaria [dello Stato]»⁷⁶.

Il contributo forse più distintivo del pensiero di De Francesco è relativo ad una critica nei confronti del pensiero di Romano rispetto alla distinzione che fa quest'ultimo in merito a due forme di autarchia, l'una relativa alle persone giuridiche enti pubblici e l'altra relativa alle rispettive collettività, che si afferma mediante sistemi elettivi⁷⁷. De Francesco definisce tutto ciò «la tesi delle due autarchie» dove nella prima forma il soggetto di autarchia sarebbe uno solo, mentre nella seconda forma sarebbe identificabile nella pluralità degli individui. La critica di De Francesco si inserisce a

⁷⁴ De Francesco rinvia a PRESUTTI, *Sulla teoria del decentramento*, in *Giur. Ital.* 1899, IV, 332 e ss.

⁷⁵ G.M. DE FRANCESCO, *A proposito di «autarchia» e di «enti autarchici»*, in *Studi in Onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 175.

⁷⁶ G.M. DE FRANCESCO, *A proposito di «autarchia» e di «enti autarchici»*, in *Studi in Onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, Giuffrè, 1939, pp.161-175. De Francesco, descrivendo l'attuazione in Italia dell'autarchia, evidenzia alcune caratteristiche, le quali intende sintomatiche della essenza di un ente autarchico tra cui: il riconoscimento funzioni da parte dello Stato; la scelta degli organi; l'autodeterminazione dell'ente; l'esistenza di un sistema finanziario distinto, se pure non del tutto separato da quello dello Stato; il controllo statale prevalentemente sulla legittimità ma anche sul merito.

⁷⁷ U. FORTI, *Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche*, Napoli, Jovene, 1948, pp.76-79 e S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel 35° anno d'insegnamento*, II, Padova, Cedam, 1931, p. 437.

questo punto con l'affermazione che «in base alla legislazione fascista, deve ritenersi soppressa la seconda autarchia». Inoltre, centrandosi sul concetto di personalità giuridica quale elemento fondamentale che lo Stato riconosce agli enti, nega l'esistenza dell'autarchia come pluralità di individui costituenti la collettività comunale, infatti il diritto «non riconosce interessi propri di collettività se non attraverso l'attribuzione della personalità giuridica alle collettività medesime, sicché è l'ente giuridico titolare degli'interessi collettivi e centro attivo per la loro soddisfazione». È chiaro quindi che in questo quadro i soggetti di autarchia non possono essere le collettività non personificate, ma soltanto gli enti aventi personalità giuridica pubblica⁷⁸.

Un altro studioso che muove le proprie riflessioni dall'etimologia del termine autarchia e dalla trasposizione errata nella lingua italiana è Forti, il quale riprende il pensiero di Brondi e di Romano aggiungendo alcune osservazioni caratterizzanti. In primo luogo, l'autarchia è configurata come uno «status, vale a dire [...] una di quelle posizioni giuridiche complesse da cui discende una serie di potestà e situazioni giuridiche» proprio di una «persona giuridica pubblica» dotata della capacità di esercitare un potere pubblico ma separato dallo Stato. Nel pensiero di Forti si ritrova inoltre la centralità della persona giuridica quale presupposto della qualità autarchica. Più esattamente, l'autarchia rientra nella teoria delle persone giuridiche e viene definita «un punto centrale in cui si riassumono i caratteri della persona giuridica» nonché «il fenomeno che si riscontra quando si rileva che esiste esercizio di un potere pubblico rimesso ad una persona giuridica»⁷⁹.

Data tale premessa, tuttavia, l'autarchia è situata all'interno della cornice stato-centrica in quanto le persone giuridiche pubbliche perseguono fini che sono comunque statali. Il campo semantico del termine rinvia alla «cura di interessi, identificabili nella persona giuridica nella quale si impersonano, e che contemporaneamente sono oggetto di un interessamento da parte dello Stato». Tale prospettiva, in linea con la dottrina citata, è maggiormente marcata nel senso che Forti critica la definizione di 'amministrazione indiretta' che ritiene imprecisa e «pericolosa». L'organo infatti è definito come «parte della struttura di una persona giuridica» per cui esso «non può, per definizione, essere indiretto».

⁷⁸ G.M. DE FRANCESCO, *A proposito di «autarchia» e di «enti autarchici»*, in *Studi in Onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 171 s.; De Francesco cita ad esemplificazione un discorso del Sottosegretario all'Interno Buffarini-Guidi in occasione dell'esame del bilancio del Ministero dell'Interno (seduta della Camera dei Deputati 8 marzo 1938, in Atti parlamentari) che sostanzialmente disapprovava la qualificazione di comuni e province ed altri enti pubblici come autarchici in quanto tutto ciò non si conciliava con l'indirizzo dottrinale del fascismo e con le riforme della legislazione positiva. Il problema era posto in termini sostanziali considerando i riflessi pratici dell'uso di certi termini che «sembrano fatti apposta per creare confusione».

⁷⁹ U. FORTI, *Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche*, Napoli, Jovene, 1948, pp.76-79. Cfr. anche U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, p. 641 s.; U. FORTI, *Studi e questioni di diritto amministrativo*, Torino, Bocca, 1906.

L'assunzione della centralità della personalità giuridica come prerequisito dell'ente autarchico consente di soprassedere ad altre caratteristiche che non ritiene essenziali ai fini dell'esistenza dell'autarchia, prima tra tutte la modalità di designazione degli amministratori locali la quale non è determinante: «l'autarchia importa che vi sia una persona giuridica pubblica ad hoc, e basta: il modo con cui si provvederà alla nomina delle persone che rivestono la qualità di organi di essa avrà riflessi politici, non già riflessi giuridici, che possano assumersi come requisiti essenziali». Sotto questo profilo Forti rinvia alla riforma fascista del 1926 che introduceva la nomina degli amministratori locali da parte del governo centrale la quale, sebbene denunciata come grave dal punto di vista politico, non rilevava dal punto di vista teorico-giuridico.

3.2. L'affermazione dell'unicità dell'indirizzo politico nell'ordinamento locale

Nei precedenti paragrafi sono stati ricostruiti e analizzati i percorsi teorici di qualificazione della nozione di autarchia. A chiusura di questa indagine deve considerarsi come si è sedimentato nel corpo normativo il concetto in questione. Tutto ciò significa indagare i provvedimenti legislativi che si concentrano tra gli anni Venti e gli anni Trenta del Novecento. Infatti, l'impianto dell'ordinamento locale era disciplinato dalla legge di unificazione amministrativa (legge 20 marzo 1865, n. 2248) la quale era stata modificata nel 1888 (legge 30 dicembre 1888, n. 5865) ed era poi confluita l'anno successivo nel primo «testo unico della legge comunale e provinciale» (r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921) riveduto nel 1915 (r.d. 4 febbraio 1915, n. 148).

Il modello liberale di ordinamento locale resta sostanzialmente immutato fino all'epoca fascista. In quest'ultimo periodo, a partire dal 1923⁸⁰, verranno emanati una serie di interventi legislativi che stravolgeranno l'assetto degli enti territoriali e confluiranno nel testo unico del 1934 (r.d. 3 marzo 1934, n. 383)⁸¹.

In primo luogo, occorre osservare che il Comune, la Provincia e il Governatorato di Roma sono definiti come «corpi morali»⁸², espressione quest'ultima che rinvia al concetto di persona giuridica, il quale rivestiva un ruolo centrale nella dottrina dell'epoca poiché ritenuto presupposto per l'esistenza stessa degli enti locali e per la caratteristica autarchica. Da quest'ultimo aspetto si può dedurre anche la natura derivata degli enti territoriali i quali, si riteneva, dovessero essere riconosciuti dallo Stato sovrano affinché potessero esplicare effetti all'interno dell'ordinamento istituzionale.

Per quanto concerne la natura degli organi di governo degli enti territoriali, in particolare se elettiva o non elettiva, è stato evidenziato nei paragrafi precedenti come la stessa non sia stata ritenuta dalla dottrina un elemento caratterizzante ai fini del concetto di autarchia. Tale precisazione è necessaria in quanto dall'esame del testo unico del 1934 emerge il superamento del precedente

⁸⁰ Il primo provvedimento legislativo del fascismo relativo agli enti locali viene emanato nel 1923 (c.d. «Riforma della legge comunale e provinciale» r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839). Tale riforma incide in modo restrittivo sulle libertà dell'ordinamento comunale mediante l'attribuzione di poteri al Prefetto anche se non muta l'assetto originario pensato all'indomani dell'unificazione italiana. I punti di rilievo riguardano l'incremento di potere che viene attribuito alle giunte degli enti locali mediante vari istituti tra cui: il potere di nomina e di sospensione degli impiegati, il potere di delega del Consiglio nei confronti della Giunta Municipale (art. 26). Per i commenti su questa riforma cfr. E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in S. FONTANA (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 79. Secondo Rotelli il decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, non introduce modificazioni significative al testo unico della legge comunale e provinciale del 1915 (r.d. 4 febbraio 1915, n. 148), limitandosi, secondo un giudizio che accomuna la dottrina coeva e la storiografia moderna, al perfezionamento tecnico della medesima. Cfr. anche G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932, pp. 134.

⁸¹ Gli anni successivi vengono emanati ulteriori provvedimenti volti ad attuare progressivamente il c.d. ordinamento «podestarile» e la concretizzazione a livello locale dello stato corporativo fascista. Tali provvedimenti sono i seguenti: legge 4 febbraio 1926 n. 327 con cui il regime podestarile viene esteso, anzitutto ai comuni stazioni di cura; r.d.l. 3 settembre 1926, n. 1910; legge 2 giugno 1927 n. 957; r.d.l. 23 ottobre 1925, n. 2113; r.d.l. 3 settembre 1926, n. 1910; r.d. 27 ottobre 1927, n. 2059; r.d.l. 17 agosto 1928, n. 1953 reso esecutivo con r.d. 21 marzo 1929, n. 371.

⁸² Cfr. art. 38, regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

sistema elettivo degli organi di governo e la configurazione di un sistema fondato sulla nomina regia e governativa degli amministratori i quali, di norma, prestavano servizio a titolo gratuito. Mentre il Comune era rappresentato e retto dal Podestà, al quale si affiancava una Consulta composta da rappresentanti delle associazioni sindacali di Stato, la Provincia era rappresentata e retta dal Preside coadiuvato da un organismo collegiale denominato Rettorato⁸³. Sebbene tale sistema non bastasse a configurare di per sé la condizione di autarchia, la quale si era separata appositamente dal concetto di autogoverno, merita segnalare un aspetto di rilievo nel fatto che l'iniziativa circa la modifica del territorio comunale era rimessa ai Podestà che agivano senza alcuna forma di consultazione della comunità amministrata⁸⁴. Sotto questo profilo, pertanto, anche un elemento fondamentale quale è la modifica dell'estensione territoriale di un ente locale sul quale insiste una comunità, veniva iniziata da un organo che derivava la sua legittimazione dal Re e dal Governo centrale.

Dal punto di vista dell'assetto complessivo dell'ordinamento locale, l'aspetto che riflette più di ogni altro il carattere dell'autarchia, è l'ordine gerarchico secondo cui gli enti territoriali erano posti in una posizione di inferiorità rispetto allo Stato. Tale configurazione si concretizzava mediante l'apparato statale periferico dislocato in ogni provincia, al vertice del quale era posto il Prefetto definito quale «la più alta autorità dello Stato» nel territorio e «rappresentante diretto del potere esecutivo» a cui «[faceva] capo tutta la vita della provincia che da lui [riceveva] impulso, coordinazione e direttive». Il Prefetto, infatti, provvedeva ad assicurare «unità d'indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi [...] degli enti locali» e a tale organo la legge attribuiva importanti poteri come quello di organizzare servizi ispettivi periodici con «visite saltuarie» presso gli enti territoriali al fine di verificare l'esatta osservanza delle leggi e dei regolamenti. Ulteriori poteri rilevanti consistevano nella facoltà di sostituzione, illimitata nel tempo, da esercitarsi a mezzo di commissari e sospensione del Podestà e del Preside, nonché il potere di annullamento degli atti viziati che poteva attivarsi anche d'ufficio. Emerge pertanto un forte controllo e una forte soggezione dell'ente locale nei confronti dello Stato con la finalità di assicurare un unico indirizzo politico, caratteristica quest'ultima tipica dell'autarchia⁸⁵.

Si deve poi considerare che, a fianco del Prefetto, sussisteva il Consiglio di Prefettura, il quale consisteva in un organo collegiale prevalentemente consultivo e la Giunta Provinciale

⁸³ La Consulta comunale (art. 67, r.d. 3 marzo 1934, n. 383) rappresentava gli interessi delle attività produttive del territorio, era designata dal Prefetto che accertava quali attività operanti nel comune avessero i requisiti per essere rappresentante e determinava il numero di rappresentanti sulla base di terne di soggetti indicati dalle associazioni sindacali legalmente riconosciute. La Consulta aveva come scopo quello di formulare dei pareri (art. 74, r.d. 3 marzo 1934, n. 383) che si configuravano come non vincolanti per il Podestà e si limitavano alle deliberazioni più importanti come il bilancio preventivo, le spese oltre i cinque anni, l'applicazione di tributi, la contrazione di prestiti, i piani regolatori, i regolamenti sul trattamento economico del personale e così via.

⁸⁴ Cfr. artt. 30 e 32, r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

⁸⁵ Cfr. artt. 18 e 19, r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

Amministrativa la cui metà dei componenti era nominata dal Segretario del Partito Nazionale Fascista. L'indirizzo politico veniva assicurato anche in via preventiva mediante un meccanismo di controllo delle deliberazioni del Podestà e del Preside le quali, nei casi in cui non transitavano direttamente dal Prefetto, per l'apposizione di un 'visto di esecutività', dovevano essere approvate dalla Giunta Provinciale Amministrativa. La ripartizione di quali delibere dovessero passare al vaglio di quest'ultimo organo era effettuata dalla legge e in questa sede potevano essere annullate per motivi di legittimità o anche di merito, e quindi politici, previo un rinvio e contraddittorio con il Podestà o il Preside⁸⁶. Peraltro, anche il ricorso, che era ritenuto ammissibile avverso i provvedimenti della Giunta Provinciale Amministrativa, era consentito verso l'organismo gerarchicamente superiore e cioè il Ministero dell'Interno.

Un ulteriore aspetto, che indirettamente caratterizza l'autarchia, è quello del pubblico impiego delle amministrazioni locali nel quale emerge un controllo statale in termini di indirizzo politico che interessa il comportamento del personale in servizio. In primo luogo, il segretario comunale e provinciale, quale vertice burocratico di tali enti, erano sottoposti alla direzione del Podestà e del Preside⁸⁷ dai quali dipendevano funzionalmente. Più in generale la disciplina richiedeva espressamente ai dipendenti pubblici delle amministrazioni locali di essere in linea con la politica dell'esecutivo dato che coloro che tra questi si fossero posti «in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del Governo [potevano] essere dispensati dal servizio»⁸⁸.

È, infine, interessante osservare come l'autarchia si rifletta sul sistema finanziario locale. Sotto questo profilo la disciplina afferma come principio generale la necessaria concertazione con il Ministro dell'Interno e con il Ministro delle Finanze in caso di disegni di legge che abbiano come obiettivo quello di «porre a carico dei comuni e delle provincie nuove spese»⁸⁹. A fronte di questo principio, che sembra assumere un aspetto protettivo, un'ulteriore norma (art. 274, r.d. 3 marzo 1934, n. 383) stabiliva, in controtendenza, che «i comuni e le provincie sono tenuti a compiere senza corrispettivo gli atti che siano loro commessi dalla legge nell'interesse generale».

In un'ottica complessiva, la disciplina sembrava configurare una vera e propria ingerenza dello Stato sull'ordinamento finanziario locale attuata mediante autorizzazioni e controlli.

Come detto sopra, le delibere del Podestà o del Preside che necessitavano dell'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa rispetto a quelle per le quali era necessario il solo visto di esecutività prefettizio, erano tassativamente specificate dalla legge. In particolare, le deliberazioni

⁸⁶ Cfr. art. 97, r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

⁸⁷ Cfr. art. 173, r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

⁸⁸ Cfr. art. 248, r.d. 3 marzo 1934, n. 383. Si consideri inoltre che, per l'ammissione agli impieghi presso comuni e provincie (art. 235) era richiesta l'iscrizione al Partito Nazionale Fascista.

⁸⁹ Cfr. art. 2, r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

che dovevano essere approvate dall'organo gerarchicamente superiore riguardavano prevalentemente gli atti finanziari come i bilanci e le variazioni, l'applicazione dei tributi e i relativi regolamenti, la alienazione di immobili, la contrazione dei prestiti e in generale gli impieghi di denaro che superassero una certa soglia⁹⁰. Emerge in questa sede il riflesso dell'autarchia sull'aspetto finanziario e la stretta correlazione, fin dall'epoca, del controllo dell'utilizzo dei mezzi finanziari come strumento per perseguire l'unità di indirizzo politico.

In generale, la logica che era alla base della gestione finanziaria si fondava sulla divisione tra le spese «obbligatorie» e «facoltative». Mentre quelle obbligatorie erano tassativamente previste, «le spese non contemplate [...]» erano da considerarsi tutte «facoltative». Sul versante delle entrate i comuni e le province potevano istituire vari tipi di imposte (quali l'imposta di consumo, di famiglia, sui cani, sui pianoforti e bigliardini ecc...) purché «nei limiti e in conformità della legge» e avevano altresì la possibilità di sovrimporre quote alle imposte dirette statali⁹¹ o, nel caso delle province, la possibilità di sovrimporre quote alle imposte comunali. Una facoltà che restava soggetta a preventiva autorizzazione dello Stato infatti, per esercitarla, si rendeva necessaria, per quanto concerneva il Comune, l'autorizzazione della Giunta Provinciale Amministrativa e del Ministero dell'Interno, mentre, per quanto concerneva la Provincia, quella del Ministro delle Finanze e del Ministro dell'Interno⁹².

⁹⁰ Cfr. art. 99, r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

⁹¹ Cfr. artt. 92, 93, 135 r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

⁹² Cfr. art. 306 r.d. 3 marzo 1934, n. 383. Si possono annoverare altri aspetti che, tuttavia, non sono caratterizzanti l'autarchia finanziaria. A titolo esemplificativo cfr. art. 291 secondo cui in caso di eventuali somme eccedenti le stesse dovevano essere depositate presso istituti di credito di diritto pubblico.

3.3. Considerazioni in merito al concetto di autarchia: i profili comuni

Dalla ricostruzione che precede, il concetto di autarchia risulta controverso nel senso che ha presentato sfumature diverse nel corso del tempo e contenuti anche molto distanti tra loro. Sembra tuttavia possibile riepilogare i punti in comune nei vari orientamenti della dottrina e delineare un quadro generale del significato di «autarchia» nella prima metà del Novecento.

Fin dalla sua introduzione la principale criticità che ha investito il concetto è stata proprio la moltitudine di significati che andava assumendo e il rischio che il termine potesse assumere caratteristiche eccessivamente polisemiche fu percepito tempestivamente dalla dottrina giuridica⁹³.

Un primo aspetto in cui gli studiosi hanno fin da subito concordato è la separazione concettuale con il lemma «autonomia» a cui la parola «autarchia» è andata sostituendosi nei primi anni del Novecento⁹⁴. Mentre alla prima era associata la capacità normativa, la seconda era ritenuta maggiormente adatta al contesto in quanto implicava la capacità di un ente di auto amministrarsi. L'autarchia veniva configurata anche come un vero e proprio diritto 'politico' o diritto pubblico soggettivo proprio di una persona giuridica pubblica riconosciuta dallo Stato e che riceveva da quest'ultimo il potere per il perseguimento di interessi propri e dello Stato stesso che restava il solo detentore a titolo originario della sovranità. Sebbene non mancassero prospettive minoritarie volte a configurare l'autarchia come un vero e proprio 'istituto giuridico' (Marchi) o come uno 'status' (Forti), la dottrina restò concorde nel fatto di concepire gli interessi degli enti autarchici come interessi statali generali. Lo Stato di quell'epoca, d'altronde, stabiliva in modo uniforme, sia nel periodo liberale che ancor più nel periodo fascista, le funzioni dell'ente autarchico⁹⁵.

Uno dei primi risultati della scienza giuridica fu quello di separare il «decentramento amministrativo» dall'«autarchia». Con il primo concetto si identificò l'articolazione dell'amministrazione diretta statale e cioè gli apparati periferici dell'amministrazione centrale, mentre il secondo concetto veniva sempre più riferito agli enti locali territoriali. È in riferimento a

⁹³ L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 99 che riprende G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1957, p. 587 sul fatto che lo stesso concetto di autarchia è particolarmente controverso nel pensiero giuridico, tanto da essere definita una parola "camaleonte" cui possono attribuirsi più significati.

⁹⁴ F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 111. L'autarchia è configurata come formula organizzativa qualitativamente minore rispetto all'autonomia e cioè «semplice attribuzione di funzioni amministrative e del connesso potere di adozione di atti amministrativi di esercizio e non comporta attribuzione di poteri di normazione e di scelta di forme di esercizio diverse da quelle disposte anche in modo dettagliato dalla legge».

⁹⁵ E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in S. FONTANA (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 79. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 103. Nella storia liberale è l'autonomia l'aspetto più innovativo che consente la graduale separazione della visione arcaica medievale dal principio autonomistico che si fa così moderno. Infatti, nello stato liberale lo Stato è concepito come un'entità sovrana che si auto-origina e avente potestà di governo assoluta esclusiva e superiore.

quest'ultimo profilo che si sono concentrati i maggiori sforzi dell'elaborazione giuridica dato che il presupposto su cui si fondava il concetto di autarchia era l'unicità dell'amministrazione pubblica e pertanto non risultava facile concepire gli enti autarchici come parti dello Stato e, al contempo, separarli da esso. D'altronde, sebbene non mancassero interpretazioni minoritarie che leggevano l'«autarchia» in chiave estensiva come «indipendenza» dell'ente rispetto allo Stato-persona⁹⁶, la concezione autarchica maggioritaria rivelava «l'apparente contraddizione fra una diversità dallo Stato e un'appartenenza *più o meno diretta* all'amministrazione statale» dell'ente locale⁹⁷.

Intorno a questa problematica e nel rispettivo dibattito giuridico, si possono individuare specifici elementi. In primo luogo, gli studiosi concordavano sul fatto che l'ente autarchico avesse bisogno del riconoscimento dello Stato, senza il quale non poteva assumere alcuna valenza nell'ordinamento giuridico. Il riconoscimento statale, inoltre, veniva declinato nello specifico con l'attribuzione della personalità giuridica all'ente autarchico che veniva così posto in una posizione gerarchicamente inferiore mentre l'attenzione si focalizzava sul piano del rapporto intercorrente tra l'ente e lo Stato intendendo l'autarchia come una speciale relazione tra le collettività locali e l'ente sovrano per eccellenza. Sotto il profilo organizzativo l'orientamento della scienza giuridica configurava l'ente autarchico come un organo dello Stato e, sebbene venisse aggettivato come 'indiretto' e gli venisse riconosciuta una propria diversità, soccombeva in questa prospettiva ogni teorica sulla naturalità degli enti locali⁹⁸.

Più che sotto il profilo *soggettivo*, una minima distinzione tra l'ente autarchico e lo Stato venne elaborata rispetto al punto di vista dell'attività amministrativa posta in essere e dell'esercizio delle funzioni. Quest'ultime venivano configurate sostanzialmente come 'derivate' in quanto riflesso del potere che veniva concesso dall'ente sovrano e originario all'ente autarchico. In merito a questo aspetto le divergenze dottrinali vertevano sulla modalità con la quale dovesse avvenire la concessione di poteri e cioè se mediante la legge, o mediante un atto, o a mezzo di entrambi gli strumenti. Non

⁹⁶ S. TRENTIN, *Autonomia autarchia decentramento. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1924-1925 dell'Istituto universitario di Ca' Foscari*, in M. GUERRATO (a cura di), *Politica e amministrazione: scritti e discorsi 1919-1926*, Venezia, Marsilio, 1984, p. 347 ss. Tale corrente trae origine dalla teoria di Benjamin Constant circa il *pouvoir municipal* concepito come potere da contrapporre ai tre tradizionali poteri sovrani. L'ente territoriale preesiste allo Stato e non è conseguente ad un'autolimitazione di esso.

⁹⁷ G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam 1969, p. 38. Tale concezione verrà gradualmente ma definitivamente superata solo con l'avvento della Costituzione che la sostituirà con il concetto di «autonomia». Cfr. anche G. CIANFEROTTI, *La dottrina amministrativistica italiana e la nozione di autarchia*, in P. SCHIERA (a cura di), *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 143, 149. L'apprezzamento politico della discrezionalità consiste pertanto in una comparazione qualitativa e quantitativa degli interessi pubblici e privati. Inoltre, vi è da considerare che negli anni '30 si sviluppano gli enti pubblici economici e il rispettivo rapporto di lavoro alle dipendenze di questi fuoriesce dall'impiego pubblico in base alla legge 16 giugno 1938, n. 1303 richiamata dall'art. 2093 c.c. Tutto ciò, in parte, avvia il superamento dell'equivalenza tra enti autarchici e persone giuridiche pubbliche.

⁹⁸ F. RUGGE, *Autonomia e autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in A. MAZZACANE (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale tra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986, pp. 275-286.

mancarono infatti sfumature nel modo di concepire e collocare le funzioni amministrative svolte dall'ente autarchico che, a seconda del punto di vista, restringevano o ampliavano la nozione di «autarchia». Più precisamente una corrente giuridica concepiva tutte le funzioni come *delegate* mentre un'altra corrente separava le funzioni in *delegate* e *proprie*, quest'ultime da intendersi come funzioni specifiche in capo all'ente autarchico. La distinzione risiedeva nell'*area di riferimento* del concetto di «autarchia»: se nel primo caso essa comprendeva tutte le funzioni dell'ente autarchico, nel secondo caso era circoscritta esclusivamente alle funzioni proprie e apriva una fessura sottile ma rilevante verso la separazione funzionale tra Stato ed ente territoriale.

Infine, nel corso degli anni Trenta, viene superato il concetto di autogoverno quale sinonimia di autarchia e anche quale elemento essenziale per l'esistenza della stessa. Con ciò si intende che la forma elettiva della rappresentanza degli enti territoriali non assume più rilevanza per connotare l'ente come autarchico⁹⁹. Tutto ciò è indice di un adattamento del dibattito giuridico alla riforma fascista che in quel periodo soppresse gli organismi elettivi degli enti territoriali e li sostituì con il sistema podestarile di nomina governativa. Tale punto di arrivo teorico corrisponde alla negazione sostanziale che gli enti autarchici possano avere un potere di indirizzo politico, il quale rimane prerogativa statale.

Ad eccezione di alcuni confronti tra i vari studiosi circa l'etimologia greca del termine, il concetto di autarchia non subì, da quel momento in poi, ulteriori evoluzioni e il dibattito giuridico si assestò fino al mutato contesto istituzionale e politico con i lavori della Costituente. L'«autarchia» iniziò ad avvertire l'incombente principio autonomistico nel senso che, sebbene restasse ancorata al concetto di potestà esecutivo-amministrativa, venne ripensata in chiave di «limitata indipendenza»¹⁰⁰. Vale la pena ricordare che durante la Costituente, un'impostazione fondata sul principio della autolimitazione dello Stato risultava promossa da buona parte dei giuristi con riguardo agli enti territoriali i quali, nel progetto iniziale della Costituzione, vennero definiti appunto «autarchici»¹⁰¹.

È interessante notare che, in qualche modo, la categoria giuridica dell'«autarchia» continuò ad essere un riferimento nella dottrina nei primi anni della Repubblica. Infatti, nel periodo 'post-

⁹⁹ F. RUGGE, *Autonomia e autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in A. MAZZACANE (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale tra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986, p. 279.

¹⁰⁰ S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 18. In questo scritto, che viene edito nell'anno della morte dell'insigne giurista, l'autarchia viene accostata ad autonomia e autotutela che, rispettivamente, vengono riferite alle potestà esecutiva, legislativa e giurisdizionale (che caratterizzano la sovranità): «Di autonomia, di autarchia e di autotutela può parlarsi ed effettivamente si parla per lo Stato o per altri enti che nell'ambito del proprio ordinamento sono sovrani, solo quando entrano a far parte di comunità più ampie e in considerazione dell'ordinamento di tali comunità: p. es., di uno Stato federale o della comunità internazionale».

¹⁰¹ Cfr. *Schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale*, consultabile on-line in www.archivio.camera.it, Assemblea Costituente (1946-1948), Documenti collegati a 'Comitato di redazione' – Progetto di Costituzione – Ordinamento regionale. Durante l'Assemblea Costituente al momento di definire gli enti territoriali come autarchici fu controproposta l'espressione «enti autonomi», cfr. E. GUSTAPANE, *Autarchia Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 208; S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enc. del dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 324 ss.

costituzionale', essa veniva configurata come un istituto giuridico intermedio tra lo Stato – unico depositario della sovranità – e la collettività di cittadini a cui si riconosceva lo status di persona giuridica e a cui si ricollegava però un'idea di *partecipazione* alla funzione amministrativa¹⁰².

Tuttavia, salvo questa esigua traccia, da quel momento in poi il termine cadrà in disuso malgrado non manchino sporadici utilizzi nell'arco del Novecento. D'altronde l'apparente vicinanza dei principi autonomistico e autarchico ha continuato ad essere paventata in via del tutto residuale dalla dottrina con concettualizzazioni che ne sostenevano la *coesistenza* negli enti territoriali¹⁰³.

A titolo di mera precisazione, il termine «autarchia» verrà utilizzato all'interno della riflessione giuridica in merito agli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento di cui alla legge sul procedimento amministrativo (art. 11, legge n. 241/90). Tale norma, che generalizzò il modulo consensuale quale meccanismo decisionale, fece sorgere l'esigenza nella dottrina di configurare tale procedimento quale modalità di esercizio del potere autoritativo. In questo quadro si tornava ad utilizzare il termine autarchia come sinonimo di potere d'impero e come «capacità di stabilire [pur entro il procedimento partecipativo] i rapporti con i soggetti estranei onde soddisfare il comune interesse» mediante il provvedimento finale che «resta sempre un atto esercizio di autarchia»¹⁰⁴.

Dalla suddetta precisazione emerge chiaramente come l'utilizzo più recente del termine non abbia niente a che fare con quanto riportato finora in quanto riferito all'attività della pubblica amministrazione avente carattere pubblicistico. La teorica dell'«autarchia» risulta quindi un concetto confinato al passato in cui, rispetto a quanto indagato, si possono individuare due grosse concezioni: da un lato quella statalista che vedeva gli enti territoriali forieri di interessi e funzioni meramente statali e dall'altro lato quella che riconosceva l'esistenza di interessi e funzioni appartenenti agli enti territoriali pur sempre ricompresi nell'ambito statale. È da quest'ultima prospettiva che si svilupperà la teoria dell'autonomia politica che lega l'autonomia normativa alla autoamministrazione¹⁰⁵.

¹⁰² S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 324-331. Non mancarono tuttavia visioni fedeli all'autarchia quale capacità di alcuni enti pubblici di amministrare i propri interessi, «svolgendo, quando occorre, un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato», cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, VIII ed., I, Milano, Giuffrè, 1958, p. 125.

¹⁰³ A titolo esemplificativo cfr. C.M. IACCARINO, *Comune - diritto vigente*, in: *Enc. dir.*, vol. VIII, Torino, UTET, 1961, pp. 178-207. L'anno di edizione di questo scritto (1961) dimostra prima di tutto come il concetto di autarchia abbia continuato a resistere all'avvento del concetto moderno di autonomia: «Con l'autonomia il comune gode anche di autarchia, il cui concetto è parallelo a quello di autonomia, intesa non tanto nel senso di capacità di amministrare [...] quanto nel senso di poter amministrare tali interessi, pur essendo essi anche interessi dello Stato.».

¹⁰⁴ F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, Padova, Cedam, 1996, pp. 113, 264.

¹⁰⁵ L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 100.

4. Verso l'affermazione del concetto di autonomia e il suo consolidamento nel panorama giuridico

Nei precedenti paragrafi, attraverso la ricostruzione di una serie di riferimenti teorici, sono state analizzate le qualificazioni giuridiche del concetto di autarchia, che è stato elaborato ed utilizzato dalla fine dell'Ottocento fino alla metà del Novecento. Sebbene tale concetto risulti quello prevalente in quest'ultimo periodo storico e in riferimento agli enti territoriali, esso convive da sempre con il concetto di autonomia che, peraltro, lo precede e lo segue.

Il tentativo della dottrina è stato finalizzato non soltanto a definire i contenuti dei due concetti, ma a marcare la linea di confine che in alcune ricostruzioni finisce per divenire incerta. Risulta pertanto opportuno riflettere sulle origini dell'autonomia facendo brevi cenni anche al momento pre-giuridico del concetto. In tal modo si intende delineare una linea di demarcazione tra il concetto di autonomia pre-costituzionale e quello costituzionale. Infatti, l'evoluzione dell'«autonomia» in un concetto giuridico è un fatto che appartiene alla storia più recente e risulta pertanto fondamentale ripercorrere le tappe salienti se si vuole afferrarne l'esatto significato attuale.

4.1. Cenni sulle origini pre-giuridiche dell'autonomia: il significato del lemma nel tardo Ottocento

Il termine «autonomia» nasce nell'ambito della filosofia e transita, nel corso del tempo, dal cosiddetto «linguaggio speculativo»¹⁰⁶ alla sfera delle scienze sociali assumendo carattere storico-sociologico¹⁰⁷. Nel contesto italiano delle scienze sociali la comparsa del lemma «autonomia» avviene nel corso dell'Ottocento, sebbene ancora privo di una connotazione giuridica. Tuttavia, l'evoluzione del pensiero politico fu la premessa per l'elaborazione sul piano giuridico. Intorno al concetto si sviluppano alcune riflessioni che portano alla rilettura del vocabolo, il quale risulta riferito alla condizione degli ordinamenti comunali, corporativi e monarchici dell'epoca medievale. In questo contesto viene inizialmente individuato, quale elemento caratterizzante, il concetto di «autocrazia» che viene adottato per significare «la piena e assoluta sovranità» di una comunità cittadina che si eleva a «repubblica». Sotto questo profilo il concetto rinvia al fenomeno dell'affermazione del potere

¹⁰⁶ F. CALASSO, *Autonomia (storia)*, in Enc. dir., IV, Milano, 1959, p. 349.

¹⁰⁷ G. GERIN, *Autonomia e autogestione*, Padova, Cedam, 1984, p. 21. Il significato storico-sociologico del termine si assesta tra il secolo X e XI per identificare gli ordinamenti italiani (comunali e corporativi): «la scienza giuridica è dunque intervenuta solo successivamente per definire con maggior precisione il concetto di autonomia come termine di un rapporto con altri ordinamenti superiori».

cittadino delle *Civitates Italicae*¹⁰⁸ la cui libertà coincide con il potere radicale alla base di tutti i poteri sociali e cioè il «diritto primitivo di governare»¹⁰⁹, tant'è che nel corso del dibattito viene ipotizzato che il termine «autocrazia» sia più appropriato di «autonomia»¹¹⁰. Infatti, è interessante notare come quest'ultimo rappresentasse, per una parte degli studiosi dell'epoca, un concetto più ristretto di libertà riconducibile al tedesco *Freie Stadt* che evocava un paese retto «colle proprie leggi» ma sulla base di una «facoltà concessa dai conquistatori ai popoli vinti». Tale elaborazione divenne sempre più maggioritaria, invero l'«autonomia» riuscì ad emanciparsi fino ad avvicinarsi al significato di «indipendenza»¹¹¹ intesa a sua volta come sinonimo di «libertà» e di «sovranità». Tale condizione descriveva la rottura del rapporto tra l'entità territoriale e l'impero, tant'è che si distingueva il comune «libero ed autonomo» da quello «suddito a un principe» proprio per il fatto che la sovranità era riconosciuta soltanto nel primo caso mentre nel secondo caso era negata. In sostanza, secondo il dibattito storico intercorso nella seconda metà dell'Ottocento, la concezione di «indipendenza-libertà-sovranità» del governo municipale non si configurava come «perfetta», andando così a porre le basi per contraddistinguere la semantica più moderna dell'«autonomia»¹¹².

A tale connotazione si aggiunse una rilettura della dimensione sociale delle comunità medievali intesa come condizione di vita dei cittadini e quindi di libertà *nella* città. Ciò che viene sommato al concetto di «indipendenza-libertà-sovranità» è il processo di «incivilimento»¹¹³ e la nuova economia urbana che si svilupparono nella penisola italiana a partire dal tardo medioevo e si caratterizzarono dalla messa a frutto dei terreni, dalla moltiplicazione dei beni e dal raffinamento dei costumi. Non è tuttavia possibile proseguire nella ricostruzione del dibattito italiano senza considerare l'influenza dei paradigmi teorici risorgimentali derivanti da quelli della Rivoluzione francese.

In un primo momento la concezione di «autonomia» che accompagna il periodo risorgimentale è riconducibile al pensiero *rousseauiano*, il quale pone attenzione alla condizione di libertà del popolo nei confronti dell'assetto politico. Secondo questa visione i concetti di sovranità e di sudditanza coesistono in quanto, da un lato si ha la volontà popolare che si concretizza in una assemblea deputata a fare le leggi e, dall'altro lato, si ha l'obbedienza a tali leggi. Trovarono così spazio teorie che ipotizzavano una democrazia diretta fondata sull'autogestione dei comuni e sulla rappresentanza degli interessi locali che contribuirono allo sviluppo in Italia di una concezione

¹⁰⁸ P. COSTA, *Così lontano, così vicino: il Comune medievale e la sua 'autonomia'*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 43, tomo II, Torino, Giuffrè, 2014, p. 703.

¹⁰⁹ A. ROSMINI – SERBATI, *Filosofia del diritto*, Napoli, Pedone Lauriel- Rossi Romano, 1856, vol. II, § 312, p. 62.

¹¹⁰ M.A. MARCHI, *Dizionario tecnico-etimologico-filologico*, Milano, Pirola, 1828, tomo I, p. 116.

¹¹¹ N. TOMMASEO, *Dizionario della lingua italiana*, Torino, L'Unione Tipografico-Editrice, 1865, vol. I, Parte Prima, pp. 762-63.

¹¹² L. CIBRARIO, *Storia della monarchia di Savoia*, vol. I, Torino, Alessandro Fontana, 1840, p. 158.

¹¹³ P. COSTA, *Così lontano, così vicino: il Comune medievale e la sua 'autonomia'*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 43, tomo II, Torino, Giuffrè, 2014, p. 716. Si precisa che il termine viene ripreso da Romagnosi.

dell'«autonomia» come forma di «antistato», in una prospettiva libertaria e popolare¹¹⁴. Sul piano politico-giuridico le rivendicazioni autonomistiche vennero raccolte dai socialisti emiliano-romagnoli che osservarono con interesse l'ente territoriale come punto di partenza per il rinnovamento sociale e come strumento di lotta contro lo stato accentratore¹¹⁵. Infatti, la teoria del *potere comunale* configurava i comuni in contrapposizione allo Stato in un quadro di «rivoluzione delle municipalità»¹¹⁶.

A tale tesi, che vedeva l'ente locale come elemento di contenimento del potere statale, si affiancava una tesi «federativa», foriera di una coscienza amministrativa e unitaria. Sotto questo profilo si devono considerare le associazioni autonomistiche che nascono in quel periodo come le «società di mutuo soccorso» le quali sono rilevanti dal punto di vista giuridico, in quanto configuravano una pratica dell'autonomia dallo Stato¹¹⁷. È in questa prospettiva che le riflessioni

¹¹⁴ M. DEGL'INNOCENTI, *Dall'utopia alla coscienza amministrativa: i socialisti e le autonomie locali alla fine del secolo XIX* in A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il mulino, 2001 p. 114. Questa prospettiva era inoltre rafforzata dalla filosofia kantiana che aiutava a diffonderla nel lessico politico del continente europeo come forma di «autodeterminazione assoluta» dei soggetti collettivi cfr. L. MANNORI, 'Autonomia': fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia, in *Quaderni Fiorentini*, I, 43, Giuffrè, 2014 p. 122.

¹¹⁵ Il riferimento è A. COSTA, *Ai miei amici di Romagna*, in *La Plebe*, n. 30, 3 agosto 1879, visionabile on-line presso la Biblioteca Gino Bianco di Forlì <http://www.bibliotecaginobianco.it/?p=144&t=Ai-miei-amici-di-romagna>, lo storico dirigente socialista prospetta in questo documento il perseguimento di «una federazione dei comuni autonomi considerata come organamento politico». Si veda anche altri riferimenti nell'evoluzione del pensiero socialista come A. ROMANO, *Storia del movimento socialista in Italia*, vol. III, Bari, Laterza, 1967, pp. 43-45: «Il Comune è in Italia un aggregato di cittadini viventi secondo le leggi dello Stato ... invece dovrebbe essere un aggregato di liberi cittadini viventi in una determinata porzione territoriale della nazione nel libero e diretto esercizio dei propri diritti sovrani imprescrittibili ed inalienabili...».

¹¹⁶ L'idea che deriva dalla *Déclaration au peuple français* è un modello di autonomia che immagina la Comune di Parigi «unita alle altre libere Comuni della Francia» e che quindi delinea un modello di stato composto da un «contratto» tra pluralità di collettività locali aderenti. Cfr. *Journal Officiel 21 avril 1871*, <https://www.legifrance.gouv.fr/>. I passaggi che si ritengono fondamentali sono i seguenti: a) «L'assoluta autonomia del Comune estesa a tutte le località della Francia, garantendo a tutti i loro diritti, e a tutti i francesi il pieno esercizio delle loro facoltà e capacità, come uomini, cittadini e lavoratori. L'autonomia del Comune sarà limitata solo dal diritto di eguale autonomia per tutti gli altri comuni aderenti al contratto, la cui associazione deve garantire l'unità francese»; b) «L'unità, così come ci è stata imposta fino ad oggi dall'impero, dalla monarchia e dal parlamentarismo, è solo una centralizzazione dispotica, poco intelligente, arbitraria o onerosa. L'unità politica, come vuole Parigi, è l'associazione volontaria di tutte le iniziative locali, la cooperazione spontanea e libera di tutte le energie individuali in vista di un obiettivo comune, il benessere, la libertà e sicurezza il tutto. La rivoluzione comunale, iniziata per iniziativa popolare del 18 marzo, inaugura una nuova era di politica sperimentale, positiva, scientifica. È la fine del vecchio governo e mondo clericale, del militarismo, della servitù civile, dello sfruttamento, del commercio, dei monopoli, dei privilegi, ai quali il proletariato deve la sua servitù, la patria le sue disgrazie.» L'autonomia è connotata quale «diritto» da riconoscersi in misura uguale ad ogni collettività locale e a ciò si affianca con maggiore forza l'elemento dell'elezione popolare degli organi di autogoverno, cfr. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 25 ss. che rinvia a sua volta a M. SALVATI (a cura di), *I giornali della Comune*, Antologia, Milano, 1971: «Risulta dunque chiara la stretta connessione tra l'idea di autonomia e quella di autogoverno inteso come forma politica rappresentativa della comunità autonoma». Sotto questo profilo emerge il disegno di una confederazione di liberi comuni, politicamente uniti, che va oltre il piano istituzionale e coinvolge la sfera personale talché gli individui possano esercitare, *per il tramite* della municipalità, le loro «facoltà e capacità come uomini, cittadini e lavoratori». D'altronde è espressamente dichiarato che la «rivoluzione comunale» si propone di inaugurare una nuova era di «politica sperimentale, positiva, scientifica».

¹¹⁷ L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 75 ss.

politico-giuridiche si stabilizzeranno nel periodo risorgimentale nel senso di concepire una pluralità di comuni liberi ma tale al contempo da alimentare l'unificazione della Nazione¹¹⁸.

L'insieme degli aspetti evidenziati può considerarsi per questo un precedente di ciò che assumerà, molti anni dopo, la forma del c.d. pluralismo istituzionale¹¹⁹. È infatti interessante notare la prevalenza, in epoca risorgimentale, di una concezione pluralistica dell'amministrazione che intende riconoscere un ruolo «proprio e diretto» agli enti territoriali per la cura degli interessi pubblici «di cui può [essere un] segnale, dal punto di vista terminologico, l'impiego, invalso all'epoca, proprio della parola 'autonomia'»¹²⁰. In sostanza, fino alla seconda metà dell'Ottocento, la dottrina giuridica riteneva che i comuni avessero un'esistenza propria in conformità alla rivendicazione del pensiero giuridico del Risorgimento¹²¹. In questo contesto assume rilevanza l'elemento del suffragio elettorale ed in particolare dell'evoluzione delle relative procedure come aspetti che incidono sul riconoscimento e sulla portata dell'«autonomia» nell'accezione di «autogoverno». Infatti, si registrò una progressiva estensione del corpo elettorale nel giro di poco più di un decennio con il passaggio da un sistema «a doppio binario» del Regno di Sardegna, già costituzionalizzato e riorganizzato da Cavour¹²², alla elezione popolare diretta e indiretta di tutti gli organi di governo locali del Regno d'Italia¹²³.

Dal punto di vista delle collettività locali si registra in questa epoca la nascita della «Associazione Nazionale dei Comuni Italiani» (ANCI) che aveva come principale obiettivo quello di «ottenere l'autonomia» rispetto ai controlli di merito dell'amministrazione statale periferica e all'addossamento di spese obbligatorie sui bilanci comunali¹²⁴. Tuttavia, fin dalla fine dell'Ottocento, come già descritto nei paragrafi precedenti, l'elaborazione del concetto di «autonomia» registrò un

¹¹⁸ G. MAZZINI, *Dell'Unità d'Italia*, in G. Mazzi, *Scritti politici editi e inediti*, II, Imola, 1907, pp. 302 e 305 e V. GIOBERTI, *Del primato morale e civile degli italiani*, I, Bruxelles, 1843, p. 13.

¹¹⁹ M. DEGL'INNOCENTI, *Dall'utopia alla coscienza amministrativa: i socialisti e le autonomie locali alla fine del secolo XIX* in A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001 pp. 115-117. L'autore si riferisce all'art. 2 dello Statuto Anci al momento della fondazione (17.10.1901) conservato presso l'Archivio storico di Ravenna.

¹²⁰ L. TRUCCO, *Autonomie e governance*, in A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 5. L'autore prosegue: «Ciò sino a quanto la suddetta concezione pluralista non fu soppiantata dalle tesi monistiche e, particolarmente, dall'affermazione, in luogo del termine 'autonomia' della nozione di 'autarchia', con cui si volle esprimere l'idea dell'unità organica del potere della p.a., facente interamente capo allo Stato persona.».

¹²¹ E. GUSTAPANE, *Autarchia Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1980, p. 202, nota 5.

¹²² Il riferimento è alla nomina governativa «dall'alto» del Governatore della Deputazione Provinciale e elezione «dal basso» dei Consiglieri, legge 23 marzo 1853, n. 1483 e legge 23 ottobre 1859, n. 3702.

¹²³ F. BAILO, *Autonomie e elettorato*, in A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014. L'estensione definitiva si ebbe in periodo precedente alla Costituzione con d.lgs.lgt. 1° febbraio 1945, n. 23 e d.lgs.lgt. 7 gennaio 1946, n. 1. Si veda anche la legge 20 marzo 1865, n. 2248, legge 30 dicembre 1888, n. 5865 e legge 4 maggio 1898, n. 164; Cfr. anche E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie*, Milano, Feltrinelli, 1977, p. 165.

¹²⁴ A. MALFITANO, *L'Anci all'inizio del secolo*, in A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il mulino, 2001, pp. 141 -161, Cfr. anche R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Giuffrè, 1984.

arretramento poiché la concezione pluralista venne soppiantata dalla tesi monistica con l'affermazione della nozione di «autarchia»¹²⁵.

Risultano quindi oramai chiari i parametri che la riflessione giuridica successiva terrà in considerazione nell'ambito del piano relazionale dell'«autonomia» tra ente territoriale e Stato: da un lato, l'idea di autodeterminazione e, dall'altro lato, la valenza tecnica del termine utile a descrivere il rapporto interno che viene a crearsi fra le comunità originarie e l'autorità centrale.

In conclusione, la parola «autonomia» si è collocata nel linguaggio giuridico a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo secondo due opposti modelli. Un primo modello è sintetizzabile nella visione storico-liberale che riconosce la *preesistenza* dei comuni, titolari di un diritto originario di «autonomia-indipendenza-libertà» che lo Stato è tenuto a garantire. Tale modello è risultato forse più convincente anche per ragioni storiche in quanto effettivamente le comunità locali esistevano prima dell'avvento dello stato assoluto in uno schema definito di «eterogenesi»¹²⁶.

Un secondo modello è invece consistito nella visione accentratrice di tipo francese dell'«autonomia-decentramento» che considera i comuni «come semplici divisioni geografiche formate per agevolare l'amministrazione»¹²⁷. Quest'ultima prospettiva si andrà caratterizzando unicamente nel termine «decentramento» di riflesso alla purezza concettuale raggiunta dal primo modello in cui risulta superata l'antica sinonimia di «autonomia-indipendenza-libertà» con il termine «sovranità». L'elaborazione della dottrina riuscì a differenziare infatti il concetto di «sovranità», termine a cui furono ricondotte le tre potestà fondamentali (normazione, esecuzione e giurisdizione), dall'«autonomia» che venne intesa unicamente nella sua capacità autonormativa¹²⁸.

¹²⁵ Tuttavia, sembra che nel Dizionario del PNF venissero date due nozioni di autonomia: una come la capacità normativa riconosciuta a soggetti diversi dal legislatore e l'altra riconosciuta in via *speciale* agli enti territoriali.

¹²⁶ F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, Padova, Cedam, 1996, p. 116. Benvenuti marca le differenze tra autonomia federale e autonomia nello stato assoluto europeo. Riguardo alla storia della formazione dello stato effettua un paragone tra la storia degli Stati Uniti che vede come un sistema fondato sulla generazione spontanea di Enti comunitari (autogenesi) i quali avrebbero dato vita all'ordinamento dell'Ente superiore detto Stato federale il quale è limitato dalle attribuzioni ritenute dagli Stati federati.

¹²⁷ G. CAZZETTA, *Autonomia: per un'archeologia del sapere giuridico fra otto e novecento*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 43, tomo II Torino Giuffrè 2014.

¹²⁸ S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 18.

4.2. La formazione del concetto di autonomia nella dottrina degli anni Trenta: la visione di Guido Zanobini e di Santi Romano. L'autonormazione, la relazione tra autonomia e potere originario, l'estensione della capacità regolamentare degli enti territoriali

Nei paragrafi precedenti è stato fatto cenno alla pluralità di significati, anche contrastanti tra loro, che il concetto di «autonomia» aveva assunto nell'ambito delle scienze sociali in generale, in un panorama in cui aveva prevalso la nozione di autarchia, la quale era più adatta al contesto giuridico dell'epoca¹²⁹. Pertanto, sebbene il principio autonomistico si affermi a partire dal 1948 con l'entrata in vigore della Costituzione italiana, il lemma «autonomia» veniva utilizzato nella scienza giuridica anche negli anni precedenti. In ogni caso, con gli anni Trenta del Novecento, la nozione comincia ad essere definita anche in senso giuridico, grazie ai contributi teorici di Zanobini (1931, 1932) a cui fa seguito la riflessione di Romano (1937).

Nella configurazione della dottrina dell'epoca, l'autonomia si configura come una caratteristica che viene 'attribuita' dallo Stato agli enti, anche territoriali, che vengono concepiti come 'ausiliari'. Essa è essenzialmente ricondotta al concetto di 'autonormazione', che si manifesta con i regolamenti e con gli statuti. In una prima considerazione, Zanobini sembra accostare le persone giuridiche autarchiche a quelle dotate di autonomia poiché, in entrambe, i fini perseguiti sono «oltreché propri, anche dello Stato», salvo precisare poi che, mentre nel primo caso il perseguimento dei fini avviene mediante un'attività 'amministrativa', nel caso dell'autonomia tutto ciò avviene attraverso un'attività 'normativa'. L'autonomia e l'autarchia sono considerate quindi come «forme di legislazione e di amministrazione che sono proprie dell'ente pubblico e, al tempo stesso [...] dello Stato»¹³⁰ posto il fatto che sia «nell'una [che] nell'altra, si hanno fini [statuali]». Zanobini afferma più chiaramente che l'autonomia «ha nella funzione legislativa la stessa posizione che l'autarchia [ha] in quella amministrativa» mentre gli enti sono strumenti dello Stato con i quali «ritiene di attuare meglio [i propri fini] che non direttamente per mezzo dei propri organi»¹³¹.

Quanto ad una prima definizione di autonomia, emerge quindi la «facoltà di organizzarsi giuridicamente e di creare un proprio diritto» che non solo è, come tale, riconosciuto dallo Stato, ma assunto da esso a far parte dell'ordinamento giuridico¹³². Prima di approfondire la configurazione dogmatica del concetto, appare necessario premettere alcuni brevi cenni in merito al concetto di capacità normativa per soffermarsi sulla relazione dell'autonomia con un ente 'originario'.

¹²⁹ Tale considerazione in merito alla pluralità di significati è espressa peraltro in S. ROMANO, *Autonomia, in Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 14: «La parola 'autonomia' ha, nel diritto, vari significati.»

¹³⁰ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932, p. 121.

¹³¹ G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931; p. 399.

¹³² G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932, p. 121 s.

Come già accennato, assumeva rilevanza l'«auto normazione» dell'ente quale elemento caratterizzante l'autonomia intesa anche come *diritto* dell'ente a porre in essere regolamenti, i quali erano assunti nell'ordinamento dello Stato «e muniti degli stessi mezzi di attuazione che servono a far valere questo diritto». Secondo tale visione l'ente non agisce solo per sé ma anche per lo Stato che fissa le norme essenziali e al contempo 'lascia autonomia' agli enti per la normazione residuale. Da tale aspetto sono derivate due linee teoriche, l'una secondo la quale non sussisteva differenza tra regolamenti locali e regolamenti statali, l'altra invece che vedeva i regolamenti locali e statali differenti tra loro. La logica sottesa a tali interpretazioni ruotava intorno all'interrogativo se la capacità normativa degli enti dotati di autonomia fosse o meno di tipo specialistico, o limitata a precise materie riconducibili a specifiche funzioni amministrative¹³³. Queste ultime considerazioni rafforzarono il collegamento tra l'autonormazione e l'autonomia, sebbene mai concepita in modo assoluto¹³⁴.

L'ulteriore aspetto che viene osservato dalla dottrina è, conseguentemente, l'autonomia in relazione al potere. Nel merito, l'elaborazione giuridica di quell'epoca, permette al concetto di autonomia di emanciparsi da una concezione che la legava ad un potere originario¹³⁵. Da ciò ne discende che un ordinamento può riconoscere un altro ma, allo stesso tempo, tutto ciò non implica che l'ordinamento che effettua il riconoscimento sia un ordinamento così tanto 'superiore' da poter inglobare l'ordinamento 'riconosciuto' e privarlo così delle proprie potestà¹³⁶.

Secondo una nuova e più flessibile idea giuridica, che viene elaborata negli anni Trenta, l'autonomia può derivare da un ente originario *oppure* può essere riconosciuta ad un ente da un altro ordinamento. In questo modo si ammette la distinzione tra i due soggetti giuridici coinvolti (Stato ed Ente) i quali non rappresentano la medesima entità ma sono organismi semplicemente connessi¹³⁷. In supporto a questa nuova prospettiva viene invocato l'aspetto relazionale tra gli ordinamenti nel

¹³³ G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, 1931, pp. 393, 408. Zanobini è chiarissimo: «Altri rapporti tra la legge, il regolamento e l'autonomia potrebbero ancora essere messi in evidenza». Si veda anche S. TRENTIN, *Autonomia, Autarchia, Decentramento*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1925, p. 69 ss. e PARTITO NAZIONALE FASCISTA (a cura di), *Dizionario di politica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1940.

¹³⁴ L'elemento innovativo era l'individuazione della fonte consuetudinaria mutuata dal riferimento all'idea tedesca di *Observanz*. Cfr. S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 16 secondo cui l'indipendenza «tollerava tutta una serie di gradazioni». In particolare, si individuavano tre tipologie di capacità autonormativa e cioè il «darsi norme», il «darsi un ordinamento» ma anche la potestà di «formare consuetudini».

¹³⁵ Romano critica la tesi *kelseniana* addirittura sostenendo che è una teoria esagerata e paradossale secondo cui l'autonomia sussiste perché si origina da sé stessa e quindi per questo non può essere riconosciuta da un ordinamento superiore.

¹³⁶ S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 20. Cade in questo modo il dogmatismo della teoria precedente.

¹³⁷ S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 16. Viene superata la tesi che vede l'autonomia associata ad un ordinamento originario. Tale prospettiva, scrive Romano, «fa parte delle esagerate e spesso paradossali teorie Kelseniane» e «un ordinamento che si costituisce in base ad un ordinamento superiore non si confonde e si amalgama, almeno sempre e necessariamente, con quest'ultimo, ma può restare ben distinto da esso».

«principio della esclusività degli ordinamenti giuridici originari» che permette di ammettere la coesistenza dell'autonomia di un ente non originario e di un ente originario. Sotto questo profilo un ordinamento non può essere rilevante per un altro se non in base ad una norma poiché per un ordinamento originario gli altri ordinamenti sono «meri fatti» che può ignorare, negare o anche riconoscere «attribuendogli un carattere diverso da quello che [essi hanno] sia pure limitatamente a certi effetti e in certa misura, nonché con le qualifiche che potrebbe ritenere opportuno conferirgli».

D'altronde un esempio concreto comprovante la visione suddetta lo si ritrova nell'ambito dei rapporti giuridici nella comunità internazionale in cui uno Stato autoqualificantesi come originario può essere trattato da un altro ordinamento come non originario¹³⁸. Inoltre, il fatto che l'autonomia possa riferirsi agli ordinamenti non originari permette di distinguerla dalla «sovranità»¹³⁹ nel senso che quest'ultima la include, ma la relazione tra i due concetti non è di tipo biunivoco. La critica è rivolta alla tesi *kelseniana* che intendeva limitare l'idea di autonomia ai soli ordinamenti originari escludendo che questi potessero ripetere tale carattere anche da ordinamenti estranei e diversi¹⁴⁰.

L'argomentazione attorno all'autonomia, tuttavia, non ruotava solamente intorno al concetto di autonormazione o alla relazione con il potere originario. Gli svolgimenti dottrinali degli anni Trenta concentrarono l'attenzione sulla composizione dei vari significati del termine.

¹³⁸ Sotto questo aspetto si parla anche di «autonomia istituzionale» la quale si configura come una fattispecie prettamente relazionale che evoca una delle antiche accezioni semantiche, nel senso di indipendenza «orizzontale» tra diverse entità giuridiche. Tuttavia, in dottrina, questa tipologia fuoriesce talvolta dall'ambito degli enti territoriali e si rivolge in particolare al rapporto Stato – Chiesa. In particolare, la 'considerazione' che lo Stato fa verso l'ordinamento della Chiesa si svolge, secondo Zanobini, con queste modalità: attribuzione di conseguenze nel proprio ordinamento ad alcuni atti compiuti dall'ente o con il rinvio che le leggi dello Stato fanno alla legislazione di tale ordinamento. Precisa, inoltre, che tali rinvii non trasformano le regole dell'altro ordinamento in norme dell'ordinamento dello Stato. Cfr. G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931, pp. 391-408. Negli anni Cinquanta Giannini riconoscerà la paternità del concetto di 'autonomia istituzionale' a Romano al contempo criticandolo in quanto non avrebbe mai chiarito il concetto e forse anzi lo avrebbe complicato. Giannini la definisce come relazione tra due enti non derivati in una reciproca accettazione del fatto che certe materie siano regolate dalla normazione dell'altro. Cfr.: M.S. GIANNINI, *Autonomia: saggio sui concetti di autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 209.

¹³⁹ Si veda anche la rielaborazione in L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 6-7 in cui confronta Zanobini e Santi Romano per arrivare a mostrare le differenze della posizione con Giannini. Da un lato l'autonomia come capacità di fare norme proprie e dall'altra l'autonomia come sovranità. «Zanobini, tra i vari significati da attribuire a tale lemma, comincia proprio dal 'suo significato etimologico': 'la parola indica la facoltà, che può avere qualunque associazione, di dare a se stessa il proprio ordinamento, di organizzarsi secondo norme e statuti da essa deliberati e approvati'» [G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, 1931, p. 391 ss.]. Secondo Ronchetti invece in Santi Romano si può cogliere il significato più specifico dell'autonomia, che indica soggettivamente la potestà di darsi un ordinamento giuridico. Ronchetti afferma che esiste una distanza tra i due autori: Santi Romano ricorderebbe l'uso della parola greca in base alla quale si indicava l'ordinamento assolutamente e pienamente indipendente, retto soltanto dalle proprie leggi. In origine, dunque, la parola autonomia significava ciò che in seguito verrà indicato con il termine sovranità.

¹⁴⁰ S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 19 «Su questo punto è necessario insistere, anche per chiarire e giustificare l'affermazione che sopra si è fatta sulla limitazione del concetto di autonomia agli ordinamenti non originari, in contrasto all'altra affermazione perfettamente opposta che vuole invece limitarlo agli ordinamenti originari, rilevando che il carattere di autonomia essi si attribuiscono da sé e non ripetono da ordinamenti estranei e diversi».

Il maggior contributo è elaborato da Zanobini il quale si interroga sul *se* e sul *quando* l'autonomia possa essere una «fonte del diritto dello Stato». Muovendo da questo interrogativo sente come prima necessità il fatto di precisarne il senso dato che essa «ha molti significati» tra cui, quello più rilevante, è «la facoltà, che può avere qualunque associazione, di dare a se stessa il proprio ordinamento». In tal senso, «l'autonomia ha un valore puramente negativo: di escludere l'ingerenza dello Stato, o di altro potere superiore, nell'organizzazione interna all'associazione». Zanobini designa tale autonomia come «negativa» in quanto ne godono «non tanto gli enti pubblici, quanto di preferenza le associazioni di fatto e le persone giuridiche private» e la concepisce come «funzione di Stato [...] esercitata da enti ausiliari di esso». Una interessante specificazione in merito è quella che configura l'autonomia come «il diritto che hanno alcuni enti, di emanare norme ed ordinamenti, che per lo Stato sono, non soltanto leciti, non soltanto riconosciuti come giuridici, ma addirittura assunti a far parte del proprio ordinamento e del proprio diritto oggettivo e muniti degli stessi mezzi di attuazione che servono a far valere questo diritto». Secondo quest'ultima visione, Zanobini focalizza l'attenzione sulle capacità dell'ente dotato di autonomia che, formando il proprio ordinamento, agisce non solo per sé, ma anche per lo Stato «il quale altrimenti dovrebbe ad esso provvedere, per l'interesse che l'ordinamento di detto ente ha per i suoi fini». Su ciò collimerà pochi anni dopo anche Romano il quale, per definire l'autonomia, utilizza l'espressione di «potestà [...] di darsi un proprio ordinamento attribuita talvolta a soggetti ausiliari dello Stato» tra i quali annovera espressamente «gli enti pubblici territoriali cioè le Province e, specialmente, i Comuni» per via della loro «potestà regolamentare»¹⁴¹. Lo Stato è concepito quindi come il soggetto che fissa i limiti dell'ordinamento dell'ente «e lascia all'autonomia dell'ente soltanto la funzione di completarlo con norme proprie» o, eventualmente, sostituendovisi. Zanobini riferisce l'autonomia non soltanto agli enti pubblici ma anche alle associazioni le quali, formando un diritto proprio, «[contribuiscono] a formare l'ordinamento giuridico dello Stato, perché lo Stato attribuisce alle norme dell'ente, deliberate coll'osservanza di particolari condizioni, l'efficacia di norme giuridiche obbligatorie [...] al pari di quelle statali». L'intuizione originale di Zanobini è, probabilmente, quella di individuare a tal proposito una 'terza via' di connotazione dell'autonomia. Egli sottolinea infatti la «facoltà regolamentare» dell'ente associativo, la quale è da concepirsi come «naturale» e, al contempo, essa è l'«attribuzione, che fa il potere legislativo dello Stato, del carattere di fonti giuridiche dell'ordinamento statale a norme deliberate da istituzioni da esso distinte». Da tutto ciò ne deriva che le norme prodotte dall'ente associativo valgono solo all'interno di esso e acquistano efficacia esterna

¹⁴¹ S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1937, p. 58.

solo se, e nel momento in cui, lo Stato conferisce forza ad esse per mezzo di legge¹⁴². Ciò che preme sottolineare in questa sede è il fatto che il termine autonomia venga sempre più riferito, nel corso di quell'epoca, ai regolamenti intesi come norme «che derivano da una fonte superiore ed esterna» ma, in parte, «anche retti da norme proprie, che traggono origine dalla loro stessa volontà e che naturalmente hanno un ambito di efficacia più ristretta»¹⁴³.

La discussione in merito alla ricomposizione del significato di autonomia ha approfondito anche le forme con cui la stessa si manifesta. In maniera concorde, Zanobini e Romano, individuano negli statuti e nei regolamenti le principali manifestazioni dell'autonomia. Essi venivano inseriti, dalla dottrina del tempo, nella tipologia della 'legislazione materiale' la quale comprendeva i regolamenti statali e i regolamenti degli enti pubblici considerati minori. Muovendo da questo punto di partenza Zanobini configura i regolamenti degli enti dotati di autonomia come aventi una particolare forza giuridica, superiore a quella del regolamento inteso in senso generale. Questo fenomeno viene definito da lui stesso come «estensione dell'autonomia a campi esclusi dal diritto» per cui «l'autonomia ha nell'attività dell'ente la stessa posizione che spetta, nell'ordinamento dello Stato, alla funzione legislativa». Per questo motivo, il contenuto delle norme può riguardare l'ordinamento fondamentale dell'ente, la composizione dei suoi organi, la strutturazione degli uffici e, in generale, consente all'ente una capacità di regolamentare «cose che i regolamenti in genere non possono normare» anche al di là della sfera interna all'organizzazione. A titolo esemplificativo Zanobini cita la possibilità di porre limitazioni alla libertà personale mediante il regolamento comunale di polizia, la capacità di amministrare i tributi mediante il regolamento in materia tributaria degli enti territoriali, finanche l'organizzazione sindacale che utilizza i contratti collettivi di lavoro quali strumenti di autonomia.

Nel senso sopra descritto, l'autonomia si configura come una fonte dotata di particolare forza rispetto al comune potere regolamentare e questa impressione è confermata laddove Zanobini riflette sulle materie che, in via potenziale, possono riguardare l'attività normativa autonoma. Quest'ultimo interrogativo trova risposta nel fatto che, mentre le autorità dotate di potere regolamentare sono da intendersi limitate alla competenza in materia 'amministrativa' (cioè norme dirette a regolare l'ordinamento e l'attività dell'amministrazione), questo limite non sussiste per la competenza degli enti autonomi. È tuttavia opportuno precisare che la forma regolamentare, che resta in via principale prerogativa statale, non esaurisce le manifestazioni dell'autonomia degli enti. In tal senso l'attività autoritativa resta imputata allo Stato il cui potere «non può dar luogo che ad atti unilaterali d'impero,

¹⁴² G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931, pp. 391-397.

¹⁴³ S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1937, p. 45.

con contenuto generale, ossia a regolamenti» mentre l'autonomia è il potere normativo di soggetti distinti dallo Stato che può esplicarsi in atti normativi non solo unilaterali ma anche bilaterali (es.: contratti) non regolamentari»¹⁴⁴. Questa riflessione è confermata anche da Romano, il quale precisa che «di regola, l'autonomia degli enti pubblici si esplica con atti unilaterali, come debbono considerarsi i regolamenti e gli statuti» ma «può darsi tuttavia che essa si concreti in atti plurilaterali: più precisamente in convenzioni e contratti».

In merito alle fattispecie regolamentari riservate agli enti territoriali i due studiosi hanno un approccio differente nel senso che Zanobini risulta maggiormente puntuale, mentre Romano compie un lavoro di astrazione. Il primo elenca tre tipi di regolamenti (polizia urbana, polizia rurale e edilizio) stante il fatto che «l'autonomia si manifesta con una larga facoltà regolamentare riconosciuta ai comuni dall'ordinamento generale dello Stato»¹⁴⁵ mentre per Romano i regolamenti comunali e provinciali che hanno efficacia per i cittadini rientrano «nella categoria dei regolamenti autonomi o indipendenti, compresi in essi quelli di organizzazione». Quest'ultimo precisa che tale tipologia regolamentare è contemplata dalla legge dell'epoca e dall'art. 5 dello Statuto Albertino e «concernono materie, che non sono, almeno in modo organico, ma tutt'al più frammentariamente, regolate da leggi, e che tuttavia formano oggetto di una competenza del potere esecutivo». In sostanza, secondo tale visione, in presenza di vuoto legislativo circa un dato particolare aspetto, l'ente competente può intervenire con un regolamento poiché «mancando la legge, questi regolamenti contengono essi stessi norme primarie». Nello stesso ambito rientrano i regolamenti «di organizzazione» definiti come quelli con cui «si istituiscono, si modificano, si sopprimono organi o uffici dell'amministrazione statale, o altri enti e istituti pubblici» e con cui «si dettano norme per il loro funzionamento e per l'ordinamento del loro personale».

Taluni ambiti di competenza appena ricordati, per via della loro importanza, rinviano alla potestà statutaria la quale è riconosciuta, sia da Zanobini che da Romano, come una delle principali manifestazioni di autonomia. Gli statuti sono infatti definiti come «le norme fondamentali attinenti alla loro struttura e alle loro funzioni, che sono state stabilite al momento della loro costituzione o in seguito, per modificare o completare tali norme originarie». Tuttavia, occorre precisare, che la scienza giuridica esclude gli enti territoriali dal potere di darsi un proprio statuto poiché «non hanno statuti quegli enti, come i Comuni e le Provincie, che sorgono con un'organizzazione e con funzioni già

¹⁴⁴ G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931, p. 401.

¹⁴⁵ G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931, p. 399; S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1937, p. 53.

determinate da leggi generali o da leggi speciali per essi»¹⁴⁶. È una prospettiva, quest'ultima, che vedremo maturare successivamente all'avvento della forma repubblicana e della Costituzione.

¹⁴⁶ S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1937, pp. 59-60. La dottrina infatti ammetteva in linea teorica la possibilità anche per gli enti locali di dotarsi di statuti che si collegassero agli aspetti dell'organizzazione e del funzionamento, cfr. R. RAVÀ, *Gli statuti degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1936: «quell'insieme di norme che regolano l'organizzazione [...] che dettano infine le linee fondamentali del loro funzionamento».

4.3. Il profilo costituzionale dell'autonomia. La svolta autonomistica nella Costituzione e la nuova configurazione istituzionale pluralistica

Con la nascita della Repubblica si è determinata una rottura con il precedente ordinamento relativamente all'assetto delle autonomie territoriali. Infatti, l'entrata in vigore della Costituzione segna una vera e propria svolta autonomistica nella struttura istituzionale del Paese e costringe al superamento del sistema concettuale descritto nei paragrafi precedenti. Infatti, in concomitanza con il mutato contesto sociopolitico e con il delinearsi già in sede Costituente del principio autonomistico, si rileva, fin dal 1947, un diverso orientamento nella scienza giuridica che si consoliderà negli anni Cinquanta. L'aspetto autonomistico trova collocazione nella carta fondamentale, peraltro, per la prima volta in Italia, posto che il precedente Statuto Albertino (art. 74) rinviava alla legge le «istituzioni comunali e provinciali» e le rispettive «circostrizioni».

È pertanto opportuno approfondire il profilo costituzionale dell'autonomia alla luce del mutato assetto istituzionale nonché le relative interpretazioni della dottrina.

In un primo momento, immediatamente successivo alla entrata in vigore della Costituzione, l'orientamento della scienza giuridica risulta ancorato alla concezione autarchica sebbene sia avvertita la necessità di «determinare con esattezza il significato di autonomia». In particolare, non si rileva un vero e proprio sforzo giuridico nel separare i due concetti in questione poiché il «dissidio» tra questi «appare forse più terminologico che sostanziale». L'autonomia risulta quindi definita come la mera capacità di «darsi un proprio ordinamento attraverso l'emanazione di norme aventi come destinatari i consociati» oppure come «la capacità di emanare norme giuridiche, che lo Stato assume nel proprio ordinamento giuridico, dando ad esse la forza di coazione». Il concetto di autonomia resta quindi limitato al concetto di attività auto normativa¹⁴⁷.

Tra i primi commentari alla Costituzione italiana, Colzi configura «l'Amministrazione locale» come un «sistema» capace di realizzare un miglioramento nella cura dell'interesse pubblico. Viene posto l'accento sull'aspetto dell'autonomia quale articolazione degli apparati amministrativi rispondenti alla necessità di avere sul territorio nazionale soggetti con funzioni ricognitive e deliberative per una migliore e più celere realizzazione dell'interesse stesso. In questa prospettiva gli enti territoriali rappresentano dei 'terminali' locali di un sistema più ampio che, tuttavia, è giudicato più efficiente di quello precedente, nell'ottica del principio costituzionale del buon andamento.

Gli enti territoriali e in particolare i comuni, sono visti come piccoli stati che a loro volta sono stati inglobati in modo violento da un altro Stato più grande. Essi rappresentano una «individuazione

¹⁴⁷ G. COLZI, *La provincia ed il comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 402 - 404.

geografica netta e precisa di una parte della popolazione» e sono «dipendenti dallo Stato» il quale conferisce loro la capacità di provvedere ai propri bisogni e «promuove così la formazione di quell'elemento *spirituale* che è l'essenza dell'autonomia locale». Oltre all'aspetto 'immateriale' dell'autonomia, Colzi riprende espressioni definitorie che la configuravano come un particolare tipo di decentramento e che erano già utilizzate nei primi del Novecento (Romano, Ferraris) poiché «là dove la Carta costituzionale parla di autonomia locale, deve intendersi quel tipo di decentramento amministrativo che si denomina autarchico territoriale». In questa cornice, secondo Colzi, agli enti territoriali è attribuito dallo Stato un maggiore o minore «potere discrezionale» che costituisce «l'essenza dell'Amministrazione locale» e che si definisce come «libertà di apprezzamento dei bisogni concreti che via via sorgono e del modo migliore per provvedere ad essi»¹⁴⁸.

Per quanto sopra esposto emerge una visione ancora 'Stato-centrica' dell'autonomia locale in cui i fini «vengono sì assunti dallo Stato come propri, ma solo mediatamente e indirettamente, in quanto il loro raggiungimento interessa in primo luogo, immediatamente e direttamente l'Ente pubblico che lo Stato ha creato per questo preciso scopo». Come in epoca precedente alla Costituzione, i bisogni e i fini sono quindi considerati statali e la persona giuridica, ancorché preesistente, è riconosciuta dallo Stato il quale le conferisce i dovuti poteri e competenze infatti «in ogni caso la persona giuridica viene creata dallo Stato [...] e senza il riconoscimento l'Ente come tale non esiste nel diritto positivo»¹⁴⁹.

Nella cornice descritta si esclude categoricamente l'esistenza di altre organizzazioni da porre al pari dello Stato, perno attorno a cui gravitano le «corporazioni locali». Tali affermazioni hanno, tra l'altro, lo scopo di prendere le distanze dalla «estremizzazione dell'autonomia locale» di matrice rivoluzionaria francese poiché «anche quando l'Ente preesiste storicamente allo Stato, nel momento in cui quest'ultimo lo assume nel proprio ordinamento si crea giuridicamente un nuovo Ente che non è più l'antico» e, quindi, «non vi è luogo ad una parificazione»¹⁵⁰.

Dal punto di vista delle «manifestazioni specifiche» dell'autonomia ed in particolare dell'attività normativa, viene individuato il cosiddetto «potere statutario» che implica sostanzialmente l'autoorganizzazione. Tale potere, tuttavia, non sussiste per gli enti territoriali per i quali è lo Stato che, direttamente, provvede ad organizzarli mediante un potere regolamentare che li confina espressamente nel precedente schema concettuale autarchico, infatti «se è vero che i regolamenti hanno il valore formale di atti amministrativi è possibile affermare che l'autonomia degli

¹⁴⁸ G. COLZI, *La provincia ed il comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 383, 390.

¹⁴⁹ G. COLZI, *La provincia ed il comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 387.

¹⁵⁰ G. COLZI, *La provincia ed il comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 392.

Enti territoriali concretizzantesi nella funzione regolamentare *altro non è che un particolare modo di atteggiarsi dell'autarchia*»¹⁵¹.

Un iniziale cambiamento negli orientamenti giuridici sopra menzionati si ritrova in due contributi di Giannini (*L'autonomia comunale e le regioni*, 1949; *Autonomia*, 1952) nei quali emerge l'idea di 'autonomia' quale concetto polisemico e la separazione con lo schema autarchico, a cui non fa alcun rinvio. Si afferma infatti che «non esiste un concetto giuridico di autonomia, ma esistono più concetti e nozioni, di contenuto e funzione notevolmente diversi tra loro, che ricevono qualificazione da un aggettivo apposto al termine – generico e indefinito – di autonomia: autonomia normativa, organizzatoria, istituzionale, politica, privata, finanziaria, contabile, amministrativa, tecnica...». In primo luogo, quindi, si osserva che al lemma «autonomia» non corrisponde un solo concetto ma una serie di concetti corrispondenti agli aggettivi di riferimento a causa anche della «difficoltà di linguaggio che rende ardua la comunicatività» avutasi anche in sede di Assemblea costituente. Sebbene le fattispecie di autonomia siano plurime, Giannini si sofferma su quella 'normativa' poiché ritenuta di maggiore importanza avendo cura di precisare e riordinare il significato fino a quell'epoca utilizzato nel dibattito giuridico. Essa è qualificata come una posizione giuridica «che consiste nell'attribuzione ad un Ente pubblico di una potestà normativa equiparata alla potestà normativa statale» nel senso che le norme poste da tali enti «hanno la medesima validità ed efficacia delle norme dello Stato»¹⁵².

Il ragionamento muove dalla considerazione che l'accezione di autonomia in uso è sostanzialmente riconducibile al concetto di autonormazione nel senso del potere di un soggetto di darsi norme giuridiche e che agisce in base a tali norme cioè «un soggetto produttore e utilizzatore di norme proprie, ed esclusivamente proprie». In riferimento a quest'ultimo inquadramento Giannini esorta alla cautela poiché tutto ciò è proprio di «enti esponenziali di ordinamenti sovrani» di epoca remota in quanto tale facoltà non sarebbe neppure riconducibile agli stati sovrani contemporanei posto il fatto che anch'essi sono limitati da norme internazionali. In sostanza non si deve confondere l'autonomia normativa con ciò che rinvia al concetto proprio di sovranità e che lui definisce «autonomia sovrana». L'elemento dell'auto normazione è considerato quale presupposto per la soggettivizzazione di una collettività locale. Sotto questo profilo, l'autonomia è associata, nel suo significato più astratto, generale e attuale, all'autodeterminazione nel senso di manifestazione di sovranità delle comunità locali. Tutto ciò viene contestato da Giannini poiché ritiene che il

¹⁵¹ G. COLZI, *La provincia ed il comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 404.

¹⁵² M.S. GIANNINI, *Le autonomie locali, Relazione svolta all'Assemblea dell'Anci*, in *Corr. Amm.*, n. 2, Empoli, Caparrini, 1949, pp. 65 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia: saggio sui concetti di autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 198; M.S. GIANNINI, *Le autonomie locali, Relazione svolta all'Assemblea dell'Anci*, in *Corr. Amm.*, n. 2, Empoli, Caparrini, 1949, pp. 65 ss.

considerare l'autonomia normativa come potere di emanare norme giuridiche spettante a soggetti diversi dallo Stato abbia condotto a «conseguenze pratiche del tutto aberranti» come il considerare «norme di autonomia i regolamenti dei bagni pubblici comunali». Giannini condivide l'idea che la norma giuridica non sia da intendersi solo quella statale in senso stretto e ridimensiona la definizione di autonomia normativa affermando che «essa è una *potestà* di un soggetto. Non altro». In particolare, intende con ciò «la potestà attribuita *in* ordinamenti giuridici statali ad enti diversi dallo Stato di emanare norme costitutive dello stesso ordinamento giuridico statale» anche se, al contempo, avverte che essa «non consiste certo in una collezione di attribuzioni, proprie o altrui». È opportuno rilevare che il titolo dell'attribuzione della potestà normativa promana da «un riconoscimento fatto dallo Stato con sue leggi o con procedimenti amministrativi regolati da leggi» e i destinatari possono essere sia gli enti pubblici che i privati (tra cui si comprendono le associazioni sindacali). Ne deriva che il soggetto attributario di autonomia normativa possiede una potestà di regolare interessi, propri e statali insieme, con norme proprie, integratrici delle norme statali, e a queste ad ogni effetto equiparate che si definiscono «atti normativi di autonomia»¹⁵³.

La declinazione concettuale sopra descritta, tuttavia, non esaurisce la moltitudine di «usi traslati e generici» che la nozione può assumere come «una qualità, un potere, un rapporto, una figura organizzatoria»¹⁵⁴. Tutto ciò si concentra nella fattispecie denominata «autonomia politica» che ricomprende tutte le altre in quanto viene definita con il solo lemma «autonomia». In tal senso, essa viene intesa quale fusione della autonomia organizzatoria e della autonomia normativa e viene collegata necessariamente ad un ordinamento giuridico di tipo democratico poiché la rispettiva connotazione fondamentale è l'autoamministrazione, che consiste nella elettività delle cariche di enti a base consociativa. Essa è da intendersi come «una posizione giuridica nella quale si trova un Ente pubblico nei confronti dello Stato e che consiste nella possibilità per l'Ente pubblico di darsi un indirizzo politico differente da quello che si dà lo Stato attraverso la maggioranza parlamentare e il Governo. Ciò in deroga al principio secondo il quale tutti gli Enti pubblici devono attenersi all'indirizzo politico statale. Di conseguenza per 'autonomia locale' si intenderà la autonomia politica dell'Ente locale territoriale, quale che esso sia». È interessante notare che la relazione intercorrente tra l'aspetto normativo e l'aspetto politico dell'autonomia non è biunivoco infatti, «se è vero che tutti gli enti che godono di autonomia politica, possiedono anche autonomia normativa, non è vero il reciproco essendovi numerosissimi enti che hanno autonomia normativa ma non autonomia politica».

¹⁵³ M.S. GIANNINI, *Autonomia: saggio sui concetti di autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 199, 202, 205; M.S. GIANNINI, *Le autonomie locali, Relazione svolta all'Assemblea dell'Anci*, in *Corr. Amm.*, n. 2, Empoli, Caparrini, 1949, pp. 65 ss.

¹⁵⁴ M.S. GIANNINI, *Autonomia: saggio sui concetti di autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 218.

Giannini osserva a proposito che, non essendoci «parola, nella Costituzione, a proposito dell'autonomia normativa dei Comuni e delle Province» essa deve ritenersi «indirettamente garantita, poiché non esiste autonomia politica senza autonomia normativa»¹⁵⁵. All'interno di questo quadro concettuale si inizia quindi a teorizzare la possibilità di direzione di un ente autonomo da parte di forze politiche divergenti da quelle che reggono l'apparato statale. Tale riflessione apre l'elaborazione giuridica all'idea di 'pluralismo istituzionale' che trova come unico limite la legge, la quale è lo strumento con cui si attua il necessario contenimento dell'autonomia degli enti territoriali¹⁵⁶.

Sul piano dell'interpretazione dell'art. 5 Cost. interviene Esposito nel 1954 il cui lavoro è funzionale all'orientamento e alla sistemazione teorica anche se non manca di sottolineare la frequenza con cui ricorre la parola «autonomia» nel testo costituzionale, la quale è richiamata in più articoli (artt. 5, 33, 104 Cost.). Il principio autonomistico è riferito anche alle istituzioni culturali, alle università, alle accademie, alla magistratura in uno schema che costituzionalizza elementi come l'autogoverno e la libera autodeterminazione in capo a varie amministrazioni rendendo l'autonomia un concetto plurivalente¹⁵⁷. Sotto quest'ultimo profilo essa non attiene esclusivamente alla posizione di questi enti all'interno dell'ordinamento quanto al raccordo implicito con l'art. 3 Cost. che fa delle autonomie un mezzo per concorrere alla vita sociale e politica del paese¹⁵⁸.

Fatta questa premessa, Esposito sofferma la sua riflessione sul contenuto dell'art. 5 Cost. in merito all'unità e indivisibilità dello Stato e osserva che le due affermazioni sono strettamente collegate. Tutto ciò perché la Costituzione ha attribuito molti poteri agli enti territoriali, i quali possono, teoricamente, rappresentare un «pericolo» per l'unità della nazione. L'analisi di Esposito procede riflettendo separatamente sui due termini.

¹⁵⁵ M.S. GIANNINI, *Le autonomie locali, Relazione svolta all'Assemblea dell'Anci*, in *Corr. Amm.*, n. 2, Empoli, Caparrini, 1949, pp. 65 ss.

¹⁵⁶ M.S. GIANNINI, *Autonomia: saggio sui concetti di autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 225. La riflessione giuridica più recente ha coniato l'espressione di «autonomismo cooperativo» per sottolineare l'equiparazione teorica dei livelli di governo e i profili di cooperazione sussistenti tra gli stessi, individuabili in precise fonti normative attuative del dettato costituzionale più attuale. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2013, p. 52. Le fonti normative individuate per l'autonomismo cooperativo sono la legge 131/2003, legge delega per l'adeguamento legislazione riforma costituzionale accordi e intese logica di concertazione in C.U., la legge 131/2003 che perseguiva la valorizzazione dell'autonomia statutaria in due modi: a) sistema dei controlli che diventano interni cioè demandati allo Statuto e b) sistemi di impugnazione di atti di livelli di governo superiori mediante meccanismi giurisdizionali. Infine, sul riconoscimento legislativo degli statuti fa riferimento alla legge 142/90 e alla legge 265/99 circa la disciplina di organizzazione e funzionamento del Consiglio e di tutela delle minoranze.

¹⁵⁷ Con riferimento al concetto di autogoverno in relazione a quello di autonomia, si ritrova una posizione minoritaria e recente in chiave di 'derivazione statale', cfr. A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto* quarta edizione, Discipline pubblicistiche, vol. II, UTET, 1987, p. 33.

¹⁵⁸ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, p. 218 ss. Esposito analizza i lavori della Costituente e sottolinea la collocazione del principio autonomistico tra quelli fondamentali, distante rispetto alla organizzazione amministrativa del titolo V. Sostiene che ciò significa che le autonomie locali hanno nella vita dello stato un ben maggiore significato. «Queste autonomie non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato [...] e costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà.»

Per quanto concerne l'affermazione del legislatore costituente circa il fatto che la Repubblica è «una» secondo Esposito è da intendersi come la risoluzione del rischio politico sopra accennato. Egli allude alla storia risorgimentale per il fatto che «non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa» e individua nella norma costituzionale il fatto che «stabilisce una condizione limitatrice della efficacia del principio favorevole alle autonomie ed al decentramento». Tutto ciò impone che tutti i provvedimenti in materia di autonomie locali siano esaminati sotto il profilo del «pericolo» che essi possano rappresentare per l'unità d'Italia¹⁵⁹. L'assetto istituzionale che viene a delinearsi nel 1948 quindi è quello improntato ad un pluralismo che si configura in una dimensione quantitativa-territoriale e in una qualitativa nel senso della compresenza di differenti dimensioni politiche che caratterizzano il livello istituzionale. Si afferma pertanto il principio di unitarietà dell'ordinamento in quanto l'autonomia rappresenta un pericolo potenziale per la tenuta complessiva del sistema giuridico-istituzionale. Il rischio che tale forma di Stato si trova a dover gestire è il contenimento, entro i margini dell'integrità repubblicana, del conflitto che si può sviluppare tra i soggetti politici coinvolti nella pluralità di enti territoriali. Quest'ultimo aspetto viene colto da Esposito che lo inquadra quale problema politico per cui «il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica». La dottrina, al fine di preservare l'unitarietà dell'ordinamento, sottolinea come i costituenti non abbiano optato per una forma di stato federale poiché gli stati federati, a differenza delle regioni, hanno potestà di imperio originaria e una costituzione (e non uno statuto)¹⁶⁰.

Per quanto sopra esposto, l'unitarietà è da intendersi come un limite che Esposito definisce «elastico», al contrario del limite «assoluto» che è rappresentato dal termine «indivisibile». Esposito ne concretizza il significato nel senso che gli organi costituzionali non possono proclamare la divisione dell'Italia. Per rafforzare la sua affermazione opera un confronto con l'art. 139 Cost. il quale dispone che solo la forma repubblicana non può essere soggetta a revisione costituzionale. Tuttavia, questo non significa che l'indivisibilità possa essere soggetta a revisione in quanto «non sarebbe serio» sostenere che la Repubblica sia «divisibile in via legale». L'indivisibilità è quindi da considerarsi anch'essa come «cosa assoluta».

¹⁵⁹ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 69.

¹⁶⁰ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, saggi 1954, p. 67: «In sostanza si è sentito il bisogno di proclamare la unità e la indissolubilità dello Stato italiano, perché la Costituzione ha riconosciuto solennemente il principio delle autonomie locali e, in particolare, perché ha attribuito alle regioni molti poteri e molte funzioni che si riteneva potessero rappresentare un pericolo per la unità italiana [...] la Costituzione ha voluto dichiarare solennemente che lo Stato italiano non è uno stato federale».

Da tale interpretazione ne deriva che sarebbe illegale non solo qualsiasi provvedimento legislativo in merito, ma anche qualsiasi partito secessionista o separatista (art. 49 Cost.) o qualsiasi propaganda (art. 21 Cost.) politica in tal senso¹⁶¹.

L'attenzione di Esposito viene posta poi sulla seconda parte dell'art. 5 Cost. laddove si afferma che «la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali». È a questo punto che solleva l'importanza della collocazione del principio autonomistico tra quelli fondamentali che ha come significato quello di accentuare l'aspetto politico-costituzionale attribuito alle autonomie. Il fatto che la Costituzione affermi ciò non è perché si vuole dare una certa posizione giuridico-formale a questi enti, ma perché questi enti siano organizzati nel loro complesso in modo tale «da assurgere a centro di vita effettiva e individuata nella vita dello Stato». Il principio positivo autonomistico trova pertanto come limite il principio dell'unità e della indivisibilità della Repubblica. Anche laddove la Costituzione dispone che la Repubblica adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia deve intendersi che vi sono «enti posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato». Secondo la prospettiva in questione, l'autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio¹⁶². Affinché vi sia autonomia gli individui che appartengono all'ente devono essere «uniti nell'ente locale» in modo tale che l'ente sia molto più di una struttura ma anzi costituisca «per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà»¹⁶³.

Uno dei tratti distintivi nel pensiero di Esposito sembra essere che egli non riconduce l'autonomia alla sola capacità normativa. È stato sopra descritto come con l'entrata in vigore della Costituzione, la dottrina abbia posto l'accento sull'autonormazione quale caratteristica necessaria affinché si possa ritenere garantito il principio autonomistico. Nel pensiero di Esposito la potestà

¹⁶¹ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 77.

¹⁶² C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 78.

¹⁶³ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 80 s. Resterà comunque vivo il dibattito circa la preesistenza o meno delle entità territoriali cfr. L. GIOVENCO, *In tema di autonomia degli Enti locali*, in *Riv. Amm.va della Rep. it.*, 1947, pp. 13 ss secondo cui «Resta viva, infatti, la storica contrapposizione tra chi insiste sulla preesistenza [cita.] di enti interni allo Stato moderno e chi conferma il loro carattere derivato e tendenzialmente destabilizzatore del ruolo dello Stato». Si veda anche P.A. CAPOTOSTI, *Autarchia, Digesto*, IV, Torino, Utet, 1987, pp. 1-4 secondo cui il «riconoscimento» delle autonomie non «crea» le persone pubbliche territoriali in quanto «il diritto obiettivo in verità non ha altro compito che quello di accertarne l'esistenza».

normativa viene individuata tra i caratteri essenziali e costitutivi di un ente autonomo e non nel senso di capacità di creare diritto *in generale* entro i confini giuridici statali, ma in misura tale da originare *ordinamenti particolari* entro l'ordinamento statale. Quest'ultimo aspetto, in concreto, significa che uno stato rispetta effettivamente le autonomie locali quando queste sono messe in grado di disciplinare una serie di materie giuridiche in modo organico. Da questa impostazione ne discende che le leggi della Repubblica che intendessero disciplinare materie e funzioni dei comuni e delle province non possono che essere «generalisti» nel senso che devono essere vincolate al rispetto del principio di autonomia, il quale costituisce un limite per le stesse¹⁶⁴. Secondo l'impostazione originaria della Costituzione gli enti erano definiti come «autonomi nell'ambito dei principi fissati dalla legge generale» perciò il costituente aveva stabilito una garanzia che circoscriveva l'intervento legislativo a livello di principio. Ciò offriva un supporto a quel ragionamento logico-giuridico che sosteneva la possibilità, in capo all'ente locale, di colmare lo spazio «lasciato vuoto» dalla «legge generale» con una normativa di carattere secondario in forza della quale esso poteva auto-ordinarsi.

Quest'ultimo aspetto rappresenta una radicale rottura con l'assetto istituzionale precedente proveniente dal c.d. «Stato liberale» il quale demandava alla legge ordinaria la competenza circa l'organizzazione amministrativa degli enti territoriali secondo il criterio della dimensione degli interessi e della separazione netta tra la progettazione (di spettanza della legge), e la concretizzazione (di spettanza del livello amministrativo)¹⁶⁵. Si ha, in sostanza, una prima affermazione del pluralismo giuridico il quale «non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica». D'altronde, anche la scelta del termine «Repubblica» nel contesto dell'art. 5 Cost., il quale è onnicomprensiva degli enti territoriali ma anche dello Stato, non è affatto casuale perché sancisce l'unità e l'indivisibilità dell'ordinamento nelle sue molteplici articolazioni e al contempo esclude il carattere di «Stato composto»¹⁶⁶.

¹⁶⁴ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amm.vo nell'art. 5 Cost. Italiana*, in *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 67. «E in verità enti autonomi non sono quelli che possano emettere in qualche caso sporadico atti normativi o costitutivi dell'ordinamento giuridico, ma solo quelli che abbiano tanto potere normativo che l'autonomia possa considerarsene carattere essenziale o costitutivo [...] uno Stato rispetta le autonomie quando consente che vi siano enti posti in grado di disciplinare in concreto tante materie e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato». Il riferimento «generalisti» deve essere contestualizzato al vecchio e originario art. 128 Cost. che a proposito riportava l'espressione «leggi generali».

¹⁶⁵ E. RINALDI, *Legge ed autonomia locale*, Napoli, Jovene 2008, p. 233. L'atto normativo fondante l'organizzazione amministrativa del Regno d'Italia rimase, in materia di funzioni locali, il d.lgs. 7 ottobre 1848, n. 807 infatti lo Statuto albertino risalente al 4 marzo 1848 all'art. 74 rinvia alla legislazione ordinaria, quindi al d.lgs. 807/1848.

¹⁶⁶ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 2-5.

4.4. (Segue) Il profilo costituzionale dell'autonomia. L'affermarsi del principio autonomistico nella formale demarcazione tra autonomie locali e Stato

Nel paragrafo precedente è stato descritto l'iniziale orientamento della dottrina alla luce del mutato quadro costituzionale. Tale quadro non resta tuttavia statico nel senso che la scienza giuridica torna a riflettere sui fondamentali stabiliti dalla Costituzione anche negli anni successivi. Il dibattito giuridico inizia a spostare l'attenzione dal «pericolo» rappresentato dal nuovo principio autonomistico, alle norme di prevenzione del conflitto interistituzionale. Il ragionamento parte dal fatto che la Costituzione stabilisce un sistema di garanzie individuando i principi e le modalità di modifica delle circoscrizioni territoriali allo scopo di contenere le dinamiche potenzialmente «centrifughe» delle autonomie nei confini dell'unitarietà. Si osserva la correlazione tra le disposizioni costituzionali fondamentali nel senso che la garanzia riservata all'autonomia si lega in generale a quella dell'eguaglianza (art. 3 Cost.) nel senso che, al fine di evitare che una differenziazione normativa comporti diseguaglianza sostanziale, lo «Stato delle autonomie» deve preoccuparsi di costruire il contenuto dell'autonomia in modo tale da assicurare e mantenere l'unità istituzionale. In secondo luogo, matura l'interpretazione secondo cui ciascun soggetto giuridico è garantito rispetto all'altro mediante lo svolgersi equilibrato nelle relazioni orizzontali e infrastatali anche mediante la previsione della «riserva di legge» che esclude che l'autonomia possa essere compressa da altri atti che non siano collegati alle fonti che l'ordinamento espressamente individua. Quest'ultima esigenza, e cioè di riconoscere agli enti territoriali una sfera materiale di competenza opponibile allo stesso legislatore ordinario è stata messa in luce dalla dottrina che ha individuato anche per le autonomie locali (e ben prima dell'attuazione dell'autonomia regionale) la derivazione di un vincolo per la legge ordinaria dello Stato, la quale deve attenersi a provvedimenti a carattere generale, quindi non invasivi dell'autonomia dell'ente locale¹⁶⁷.

Per quanto concerne la riflessione giuridica circa i fondamentali stabiliti dalla Costituzione dell'epoca post- Costituente è inoltre opportuno soffermare l'attenzione sul contributo di Berti all'art. 5 Cost. all'interno del commentario alla Costituzione curato da Branca, *Principi fondamentali*.

Secondo la concezione di Berti l'autonomia, come delineata nella carta fondamentale, rappresenta una trasformazione istituzionale nel senso di rottura dell'unità giuridico-amministrativa dello Stato (concezione monistica) nonché un «dovere di solidarietà» e di «libertà come partecipazione». Sebbene l'art. 5 Cost. rappresenti pertanto una norma di testa nel quadro della

¹⁶⁷ V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 173-207. Il riferimento è all'art. 128 Cost. (testo originario) «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi *generali* della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

‘esperienza autonomistica’, il fatto che gli enti territoriali vengano dotati di una sufficiente autonomia di decisione politica o amministrativa rispetto all’apparato statale è l’aspetto ritenuto da Berti «meno significativo». Sotto questo aspetto, infatti, la Costituzione deve essere letta nel senso che essa «non fotografa un ordine fisso e immobile» e il principio autonomistico non rappresenta ‘solo’ una «garanzia» degli enti nei confronti del potere degli apparati centrali. Infatti, se l’autonomia fosse considerata unicamente quale garanzia, allora la condizione degli enti locali sarebbe come quella degli individui che godono di tutela giuridica in quanto sottomessi alle regole e ai poteri dello stato. L’autonomia è invece da considerare «per definizione un’esigenza della società». La Costituzione ha accolto il principio autonomistico con la più ampia estensione al punto tale che essa diventa «espressione di un modo di essere della Repubblica» e il cambiamento istituzionale è da intendersi come «la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie»¹⁶⁸.

Dal punto di vista evolutivo Berti assume come logico che i legislatori del 1865 respingessero i principi autonomistici poiché riferiti ad enti la cui presenza e attività mettevano in forse l’unità amministrativa che era stata imposta come corollario dell’unità politica. Era in sostanza naturale che i comuni e le province dovessero accettare funzioni delegate e potessero esplicare poteri pubblici solo sul presupposto di tale delega o delegazione, divenendo così organi dello Stato. Tuttavia, lo stesso strumento della delegazione ha permesso al principio autonomistico di affermarsi nel corso degli anni in quanto grazie ad esso le competenze di comuni e province si sono via via sempre più estese. D’altronde, osserva che non può esserci distinzione tra organizzazione e ordinamento dello stato nel senso che non ci può essere altra organizzazione all’infuori di quella statale o la cui fedeltà allo stato non sia assicurata da un rapporto di delega di poteri.

Per un verso quindi si interpreta il principio autonomistico come largamente esteso, per un altro verso si riconosce il monopolio giuridico statale. Tale apparente antinomia è risolta dal Berti con un approccio flessibile e dinamico che descrive tale fenomeno giuridico con l’espressione dello «Stato che si scioglie verso il basso [...] e questo sciogliersi si coglie non solo dove lo stato delega [...] ma anche là dove lo stato rinuncia ad amministrare attraverso provvedimenti imperativi». L’idea che Berti sottolinea è che lo Stato fa posto, in tal modo, a procedure o procedimenti che implicano partecipazione individuale e sociale, dando luogo così ad un decentramento verso la società, oltre che verso enti e organi¹⁶⁹. Sotto questo aspetto prende forma il principio del c.d. «autogoverno sociale»

¹⁶⁸ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali Art. 1-12*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 288.

¹⁶⁹ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali Art. 1-12*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 290 ss. L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 8 e 68. Non è un caso se proprio nell’epoca di tale interpretazione una parte della dottrina elabori l’espressione di «Stato a democrazia pluralistica».

tendente a promuovere la partecipazione e a rendere effettiva la libertà dei singoli e dei gruppi sociali come presenza attiva nella gestione delle amministrazioni comuni.

Sembra dunque affermarsi nella scienza giuridica l'idea che la Costituzione abbia segnato una netta svolta autonomistica con la quale sono state introdotte radicali innovazioni che hanno cambiato l'assetto fondamentale delle istituzioni politiche sul presupposto del riconoscimento del pluralismo politico-istituzionale. Lo stato delineato è caratterizzato dalla distribuzione del potere politico sulla base di un modello opposto a quello dello stato unitario e accentrato di cui al modello autarchico. In altre parole, si può sostenere che il senso del riconoscimento delle autonomie operato dall'art. 5 Cost., ha configurato il sistema italiano come un insieme di una pluralità di comunità territoriali coesistenti con lo Stato. Tutto ciò implica, per un verso e come già detto sopra, limitazioni per il legislatore statale e per altro verso, libertà di «esplicazione dell'autonomia locale» la quale si traduce nel riconoscimento agli enti locali di potestà statutaria e organizzatrice. Quest'ultima potestà non si deve trattare di attività normativa «di mero dettaglio» perché gli ordinamenti locali autonomi diventano, nel quadro giuridico delineato, espressione di un modo di esercizio della sovranità popolare¹⁷⁰.

Gli enti locali, pertanto, non si configurano più come ausiliari dello Stato ma semmai come ausiliari dei cittadini in un quadro generale di equiordinazione tra i diversi livelli istituzionali¹⁷¹.

È interessante notare come tali teoriche siano state avanzate dalla dottrina mentre l'impianto ordinamentale sia rimasto per molto tempo «ancorato alla legislazione antecedente alla Costituzione». In particolare, il modello restava quello «del controllo puntuale su atti con venature tipiche del sistema autarchico» e nella mancanza di strumenti di raccordo tra gli enti territoriali che restavano, di fatto, dipendenti sostanzialmente dallo Stato anche per via della scarsità di risorse proprie¹⁷². In questo quadro evolutivo non mancavano, nell'evolversi del dibattito giuridico, posizioni di chi riteneva un «errore» il fatto di concepire l'autonomia come una sorta di delimitazione delle potestà degli ordinamenti territoriali da parte dell'ordinamento superiore¹⁷³ ed esortavano così a porre in essere riforme in direzione di un'effettività dell'autonomia politica degli enti locali¹⁷⁴.

¹⁷⁰ G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 48, 53.

¹⁷¹ P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 147. L'idea di una capacità derogatoria dello Statuto rispetto alla legge ordinaria si fa strada dopo che la fonte locale avrà trovato la sua diretta copertura costituzionale nel nuovo testo dell'art. 114, co. 2 Cost., riconoscendosi che, a seguito della revisione del Titolo V, «gli enti locali non si pongono più quali meri organi indiretti dello stato o semplici enti autarchici, ma sono a questo equiordinati, insieme a questo concorrendo a comporre la Repubblica» (Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2003, n. 4598).

¹⁷² G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 57, 62, 84.

¹⁷³ G. GERIN, *Autonomia e autogestione*, Padova, Cedam, 1984, p. 22. Si sostiene inoltre l'origine privata dell'autonomia in quanto si ritiene che non sia un concetto solo pubblicistico ma un principio «sentito dalla scienza giuridica assai di più e ancor prima nell'ambito dei rapporti privati».

¹⁷⁴ G. PALMA, *Autonomia locale in trasformazione*, Padova, Cedam, 1989, p. 213. Egli lamenta il decollo della riforma che avrebbe sottolineato l'autonomia soprattutto politica e sostiene che i comuni siano oberati da compiti eterogenei e al contempo privi di un reale indirizzo politico.

Fino a questo momento quindi la novità era rappresentata dall'art. 5 Cost. e dalla rispettiva collocazione con il quale è stato riconosciuto il «pluralismo di interessi»¹⁷⁵ proprio delle autonomie locali, che si traduce a sua volta in un pluralismo di indirizzi politici che sostituisce il precedente stato unitario con un nuovo assetto istituzionale definito «Stato delle autonomie»¹⁷⁶. Si assiste così al superamento graduale della rappresentazione delle autonomie come meri terminali periferici dello Stato¹⁷⁷. Il decentramento che si afferma, inteso in senso esteso e generale, si poggia sul principio del buon andamento, che si tradurrebbe in chiave più moderna nel principio di efficienza. D'altronde, oggi come all'epoca, il presupposto teorico su cui si basa l'articolazione dello Stato in autonomie risiede nell'assunzione che i livelli di governo locali abbiano una maggiore conoscenza delle situazioni di riferimento e quindi una maggiore efficienza nel rispondere alle necessità di ciascuna comunità¹⁷⁸.

Tuttavia, il salto di qualità che rappresenta, seppur con una certa gradualità, l'attuazione del principio autonomistico sfruttando le potenzialità del testo costituzionale originario, si registra a partire dagli anni Novanta con i primi interventi del legislatore ordinario, per poi spostarsi sul piano della revisione della carta fondamentale verso una maggiore affermazione dell'autonomia locale.

¹⁷⁵ C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 26.

¹⁷⁶ G. PALMA, *Autonomia locale in trasformazione*, Padova, Cedam, 1989 p. 211.

¹⁷⁷ L. TRUCCO, *Autonomie e governance*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 5.

¹⁷⁸ T. PLUCHINO - A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in *Territori e autonomie: un'analisi economico-giuridica* a cura di F. BASSANINI - F. CERNIGLIA - A. Q. CURZIO - L. VANDELLI, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 311-312. Ciò rappresenta l'antenato di una ulteriore prospettiva detta *laboratory-federalism*: «Secondo un'ulteriore prospettiva, il decentramento costituisce una cornice favorevole alla sperimentazione delle politiche pubbliche».

5. L'autonomia locale negli anni più recenti. La costituzionalizzazione della potestà regolamentare e degli statuti come fondamento dell'autonomia politica

La ricostruzione che precede dimostra che l'assetto costituzionale ha agganciato direttamente gli enti locali alla carta fondamentale fin dalla sua stesura originaria. Tutto ciò si contrappone alla tesi c.d. dell'«eteronomia» secondo la quale gli enti, ancorché autonomi, deriverebbero da norme *eteronome* istituite dallo Stato, ente originario e sovrano. Se avesse prevalso tale tesi, infatti, la caratterizzazione degli ordinamenti locali sarebbe derivata esclusivamente dal legislatore statale che avrebbe avuto un'ampia discrezionalità nel modulare il ruolo delle autonomie locali¹⁷⁹. D'altronde, già nel corso degli anni Novanta, i limiti alla capacità di autodeterminazione di comuni e province erano ritenuti molto elastici così come gli atti ritenuti «esercizio di autonomia» in cui una parte della dottrina includeva gli statuti ben prima dell'intervento del legislatore (prima ordinario e poi costituzionale)¹⁸⁰.

5.1. L'autonomia nella legge n. 142/90. L'autonomia statutaria, normativa e organizzativa

L'espressione concreta dell'autonomia, fissata a livello di principi costituzionali, si realizza pienamente con la riforma operata dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 in un contesto internazionale in via di mutazione rispetto al quale si avvertiva meno il 'pericolo' per l'unità politica (§ 2.3, § 2.4), rappresentato da una formale emancipazione delle autonomie locali.

Con tale provvedimento legislativo viene prima di tutto abrogato l'impianto precedente che trovava riferimento nella legislazione prerепubblicana, la quale era stata concepita in uno stato unitario e accentrato in base a un modello autarchico¹⁸¹. Si avvia così il processo di costruzione del

¹⁷⁹ C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 26.

¹⁸⁰ F. BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, Padova, Cedam, 1996, p. 113.

¹⁸¹ Cfr. art. 64 legge n. 142/90. Vengono abrogati quasi integralmente: il regolamento approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli da 166 a 174 e da 179 a 181; il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 salvo gli articoli 125, 127, 289 e 290; il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli 6; 18, primo comma; 19; 20; 23, primo comma; 24; 84; 87, primo comma; 89; 96; da 106 a 110; 140, primo comma; 142, primo comma; 147; 155; 279; e, limitatamente alle funzioni della commissione centrale per la finanza locale previste da leggi speciali, gli articoli da 328 a 331.

nuovo modello di ente locale al posto di quello costruito dalla legge Zanardelli del 1865 e confermato dal testo unico del 1934¹⁸².

Tale disciplina segna inoltre l'inizio di una serie di interventi legislativi¹⁸³ che hanno riorganizzato gli enti locali¹⁸⁴ e che sono confluiti nel testo unico d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Alcuni di questi sono poi stati costituzionalizzati con la revisione del Titolo V, avvenuta con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3¹⁸⁵ che segna, tra l'altro, il passaggio da un modello di relazione di tipo organico tra i vari livelli di governo a un altro di natura policentrica ispirato alla c.d. teoria del *multilevel constitutionalism*¹⁸⁶.

È pertanto fondamentale partire dal dato normativo iniziale offerto dalla legge n. 142/90 che ha giocato un ruolo centrale rispetto all'attuazione concreta del principio autonomistico proponendosi di dettare i principi dell'ordinamento di comuni e province e di determinarne le funzioni. La norma più importante da questo punto di vista è rappresentata dall'art. 2 co. 1 con la quale si affermava chiaramente che «*le comunità locali* ordinate in comuni e province, sono autonome» e con cui il legislatore ha inoltre adempiuto tardivamente all'attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione di adeguamento delle leggi della Repubblica alle «*esigenze delle autonomie locali*»¹⁸⁷. In riferimento poi al dettato costituzionale dell'epoca (art. 128 Cost.), che definiva le province e i comuni come «enti autonomi», il legislatore ordinario sembra porre l'accento sull'aspetto della «comunità locale».

¹⁸² C. MEOLI, *La costruzione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Problemi e prospettive*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 24.

¹⁸³ Il riferimento è alla legge 15 marzo 1997, n. 59 e alla legge 15 marzo 1997, n. 127.

¹⁸⁴ La disciplina di riferimento per gli enti locali, fino a quel momento, era due testi unici di epoca precostituzionale: r.d. febbraio 1915, n. 148 e r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

¹⁸⁵ Un'ulteriore ragione della riforma costituzionale individuato dalla dottrina è l'applicazione del principio di sussidiarietà: «L'idea di base della riforma era l'applicazione del principio di sussidiarietà, per avvicinare gli operatori economici e sociali alle istituzioni, sentite come di aiuto agli operatori medesimi.» Cfr. D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione II ed.*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 69.

¹⁸⁶ Il riferimento è all'art. 5 e all'art. 128. Cfr. anche G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 207, 212-213: «Infine, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. sostituisce un modello di relazioni di tipo gerarchico e piramidale ("La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni") con un altro di natura policentrica (o "a rete"), ispirata alle moderne realtà del *multilevel constitutionalism*. Ciò che emerge dagli artt. 114, 117 e 118 Cost. è un sistema istituzionale a più livelli, costituito da una pluralità di "ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti". [...] L'adesione del testo costituzionale ai nuovi *multilevel constitutionalism* appare più evidente qualora si confronti il testo vigente con la precedente formulazione dell'art. 114 Cost., in base al quale era lo Stato a ripartirsi in comuni, province e regioni. Il linguaggio adoperato dai costituenti del 1947 delinea una visione organica e gerarchica degli ordinamenti quale emerge sia dal fatto che gli enti autonomi erano considerati parte dello Stato, sia dalla circostanza che le regioni e gli enti locali venivano qualificati quali elementi costitutivi dello Stato nazionale. Il nuovo testo dell'art. 114 Cost. – introdotto dalla legge cost. n. 3/2001 – delinea, invece, un sistema interistituzionale "a rete" secondo il quale tanto lo Stato, quanto gli altri livelli istituzionali sono, nella loro rispettiva autonomia organizzativa, normativa e politica, elementi costitutivi della Repubblica italiana.»

¹⁸⁷ G. SALA, *Art. 3 Autonomia dei comuni e delle province*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002.

L'affermazione in sede di legislazione ordinaria dell'autonomia degli enti locali si raccordava inoltre espressamente con il dettato costituzionale dell'epoca che, ai sensi dell'art. 128 Cost., configurava l'autonomia degli enti «nell'ambito dei *principi* fissati da leggi *generali*». Infatti, la legge n. 142/90 (art. 2 co. 3) si autodefiniva come legge generale poiché, richiamando espressamente il dettato costituzionale, disponeva che eventuali ulteriori leggi non potessero «introdurre deroghe ai principi della [...] legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

Sebbene l'operatività di questa clausola fosse di per sé ridotta, per via dell'ammissibilità dell'effetto abrogativo tacito di una norma di pari rango, essa rappresenta la volontà del legislatore ad espandere l'autonomia locale¹⁸⁸. Un ulteriore aspetto che merita di essere rilevato è il riconoscimento formale, da parte del legislatore, della «potestà regolamentare» che si estrinseca mediante «regolamenti» ma «nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto» formalizzandone così una collocazione subordinata nella gerarchia delle fonti.

Più in generale, la legge n. 142/90 specifica i diversi aspetti dell'autonomia e i concetti che precedentemente erano solo affermati dalla scienza giuridica diventano, da questo momento in poi, dati normativi che connotano gli enti locali¹⁸⁹.

In tal senso, l'autonomia degli enti locali si declina in varie fattispecie particolari che possono essere ricavate espressamente da tale fonte giuridica¹⁹⁰ che parla di «autonomia *statutaria, normativa, organizzativa* ed *amministrativa*, nonché autonomia *impositiva* e *finanziaria*» (art. 2 co. 4). Tali tipologie possono essere configurate come articolazioni costitutive del concetto complessivo di autonomia locale e, pertanto, meritano di essere considerate specificamente.

In primo luogo, occorre precisare che l'autonomia, nelle sue declinazioni, viene concretizzata mediante atti normativi riconducibili all'astratta «autonomia giuridica» e cioè alla capacità che possiedono gli enti locali di agire in campo giuridico per il raggiungimento delle proprie finalità.

L'autonomia giuridica comprende la capacità di un ente, originaria o conferita con fonte giuridica, di «emanare norme giuridicamente vincolanti» che prende il nome di «autonomia normativa» (§ 2.3). Tali norme, che consistono in statuti e regolamenti, hanno la stessa natura della

¹⁸⁸ Infatti, in assenza di una clausola espressa ugualmente una norma giuridica successiva avrebbe avuto effetto abrogativo. Il punto sarebbe stato, casomai, verificare se la norma fosse stata conforme ai limiti posti dal dettato dell'art. 128 Cost. cfr. A. MARZANTI, *I rapporti tra la legge n. 142 e la legge n. 241 e la partecipazione al procedimento amministrativo nelle amministrazioni locali*, in *I rapporti fra cittadini e istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 85.

¹⁸⁹ Tra l'altro la legge n. 142/1990 introduce nell'ordinamento il principio di sussidiarietà (art. 2 co. 5) «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali». Tali interpretazioni regressive e minoritarie di autonomia, in senso di delega statale, verranno poi definitivamente superate con l'avvento del trattato di Maastricht che ha sancito il principio di sussidiarietà.

¹⁹⁰ Una parte minoritaria della dottrina si è chiesta di recente se avesse ancora senso parlare di alcune declinazioni dell'autonomia comunale giacché l'ente locale si va trasformando in un gestore di servizi: G. PALMA, *Autonomia locale in trasformazione*, Padova, Cedam, 1989, p. 216 s.

normazione statale e, in proporzione al contesto di riferimento, hanno anche la stessa efficacia e «le stesse proprietà»¹⁹¹, invero esse possono comportare la costituzione di un proprio ordinamento.

a) L'autonomia statutaria. La fattispecie di autonomia più rilevante è indubbiamente quella statutaria. Questa fattispecie era già contemplata dalla dottrina prima della sua introduzione con legge ordinaria per via di un'interpretazione estensiva del precedente art. 128 Cost., il quale definiva comuni e province come «enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi *generali*».

In merito, l'elaborazione della scienza giuridica auspicava che «il modo della organizzazione [dell'ente locale]» fosse sancito dalle fonti normative dell'ente stesso quale condizione per la sussistenza dell'autonomia¹⁹². Secondo questa prospettiva la formulazione dell'art. 128 Cost. significava che «l'organizzazione di [comuni e province] non è più stabilita in modo fisso ed uniforme dalle sole leggi dello stato [...] leggi [che] debbono disegnare solo le linee principali del modello o dei modelli di organizzazione, i quali vanno poi integrati e concretati dagli stessi enti locali, ed in relazione alle loro particolari condizioni, mediante l'esercizio del potere organizzativo e *statutario*, che, attraverso l'affermazione esplicita della loro autonomia, la Costituzione appunto riconosce loro». In sostanza, secondo l'interpretazione estensiva della dottrina precedente alla legge n. 142/90, l'abrogato art. 128 Cost. consentiva alla fonte ordinaria di disegnare solo le linee principali dell'ente locale il quale poteva integrarle mediante l'esercizio della propria potestà statutaria¹⁹³.

Con la legge n. 142/90 si è quindi formalizzato, peraltro con un tono prescrittivo («i comuni e le province adottano il proprio statuto» art. 4 co. 1), una tendenza già in essere nella dottrina. Tuttavia, tutto ciò, non ha ampliato in modo assoluto le facoltà degli enti locali. In primo luogo, era la legge a determinare alcuni contenuti obbligatori degli statuti ed anche le modalità di approvazione, nonché le relative modifiche. Inoltre, la fonte ordinaria restava vincolante per le norme statutarie. Infatti, la disposizione tuttora vigente, e confluita nel d.lgs. n. 267/2000, stabiliva che la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di funzioni ad essi conferite doveva enunciare i principi costituenti il limite inderogabile per gli statuti, cioè i principi in forza dei quali le norme poste dal legislatore non potevano essere derogate dagli enti locali¹⁹⁴. In altre parole, il limite era fissato dal

¹⁹¹ F. STADERINI - P. CARETTI - P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2011, p. 14 ss.

¹⁹² C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 80: «similmente, per quanto possa avere qualche rilievo per le autonomie che il modo della organizzazione sia rimesso agli *statuti* degli enti locali e non sia sancito direttamente dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalle leggi generali dello Stato, decisivo è comunque il contenuto di queste disposizioni e che per esse gli individui che appartengono all'ente non siano solo sottoposti, ma uniti nell'ente locale, e non siano solo tenuti ad osservarne le disposizioni, ma contribuiscano, direttamente o indirettamente, alla loro formazione. Solo quando esiste una tale situazione complessiva e sostanziale dell'ente locale (e nell'ente locale) vi è autogoverno e autonomia».

¹⁹³ M. NIGRO, *Il governo locale*, Roma, Bulzoni, 1980, p. 81.

¹⁹⁴ Art. 1 co. 3 d.lgs. 267/2000 «limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili». Per l'esattezza, tale disposizione è stata introdotta con legge 3 agosto 1999, n. 265, art. 1 co. 2: «All'articolo 4 della legge 8 giugno 1990, n.142, dopo il comma

legislatore che stabiliva quali fossero i principi che non potevano essere in alcun modo derogati dallo statuto dell'ente locale. D'altro canto, lo spazio di autonomia che residuava, configurava un'importante eccezione all'art. 4 delle preleggi che stabiliva una gerarchia delle fonti secondo cui «i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi». L'aspetto garantista di questa innovazione legislativa risiedeva nel fatto che lo Stato si auto-obbligava a motivare i principi in base ai quali emanasse una certa norma a carattere generale atta a sovrastare l'autonomia statutaria.

L'autonomia statutaria inoltre può considerarsi come il riflesso diretto dell'autonomia politica dell'ente locale¹⁹⁵. L'autonomia politica ha trovato un'espressione formale nella fonte statutaria dell'ente locale la quale è stata introdotta per la prima volta nella storia della Repubblica¹⁹⁶ con legge ordinaria ed è stata poi elevata al rango di previsione costituzionale¹⁹⁷. È, infatti, attraverso lo strumento statutario che è possibile realizzare in concreto quell'autonomia locale solennemente proclamata dalla Costituzione, ma rimasta fino a quel momento a livello di principio¹⁹⁸. In conseguenza di questa innovazione ciascun ente si autodetermina normativamente¹⁹⁹ e, dato che il contenuto dello statuto non è interamente tassativo, l'ente può caratterizzarsi²⁰⁰ nei propri tratti rilevanti indicando altresì le regole fondamentali del proprio ordinamento²⁰¹ che faranno da punto di

2 è inserito il seguente: "2-bis. La legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. I consigli comunali e provinciali adeguano gli statuti entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette" » .

¹⁹⁵ La disciplina dello statuto dell'ente locale è data dal combinato disposto dell'art. 114 Cost. e della prima parte del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (artt. 1 e 6).

¹⁹⁶ Occorre precisare che, anche prima della costituzionalizzazione degli statuti, sia la giurisprudenza costituzionale che la dottrina sostenevano la possibilità, da parte degli enti locali, di dotarsi di statuti in forza della riconosciuta autonomia organizzativa cfr. sentenze n. 26/1966 e n. 79/1970 e L. PAPIANO (a cura di) *L'autonomia locale*, Bologna, Pragma, 1991. Cfr. altresì C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995 pp. 98 ss.; F. BENVENUTI, O. SEPE, *Introduzione al codice comunale e provinciale*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1959 p. 49, p. 55: «La riconosciuta autonomia degli enti locali deve potersi esprimere in qualcosa di più di un regolamento organico. Ed invero la materia di cui fin qui si è trattato non può essere disciplinata soltanto con un regolamento organico che non può giungere fino a delineare la struttura costitutiva dell'Ente nei suoi organi essenziali e rappresentativi, e deve limitarsi a dettare norme di esecuzione in materia organizzativa ma è materia tipica della potestà statutaria, sicché per poter esercitare quella autonomia deve dunque, esser riconosciuta all'ente locale la facoltà di darsi il proprio statuto.»; inoltre, l'art. 59 della legge 142/90 poneva un termine agli enti locali affinché adottassero obbligatoriamente lo statuto.

¹⁹⁷ D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione II ed.*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 200 ss. «Gli statuti [...] sono la fonte che individua l'autonomia politica piena, che solo una fonte primaria può dare. Tant'è vero che, fino al 2001, si riteneva che gli Enti Locali non fossero dotati di autonomia politica sostanziale. [...] Una delle più importanti ragioni della riforma costituzionale del 2001 è stata la stabilizzazione costituzionale delle riforme degli Anni Novanta, che prevedevano l'autonomia statutaria (id est, *autonomia politica*, secondo le più probabili intenzioni del legislatore).».

¹⁹⁸ E. MELE, *Manuale di diritto degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 41 - 45, p. 203.

¹⁹⁹ Sent. Tar Lazio, sez. Latina, 27 novembre 1992, n. 965.

²⁰⁰ Lo statuto, per definirsi tale, deve promanare dall'ente stesso cfr.: C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995 p. 96.

²⁰¹ In R. COLTELLI, *Enti e statuti nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 155, pp. 171 ss. è definito come «l'atto che organizza l'ente» e «corpo di regole che preordinano gli apparati di governo»; In S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1937, p. 59 è qualificato come «le norme fondamentali attinenti alla struttura degli enti e alle loro funzioni, gli organi, gli scopi».

riferimento per la successiva normazione regolamentare. Lo statuto diviene così la massima espressione dell'autonomia politica dell'ente e del pluralismo istituzionale²⁰² e assurge al ruolo di «mini-costituzione locale»²⁰³ per la sua natura atipica e particolare. Sotto questo profilo la caratteristica che lega l'autonomia statutaria all'autonomia politica è la particolare collocazione nel sistema delle fonti dello statuto, il quale può essere considerato, secondo l'orientamento prevalente in dottrina²⁰⁴, una fonte *sub-primaria*. Il significato di questa definizione, che identifica una terza categoria di atti tra le fonti primarie e quelle secondarie²⁰⁵, risiede nella forza normativa della fonte statutaria la cui cedevolezza²⁰⁶ si registra solo innanzi alla disciplina speciale e ai principi incompatibili con lo stesso²⁰⁷.

²⁰² Lo statuto è altresì una manifestazione del pluralismo istituzionale, infatti con le riforme – amministrativa e costituzionale – si è creata una «gerarchia interna nell'ordinamento di Comuni e Province. Nell'ordine, vi è il TUEL, una fonte sub-primaria – lo Statuto – subordinata al TUEL e, più in generale, alla legge nei termini sopra precisati, e i regolamenti comunali, a loro volta subordinati alla legge e allo Statuto. Si noti che vi è gerarchia formale tra Statuti e regolamenti degli Enti Locali, sussistendo anche un rapporto di gerarchia a valle del rapporto gerarchico a monte tra Statuto, Tuel e Costituzione. Detti rapporti gerarchici costituiscono a livello locale un ordinamento delle fonti, che esprime il principio pluralista. Si badi che si tratta di gerarchia formale, poiché la stessa è riconoscibile da adempimenti procedurali che differenziano le fonti, distinguendo quelle superiori con maggiori aggravamenti procedurali per produrle, rispetto a quelle inferiori.» così D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione II ed.*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 204 s.

²⁰³ G. DI GENIO, *Regolamenti di autonomia locale e fonti di diritto europeo nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Giur. It.*, 2003, 1.

²⁰⁴ Non mancano infatti diversi orientamenti. Da un lato chi assurge lo statuto dell'ente locale al ruolo di fonte primaria da collocarsi sullo stesso piano della legge dello Stato e della legge regionale, in un rapporto di separazione delle competenze (cfr.: G. DI GENIO, *Regolamenti di autonomia locale e fonti di diritto europeo nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Giur. It.*, 2003, 1) e, dall'altro lato, chi lo posiziona al massimo tra i regolamenti statali: «Se consideriamo adesso questi atti di normazione interna [statuti e regolamenti] alla luce della generalità delle fonti delle norme giuridiche nell'ambito dell'intero sistema normativo a carattere nazionale, notiamo che né gli statuti né i regolamenti degli enti locali possono considerarsi alla stessa stregua dei regolamenti statali, indicati precipuamente nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, i quali sono dotati di una maggiore forza, in ragione di un procedimento più complesso. In particolare, poi, i regolamenti degli enti locali non rientrano neppure in una equiordinazione con i regolamenti statali: e ciò perché, nella gerarchia delle fonti tipiche dell'ordinamento – che è la seguente (tralasciando la preminenza del diritto comunitario): costituzione e leggi costituzionali; leggi formali, decreti-legge, decreti legislativi e leggi regionali; regolamenti – dobbiamo notare che in tale ultima categoria rientra probabilmente lo statuto dell'ente locale; per cui necessariamente i regolamenti degli stessi enti locali che, come si è visto, sono sicuramente subordinati allo statuto, debbono, per conseguente necessità, essere individuati in una categoria inferiore a quella dei regolamenti.» (cfr. E. Mele, *Manuale di diritto degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 74).

²⁰⁵ C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 115 ss.; si fa presente che Corsi sostiene ciò in un momento precedente alla costituzionalizzazione degli statuti.

²⁰⁶ In generale si ha cedevolezza dell'autonomia degli enti locali in funzione dell'unitarietà dell'ordinamento generale. Si tenga presente che ci sono possibilità di interventi sostitutivi da parte del Governo a garanzia dell'unitarietà di comportamento degli enti locali che possono arrivare a correggere o ad eliminare la manifestazione di volontà popolare (scioglimento del Consiglio, commissariamento dell'ente). Così l'art. 137 del d.lgs. 267/2000 «Poteri sostitutivi del Governo I. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere».

²⁰⁷ D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione II ed.*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 204, 210 s. Si rileva la cosiddetta “forza passiva” dello statuto dell'ente locale nel senso che da un lato la legge può abrogare norme statutarie non compatibili ma lo può fare solo espressamente cioè indicando espressamente i principi incompatibili con le eventuali norme statutarie oppure derogando espressamente al d.lgs. n. 267/2000. «L'art. 1 [d.lgs. 267/2000] [...] comma 3 afferma che “la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite

b) L'autonomia organizzativa e amministrativa. Nonostante che l'aspetto della capacità normativa sia quello che ha avuto maggior rilevanza dal punto di vista storico in quanto è stato tra i primi elementi caratterizzanti il concetto giuridico²⁰⁸, la tipologia maggiormente distintiva è forse l'autonomia «organizzativa» (o «organizzatoria»). Tale declinazione rappresenta prima di tutto la particolare condizione degli organi, enti, agenzie, aziende e istituzioni nei confronti di qualsiasi altro ordinamento. Le forme di autonomia organizzativa sono previste dalle fonti e investono la pubblica amministrazione in modo trasversale, tra cui vale la pena menzionare il comparto della scuola, consistente nel riconoscimento alle istituzioni scolastiche di funzioni e competenze proprie, o quello dell'università che sono dotate di personalità giuridica e autonomia normativa, didattica e scientifica. A livello generale si rileva in particolare che l'autonomia organizzativa è riferita agli aspetti gestionali e quindi al fatto di avere un proprio bilancio, un proprio patrimonio, proprie risorse umane e propri amministratori. Invece, per quanto concerne gli enti territoriali, l'autonomia organizzativa comprende l'intera vita locale nel senso di «autogoverno dei governati» affinché la risposta di questi enti sia in linea con i principi e le direttive della volontà della comunità territoriale. In questa accezione è obbligatorio il rinvio all'autonomia delle persone giuridiche che, in generale, possiedono la capacità ai auto-organizzarsi per mezzo di proprie norme pattizie o consuetudinarie e al contempo rifiutano eventuali ingerenze di altre persone giuridiche²⁰⁹. In sostanza, l'autonomia organizzativa consiste

enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili". Tuttavia, il comma 4 precisa che "le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni" [...] La conseguenza del predetto principio è che lo Statuto, di fronte alle predette leggi – idonee a modificarlo o abrogarlo – è fonte secondaria, ma rispetto a tutte le altre, che non seguano l'indicazione metodologica dell'art. 1, è primaria. Si tratta di quella che è definita dalla dottrina costituzionalistica fonte sub-primaria, in quanto, di fronte alla generalità delle fonti primarie, che non abbiano le caratteristiche di indicazione espressa di principi o modifiche, lo Statuto resiste. Si noti che detta disciplina è stata solo ribadita dal TUEL, essendo già tale nella legge n. 142 del 1990.». D'altronde lo statuto dell'ente locale risulta anche essere norma c.d. *interposta* tra la Costituzione e gli altri atti normativi degli enti locali «Tra Statuti e regolamenti si sarebbe comunque potuta sostenere una gerarchia logica, ma si è prescelta quella formale, che si aggiunge alla prima e crea una gerarchia delle fonti nel sistema locale, allo stesso modo di quanto avviene per lo Stato e la Regione, al fine di rimarcare l'impostazione pluralistica e federalista del sistema. Infatti, anche la creazione di questo modello è una manifestazione del pluralismo, a livello giuridico formale, e dimostra, in modo inoppugnabile, l'autonomia politica propria di Comuni e Province, che si esprime in fonti di natura primaria o sub-primaria».

²⁰⁸ L. MANNORI, *'Autonomia': fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia*, in *Quaderni Fiorentini*, I, 43, Giuffrè, 2014 pp.65-134. I giuristi del dopoguerra si separano dalla concezione autarchica individuando in essa un appiglio che apre la strada all'autonomia. È infatti la capacità di porre in essere regolamenti che rinvia al principio autonomistico in quanto questo è indicativo della potestà normativa e la potestà normativa non è autarchia ma è autonomia.

²⁰⁹ G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931, pp. 391-408. La visione di Zanobini, tuttavia, deve essere contestualizzata in quanto riconducibile alla tesi monista di autonomia: «L'autonomia di cui parliamo deve essere funzione di Stato ed esercitata da enti ausiliari di esso».

nella «capacità di darsi una struttura organizzativa» e quindi è per forza di cose correlata alla potestà di tipo regolamentare e/o statutaria (autonomia normativa)²¹⁰.

In riferimento agli aggettivi «organizzatoria» e «organizzativa», gli stessi possono essere intesi attualmente come sinonimi anche se, a tal proposito, occorre precisare che nella dottrina hanno avuto due accezioni ben distinte. L'autonomia organizzatoria, infatti, è stata concepita come una «denominazione generica» con cui si individuano figure soggettive, tra cui enti di fatto, organi, uffici, complessi di uffici ed articolazioni in generale che, rispetto ad altre, sono più indipendenti. In particolare, veniva configurata come una «indipendenza derogatoria» rispetto ad uno stato di cose ordinario. In sostanza si osservava che «non qualsiasi indipendenza è autonomia», altrimenti qualsiasi figura soggettiva sarebbe autonoma, perché qualsiasi di esse, per quanto dominata, avrebbe comunque degli spazi. L'autonomia organizzatoria veniva individuata in una norma o in un gruppo di norme che attribuiva a un soggetto giuridico, che poteva intendersi come una tipologia riconducibile a una categoria più ampia di soggetti giuridici simili (es: l'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato rispetto ad altre aziende statali), una maggiore capacità decisionale in merito a una determinata materia²¹¹.

Un ulteriore aspetto da rilevare per quanto concerne l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, si può affermare che essi rappresentino un caso peculiare di questa fattispecie in quanto essa si traduce allo stesso tempo anche in autonomia di indirizzo politico-amministrativo. Sotto l'aspetto gestionale tecnico-giuridico si rileva infatti che tali enti sono rivestiti di potere organizzatorio sulla struttura di riferimento in considerazione delle attribuzioni di cui all'art. 89 del d.lgs. 267/2000 che riserva agli esecutivi la competenza in merito al «regolamento degli uffici e dei servizi»²¹². In questo quadro viene collocata, per quanto concerne gli organi degli enti locali, anche l'autonomia del consiglio comunale poiché rappresenta un'autonomia funzionale ed organizzativa speciale. Gli elementi caratterizzanti quest'ultima, che si ritrova in genere riferita a tutti gli organismi assembleari dei vari enti territoriali, consistono infatti nel potere di autoassegnazione delle risorse finanziarie e nel potere di autodeterminazione organizzativa²¹³.

²¹⁰ D'altronde l'«autonomia» è definita anche secondo le voci enciclopediche e dal punto di vista amministrativo come la capacità di autodeterminazione e autoregolazione riconosciuta ad alcuni enti pubblici anche in chiave di decentramento amministrativo dello Stato. L'«autonomia» nel senso giuridico del termine viene quindi associata alla capacità di agire per il raggiungimento delle proprie finalità.

²¹¹ M.S. GIANNINI, *Autonomia: saggio sui concetti di autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 221. Per quanto concerne gli enti pubblici Giannini sostiene che sono persone giuridiche distinte dallo Stato ma le caratteristiche che hanno non concretano forme di autonomia ma semplici forme di indipendenza poiché «manca, dell'autonomia organizzatoria, il carattere derogatorio».

²¹² Si precisa che in precedenza questo regolamento era attribuito alla competenza dei Consigli (legge n. 127/97).

²¹³ Cfr. art. 38 co. 2 d.lgs. n. 267/2000.

Queste ultime specificazioni consentono di collegare l'autonomia organizzativa all'aspetto dell'autonomia politica relativo alla capacità di porre in essere attività giuridicamente rilevanti nel senso di *autonomia politico-amministrativa*. Con questa accezione si vuole infatti sottolineare l'autodeterminazione degli interessi locali curati e le modalità organizzative prescelte dall'ente locale per il perseguimento degli obiettivi secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo.

5.2. Le novità derivanti dalla legge cost. n. 3/2001 tra equiordinazione dei livelli di governo e differenziazione nelle funzioni amministrative

Nei paragrafi precedenti si è fatto rinvio ad un primo dato normativo con cui il legislatore ordinario ha introdotto formalmente le fattispecie di autonomia nell'ordinamento giuridico. Risulta adesso opportuno continuare la riflessione lungo il percorso che ha trasposto tali norme nella carta costituzionale mediante la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 che ha riformato il Titolo V. Infatti, mentre prima l'autonomia trovava luogo nelle interpretazioni della dottrina e nella legge ordinaria, da quel momento in poi si è affermata direttamente nella Costituzione.

In primo luogo, occorre osservare che lo scopo della revisione costituzionale è stato quello di dare attuazione completa al principio autonomistico mediante la riformulazione, in particolare, dell'art. 114 Cost. che dispone (co. 2) che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione».

Quest'ultima valorizzazione delle autonomie muta il sistema istituzionale rimodulando la distribuzione del potere tra i vari livelli di governo. Inoltre, da un punto di vista letterale della norma, è da osservare l'ordine con cui il legislatore ha collocato gli enti citando prima i Comuni e infine le Regioni. Tutto ciò non è casuale nel senso che richiama una direzione del potere che parte dal basso e va verso l'alto, e una trasformazione in senso policentrico di una realtà che in precedenza si caratterizzava come una struttura di tipo centralistico. Tale impostazione, che soppianta la visione gerarchico-piramidale, rinvia ad una «equiordinazione» dei vari livelli istituzionali tipica del cosiddetto «pluralismo istituzionale paritario» o anche detto «poliarchia amministrativa, le cui capacità di sintesi unitaria sono affidate ai concreti atti amministrativi»²¹⁴.

La Repubblica è sovrana e gli altri enti territoriali, incluso lo Stato, sono autonomi ed in particolare la generale competenza amministrativa è, di norma, attribuita ai Comuni²¹⁵. In altre parole, tutto ciò sviluppa un modello di tipo policentrico in cui vi è una pluralità di ordinamenti reciprocamente autonomi, coordinati e comunicanti che supera la visione organica e gerarchica della Costituente secondo cui gli enti erano comunque elementi costitutivi dello Stato²¹⁶.

²¹⁴ C. MEOLI, *La costruzione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Problemi e prospettive*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 23.

²¹⁵ G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 145. L'inversione della direzione del potere si riscontra anche nel principio di sussidiarietà verticale.

²¹⁶ G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 212 – 213: «Il linguaggio adoperato dai costituenti del 1947 delinea una visione organica e gerarchica degli ordinamenti quale emerge sia dal fatto che gli enti autonomi erano considerati parte dello Stato, sia dalla circostanza che le regioni e gli enti locali venivano qualificati quali elementi costitutivi dello Stato nazionale. Il nuovo testo dell'art. 114 Cost. – introdotto dalla legge cost. n. 3/2001 – delinea, invece, un sistema interistituzionale “a rete” secondo il quale tanto lo Stato, quanto gli altri livelli istituzionali sono, nella loro rispettiva autonomia organizzativa, normativa e politica, elementi costitutivi della Repubblica italiana».

Nel contesto sopra descritto anche i rapporti di governo diventano collaborativi e non sono improntati alla dicotomia ‘sovraordinazione-sottordinazione’. Si afferma, in buona sostanza, il principio di coordinamento e di cooperazione tra i diversi livelli istituzionali che trova evidenza anche nel processo di riallocazione delle funzioni amministrative e nel rispettivo metodo della concertazione. È interessante osservare a proposito che tale concertazione avrebbe dovuto trovare sede presso l’assemblea parlamentare e non solo, come è attualmente, in sede governativa. Infatti, ai sensi dell’art. 11 della legge cost. n. 3/2001 è stata demandata ai regolamenti parlamentari l’integrazione, con rappresentanti di enti locali, della «Commissione parlamentare per le questioni regionali». Tuttavia, è da segnalare che questa norma non risulta ancora attuata con la conseguenza che la concertazione avviene solo in sede governativa a mezzo del sistema delle «Conferenze» le quali, ancorché non costituzionalizzate, restano funzionanti. Preme precisare inoltre che, sempre sotto il profilo della concertazione tra i vari livelli di governo, la riforma ha introdotto l’obbligatorietà del «Consiglio delle autonomie locali» in ogni Regione, o meglio, per quelle regioni che non si erano all’epoca già dotate di propria iniziativa di questo organismo²¹⁷.

Un altro aspetto della riforma costituzionale che risulta interessante per gli enti territoriali attiene all’art. 117 Cost. La novità risiede nella ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni che ha come conseguenza il fatto che i poteri dei vari livelli di governo risultino espressamente afferenti a certi settori specificamente individuati. Tutto ciò, si osserva, rafforza gli spazi di autonomia dell’ente locale considerando altresì il fatto che è stato abrogato il controllo da parte dell’organo regionale sugli enti locali in base al principio di parità tra i livelli governo. Non solo. L’autonomia si rafforza anche in base ai vari ‘parametri di riferimento’ che si possono trovare nelle norme ordinarie che sono attuative di principi costituzionali²¹⁸. Inoltre, occorre riflettere sul fatto che la ripartizione delle competenze suddetta, unitamente all’intervenuta abrogazione dell’art. 128 Cost., implica che il vincolo stringente all’uniformità delle autonomie locali sia decaduto, pertanto la fonte ordinaria può differenziare gli enti locali tra loro, ad esempio in base ad un criterio demografico, senza violare il principio autonomistico.

Alla luce di quanto suddetto resta da considerare il profilo della «potestà regolamentare» che viene trattato dall’art. 117 co. 6 Cost. e che, in base al riparto delle competenze, «spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva» e «alle Regioni in ogni altra materia» mentre agli enti locali spetta «in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

²¹⁷ Art. 7, legge cost. n. 3/2001. G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, in S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, Jovene, 2006, p. 153.

²¹⁸ Cfr. Art. 117 Cost. lett. p) in merito all’esclusiva statale per legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane o lett. r) in merito al «coordinamento statistico, informativo ed informatico». Cfr. anche F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2011, p. 17 ss.

In merito a tale disposizione, che sembra interessare prevalentemente l'aspetto organizzativo dell'autonomia, si può chiedersi se il legislatore costituente abbia voluto attribuire potere regolamentare direttamente agli enti locali oppure se deve sempre sussistere un previo intervento legislativo. In riferimento al primo interrogativo è da escludere l'ipotesi del fondamento diretto e assoluto in Costituzione del potere regolamentare degli enti locali perché in generale contrasterebbe con il principio di legalità in base al quale le fonti secondarie trovano fondamento nelle leggi primarie. Anche in riferimento al secondo interrogativo è da escludere una «riserva di regolamento» in quanto su varie materie può intervenire anche la legge regionale con la quale possono essere delegate funzioni agli enti locali. Quest'ultima eventualità basta da sola a considerare che si deve separare la potestà regolamentare relativa al «potere di organizzazione», la quale è maggiormente protetta da eventuali invasioni da parte dei livelli di governo statali e regionali, rispetto allo «svolgimento delle funzioni», che implica un preventivo intervento legislativo²¹⁹.

Alla luce di tali modifiche costituzionali i regolamenti possono considerarsi fonti sub-primarie, seppur gerarchicamente sotto-ordinati agli statuti e, al contempo, secondo talune prospettive, prevalenti rispetto ai regolamenti statali e regionali²²⁰. I regolamenti sono atti amministrativi a carattere generale e quindi devono essere adottati nel rispetto dei principi di legge e di statuto. Tutto ciò implica che anche in questo caso, come per lo statuto, il limite della loro potestà normativa trova luogo nei dettati costituzionali. In conclusione, anche l'autonomia regolamentare si è estesa a livello formale mediante la sua costituzionalizzazione, e ciò ha determinato un rafforzamento di essa rispetto al precedente assetto.

In merito, in particolare, allo svolgimento di funzioni, è opportuno collegare la riflessione al mutato art. 118 Cost. che fissa il principio, tra gli altri, di differenziazione. Sotto questo profilo si stabilisce che ai fini dell'attribuzione di una funzione amministrativa devono essere considerate le caratteristiche dell'ente affinché sia effettivamente perseguito in modo ottimale l'interesse pubblico. Tutto ciò configura la 'potestà-autonomia' regolamentare come espressione del principio di differenziazione in quanto si deve tener conto di quest'ultimo per l'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo. In tal senso il nuovo art. 118 Cost. delinea un sistema «totalmente diverso dall'originario disegno costituzionale» in quanto supera la gerarchizzazione dei livelli di governo e colloca le funzioni amministrative nella sfera di competenza dei comuni. Un principio, quest'ultimo, che non è esclusivo ma anzi sempre derogabile in virtù di esigenze di gestione unitaria di una data funzione. Da considerare che il nuovo art. 118 può definirsi come una «parziale

²¹⁹ G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 148 s.

²²⁰ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2013, p. 136. La questione del rapporto tra regolamenti regionali e regolamenti locali è stata invece chiarita dalla sent. Corte cost. n. 246/2006 secondo cui è precluso l'intervento del regolamento regionale.

decostituzionalizzazione della disciplina delle funzioni amministrative» in quanto non alloca direttamente le competenze amministrative, ma si limita ad indicare il modo con cui devono essere allocate. Esso, per un verso, riconosce la competenza amministrativa generale ai comuni mentre, per altro verso, consente alla legge ordinaria (statale o regionale) di derogare a tale regola, nel caso in cui occorra garantire l'esercizio unitario²²¹.

Il corollario della riforma del Titolo V è tuttavia rappresentato dalla cosiddetta costituzionalizzazione degli statuti degli enti territoriali. Con tale intervento costituzionale la collocazione degli statuti nell'ordinamento delle fonti viene formalizzata, sebbene già prima della costituzionalizzazione fossero considerati dalla dottrina fonti «subprimarie»²²². Tale modifica rende lo statuto espressamente subordinato ai soli principi generali della Costituzione e, al limite, alle leggi attuative in ordine alle materie di competenza esclusiva dello Stato individuate all'art. 117 co. 2 lett. p) Cost. e cioè: «legislazione elettorale», «organi di governo» e «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». A questa lista di materie di competenza esclusiva che ammettono un'ingerenza nell'autonomia locale se ne aggiungerà poi un'altra fondamentale e trasversale impattante anche sull'autonomia statutaria: lo spostamento dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici» dalle materie di competenza concorrente alle materie di competenza esclusiva operata con legge cost. 20 aprile 2012, n. 1²²³.

Da un lato quindi si è assistito al superamento della disposizione di cui all'art. 1 d.lgs. 267/2000 mediante la costituzionalizzazione dell'autonomia statutaria che ha spezzato il rapporto di gerarchia sussistente tra legge ordinaria e statuto locale, fatto salvo per le leggi attuative di principi costituzionali e, dall'altro lato, si è registrata un'espansione delle competenze riservate esclusivamente allo Stato («armonizzazione dei bilanci pubblici»). Fatta salva quest'ultima eccezione in direzione contraria rispetto a quella del decentramento, il rapporto tra legge e statuto è separato in termini di competenza. L'autonomia statutaria non è più da concepirsi come una disciplina di attuazione della legislazione ordinaria generale ma come una disciplina di integrazione e di adattamento dell'autonomia locale aderente direttamente ai principi inderogabili e valorizzata pienamente a livello costituzionale.

²²¹ A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 89.

²²² C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 115 s., p. 165; «la legge statale può imporre confini ma deve essere consapevole che c'è un nucleo fondamentale che non può toccare». Cfr. anche L. PEGORARO, *Art. 6 Statuti comunali e provinciali*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 81 secondo cui gli statuti non rappresentano fonti primarie ma secondarie in linea anche con Tar Umbria, 23 aprile 1996, n. 176.

²²³ L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in *Federalismi*, n. 5, 2016.

Con la costituzionalizzazione degli statuti degli enti territoriali è stata costituzionalizzata anche la struttura della Repubblica, la quale è formata da una pluralità di ordinamenti. Il sistema normativo complessivo comprende pertanto anche gli atti generali delle autonomie locali che derivano la potestà normativa direttamente dalla Costituzione e si configurano come espressione della volontà popolare. Sotto questo profilo l'autonomia statutaria favorirebbe la diversificazione che contraddistingue il pluralismo istituzionale. È un fenomeno quest'ultimo che, inspiegabilmente, non si è effettivamente registrato nel senso che a livello locale non è stata colta ancora questa possibilità e anzi, secondo alcuni studiosi, l'introduzione degli statuti ha complicato il sistema delle fonti e ha prodotto risultati anche negativi come «l'esercizio della retorica degli amministratori locali, che spesso hanno disciplinato cose superflue (ad esempio, l'impegno del comune per la pace nel mondo) [...] e dimenticato quelle essenziali (ad esempio, il riparto delle competenze)»²²⁴.

L'insieme degli aspetti delineati consente di stilare delle considerazioni conclusive approfondendo l'indagine dal punto di vista dell'autonomia politica intesa come forma massima dell'autonomia locale il cui riconoscimento costituzionale legittima un indirizzo politico-amministrativo distinto e indipendente da quello statale²²⁵. È opportuno riprendere, a questo punto, la definizione di autonomia (in senso politico) di Giannini secondo cui deve intendersi «una posizione giuridica nella quale si trova un Ente pubblico nei confronti dello Stato e che consiste nella possibilità per l'Ente pubblico di darsi un indirizzo politico differente da quella che si dà lo Stato attraverso la maggioranza parlamentare e il Governo [...] in deroga al principio secondo il quale tutti gli Enti pubblici devono attenersi all'indirizzo politico statale. Di conseguenza per 'autonomia locale' si intenderà la autonomia *politica* dell'Ente locale territoriale, quale che esso sia»²²⁶.

L'autonomia locale è pertanto sinonimo di autonomia politica che consiste nella possibilità di darsi un indirizzo politico-amministrativo distinto e indipendente da quello statale. È in quest'ultimo aspetto che consiste il riconoscimento del legame politico intercorrente tra la collettività e il territorio che qualifica, per il tramite della sovranità, la portata generale dei fini a cui le autonomie locali sono preposte e di conseguenza qualifica anche l'ente territoriale quale «ente pubblico a fini generali». Questa natura politica dell'autonomia locale la distingue da tutti gli altri concetti di autonomia e la pone in una posizione di rilievo rispetto alle altre fattispecie tant'è che l'autonomia stessa va concepita soprattutto come autonomia politica poiché «o si caratterizza in senso politico o non è autonomia»²²⁷.

²²⁴ L. PEGORARO, *Art. 6 Statuti comunali e provinciali*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 81.

²²⁵ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2013, p. 22. Vandelli sottolinea la presenza di istituzioni garantistiche come il carattere elettivo degli organi o la delimitazione dei controlli.

²²⁶ M.S. GIANNINI, *Le autonomie locali, Relazione svolta all'Assemblea dell'Anci*, in *Corr. Amm.*, n. 2, Empoli, Caparrini, 1949, pp. 65 ss.

²²⁷ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* Milano, Giuffrè, 1956, p. 150.

L'autonomia territoriale è di per sé autonomia di indirizzo-politico che si concretizza attraverso l'autonomia organizzativa e normativa e in base alla propria autonomia finanziaria: «è una situazione giuridica, che si estrinseca nella potestà di svolgere una propria azione politica [che] in senso scientifico, va intesa come possibilità di stabilire una propria linea di azione o un proprio indirizzo programmatico entro i limiti fissati dall'ordinamento generale»²²⁸.

Il presupposto della capacità di autogoverno dell'ente locale è anch'esso il volto dell'autonomia intesa nella sua accezione generale. Comprendere il significato dell'espressione *autonomia politica* risulta pertanto un passaggio obbligato per poter investigare successivamente la fattispecie dell'autonomia finanziaria. È, infatti, alla luce della generale disponibilità di risorse adeguate che si può spiegare l'autonomia sostanziale dell'ente locale la quale viene avvalorata dal fatto che gli enti territoriali hanno rappresentanza istituzionale e in quanto provvedono ad una complessità di interessi eterogenei nel territorio di riferimento. Con il concetto di autonomia politica soccombe la riduttiva visione funzionalista delle autonomie territoriali, le quali non dovrebbero trovare nelle loro azioni limiti ingiustificati, anche di carattere materiale. Più in generale l'attribuzione della capacità di svolgere un ruolo politico ad una comunità implica l'amministrazione nel senso di ponderazione degli interessi e quindi, a monte, il potere di scegliere gli interessi da perseguire.

L'autonomia locale, nella sua accezione generale, sostanziale, politica, può definirsi come la possibilità di esercitare attività giuridicamente rilevanti²²⁹ (anche nel senso di capacità normativa²³⁰) e la possibilità di definire i fini di cui l'ente è espressione, cioè autodeterminare un proprio indirizzo politico²³¹. In altri termini l'autonomia politica è sinonimo di autodeterminazione nella cura degli interessi generali ed esercizio della sovranità popolare, il che non significa che gli enti territoriali

²²⁸ L. GIOVENCO, *L'ordinamento regionale*, Roma, Jandi Sapi, 1973, p. 40.

²²⁹ F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 31: «Con tale espressione [autonomia] si è, tradizionalmente, intesa la possibilità di esercitare attività giuridicamente rilevanti con un grado di libertà variabile, in relazione al modo e al livello di garanzia con cui l'autonomia stessa è stata determinata. Essa, cioè, si preciserebbe sia in relazione al contenuto sia in relazione al grado di tutela in funzione della fonte che l'ha riconosciuta. L'autonomia troverebbe la sua massima espressione nell'autonomia politica, intesa come possibilità di definire i fini di cui il soggetto è espressione, direttamente tutelata dalle normative fondanti l'ordinamento espresse nelle costituzioni».

²³⁰ E. MELE, *Manuale di diritto degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 13 ss. Mele critica alcune tesi (Cfr.: L. GIOVENCO- A. ROMANO, *L'ordinamento comunale*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 32) poiché non considererebbero che la caratteristica principale di un ordinamento giuridico particolare è proprio quella della sua limitazione nei confronti dell'ordinamento generale, del quale fa parte e al quale deve necessariamente conformarsi, per cui «autonomia non significa equiordinazione con l'ordinamento generale, ma soltanto capacità di emanare norme nei limiti delle regole dell'ordinamento generale medesimo».

²³¹ G. DI GENIO, *Regolamenti di autonomia locale e fonti di diritto europeo nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Giur. it.*, 1, Torino, Utet, 2003: «...rispetto indefettibile del valore dell'autonomia politica del singolo ente territoriale, intesa come potere di creare norme giuridiche che hanno forza innovativa e si inseriscono a pieno titolo nel sistema generale delle fonti del diritto ovvero come capacità di darsi un indirizzo politico in tutto o in parte diverso da quello dello Stato».

siano enti dotati di sovranità in quanto «si può parlare di autonomia solo se manca la sovranità»²³². Questa rappresentazione, che trova un fondamento diretto nel dettato costituzionale, concentra il principio autonomistico²³³ ed il principio del pluralismo istituzionale.

D'altronde la Costituzione ha accolto il principio autonomistico nel senso della più ampia estensione elevandolo a principio fondamentale dell'ordinamento²³⁴ ed è proprio il riconoscimento delle autonomie che rinvia al principio del pluralismo da intendersi sia nella sua dimensione quantitativa (pluralità di autonomie)²³⁵ che in quella qualitativa (pluralità di indirizzi politici). Questa sintesi è espressa nel dettato costituzionale²³⁶ che, non a caso, identifica l'«Italia» con la parola «Repubblica» nell'intento di affermare il momento unitario che raccoglie in sé le molteplici articolazioni di cui l'ordinamento, uno e indivisibile, si compone²³⁷. Sotto questo profilo è evidente, per un verso, l'unione tra il principio unitario e quello federalista, i quali non vanno letti in

²³² E. MELE, *Manuale di diritto degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 13 ss.; La digressione parte dagli artt. 5 e in particolare l'art. 114 Cost. che «determina, come è evidente, la chiara ed inequivoca attribuzione di autonomia agli enti locali, andando a sostituire peraltro l'altrettanto chiara disposizione che si ritrovava nell'art. 128 della Costituzione oggi abrogato» e successivamente si chiede «che cosa significa per gli enti locali questa autonomia». Individua così due aspetti: il potere normativo (il potere di porre in essere statuto, regolamentari e atti secondari regolamentari) ed il potere esecutivo (il potere di adottare tutti i provvedimenti necessari per la cura concreta degli interessi pubblici attribuiti all'ente locale). Sottolinea il perimetro dell'autonomia disegnato dallo Stato che consiste nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e della stessa normazione statale di specie che rappresenta una sorta di cornice «per cui i limiti concreti della medesima autonomia sono sempre precisati con manifestazione di volontà dell'ordinamento generale, il quale può dettare norme più o meno ampliative o limitative di un nucleo minimo di autonomia».

²³³ F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012 p. 9. Con l'avvento della Costituzione viene modificato in modo radicale il precedente assetto e si riconosce agli enti locali una protezione garantita dalla rigidità della costituzione (la nuova posizione degli Enti locali li protegge da allora dal legislatore ordinario che considera l'autonomia come parametro della propria azione).

²³⁴ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 285-295.

²³⁵ Il principio autonomistico deve essere separato concettualmente dal principio del decentramento il quale risponde ad un principio di efficienza sociale dell'amministrazione: gli enti, formalmente separati dall'entità statale, sono altresì espressioni di decentramento nel senso di terminali periferici dell'indiscussa unità amministrativa statale.

²³⁶ È rilevante conoscere la storia dell'attuale art. 5 della Costituzione. Tale articolo era, nella fase iniziale della Costituente, l'«Art. 106» e risultava collocato in sede di disciplina delle autonomie locali. Viene successivamente spostato nella parte dei principi fondamentali su proposta dell'On. Perassi ««Trasferire fra le Disposizioni generali [...] che, enunciando i principi di autonomia locale e di decentramento, concorre a delineare la struttura della Repubblica» Perassi. Il senso e la portata della mia proposta sono già stati sostanzialmente indicati dall'onorevole Grassi in una precedente seduta. In queste disposizioni generali, secondo un'espressione molto felice del Presidente della Commissione, si vuole definire il volto della Repubblica in tutti i suoi aspetti. Alcuni di questi aspetti sono indicati negli articoli 1, 2 e 3 che stiamo esaminando. Ma vi è un altro aspetto ed è quello concernente il modo di essere della Repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione. La mia proposta, in questo momento, ha semplicemente il senso, vorrei dire, di una prenotazione di posto; cioè, quando noi avremo esaminato l'articolo 106, che enuncia i principi di autonomia e di decentramento, converrà, a mio avviso, che quell'articolo, come risulterà approvato, in quanto definisce uno degli aspetti della Repubblica, sia passato alle 'Disposizioni generali'.» Cfr.: Assemblea Plenaria Costituente, Lavori parlamentari seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947, p. 2420, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed074/sed074nc.pdf; Così anche G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 288 «La Costituzione, dopo il lungo travaglio della Costituente nel quale sono riemersi tutti i motivi che nel corso della storia avevano alimentato il dibattito pro e contro le autonomie [...] ha finito con l'accogliere il principio autonomistico, dandogli, con maggiore o minore consapevolezza, la più ampia estensione. Ciò che conta è che [...] sia stato elevato a principio fondamentale dell'ordinamento dello stato. [...] Ora qui si vede che l'autonomia diventa espressione di un modo d'essere della Repubblica».

²³⁷ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 2-5.

contrapposizione, e, per altro verso, come le autonomie locali siano espressione istituzionale del popolo, e «riconosciute» dalla Costituzione in quanto preesistenti alla Repubblica²³⁸.

²³⁸ C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995 pp. 13 ss.; D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione II ed.*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 53; Si veda anche Corte cost. sent. 21 luglio 1988, n. 829 la quale sottolinea come dai principi fondamentali si ricavi «per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche – ora sotto la denominazione di Repubblica, ora sotto quella di Italia – l'adempimento di una serie di compiti fondamentali».

5.3. L'autonomia finanziaria degli enti locali tra significato ed elementi costitutivi. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e il percorso di riconoscimento del concetto nell'ordinamento giuridico

Tra le varie fattispecie di autonomia evidenziate quella finanziaria è senz'altro in una posizione di rilievo rispetto a tutte le altre in quanto implica la centralità del denaro nelle economie moderne. D'altronde gli enti locali sono aziende erogatrici di servizi pubblici, dotate di proprie risorse umane e strumentali, e si muovono in un contesto di relazioni di mercato con altri operatori economici. L'elemento economico-finanziario è il presupposto per il perseguimento degli interessi pubblici locali e le relative dimensioni segnano il confine dell'azione politica di un'amministrazione territoriale.

Sotto questo profilo l'autonomia finanziaria può essere intesa come la capacità di determinare risorse proprie mediante poteri di natura normativa ed amministrativa con la conseguente possibilità di impiegare i mezzi finanziari ottenuti in maniera libera²³⁹. Quest'ultimo aspetto rinvia a due accezioni in cui si può suddividere il concetto: l'autonomia finanziaria «di entrata» e l'autonomia finanziaria di «spesa».

L'autonomia finanziaria di entrata può essere vista come la capacità di autodeterminazione delle risorse (proprie) rispetto a un ente finanziatore. Tale fattispecie, peraltro espressamente prevista in Costituzione all'art. 119, è definita anche «autonomia tributaria» ed attiene alla capacità impositiva che l'ente può porre in essere nei limiti fissati dalla legge statale a garanzia dell'unità dell'ordinamento tributario²⁴⁰ e che, nella sostanza, delinea il margine di manovrabilità delle aliquote e/o di altri ulteriori elementi quali coefficienti o detrazioni. L'autonomia finanziaria di spesa si può invece rappresentare come il grado di libertà nella destinazione delle risorse finanziarie dell'ente. Infatti, con una riflessione più attenta, si può affermare che non è la provenienza di una certa entrata, propria o derivata, che determina, a monte, il grado di dipendenza o di autonomia dell'ente, quanto la libertà di disporre della stessa e quindi la presenza o meno di vincoli di destinazione²⁴¹.

Un ulteriore aspetto caratterizzante l'autonomia finanziaria risiede nella disciplina del «sistema di bilancio» (cfr. art. 9 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118) con riferimento al processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione, ed al processo di monitoraggio di tutta una serie di equilibri che l'ente locale deve assicurare aventi un significato sistemico²⁴². Infatti,

²³⁹ F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 32.

²⁴⁰ A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2007, p. 106 s.

²⁴¹ Si intende soggetta a «vincolo di destinazione» o «entrata vincolata» l'entrata che può essere destinata a certe finalità predeterminate dalla norma cfr. ad esempio l'art. 187 co. 3-bis d.lgs. 267/2000.

²⁴² M. QUECCHIA, *Gli equilibri di bilancio degli enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, p.21.

l'autonomia finanziaria si misura, sia nell'aspetto qualitativo che nell'aspetto quantitativo, nella gestione concreta del bilancio, la quale è caratterizzata da tutta una serie di regole contabili e di vincoli che limitano e indirizzano la spesa e, soprattutto, possono renderne rigida la gestione. A rendere maggiormente complesso il quadro vi è il fatto che la disciplina non è contenuta in un unico testo legislativo. Infatti, a titolo di esempio che fa anche da *trait d'union* ai due aspetti appena accennati, basti pensare che per quanto concerne la gestione degli equilibri di parte corrente e di parte capitale, devono considerarsi almeno due tipologie di entrate a destinazione vincolata per legge e cioè gli «oneri di urbanizzazione», disciplinati all'art. 16 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, e le sanzioni pecuniarie amministrative per violazioni delle norme di circolazione stradale, disciplinati all'art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

Nei paragrafi precedenti è stato fatto cenno al fatto che l'aspetto dell'autonomia finanziaria degli enti locali era stato considerato già come elemento importante nella dottrina. Ciò nonostante, il percorso che porta ad un riconoscimento legislativo dell'autonomia finanziaria, è avvenuto tardivamente rispetto all'entrata in vigore della Costituzione e può suddividersi in quattro momenti²⁴³.

a) *L'autonomia finanziaria nella «Carta europea dell'autonomia locale»*. In ordine cronologico l'introduzione del principio autonomistico a livello finanziario avviene con la ratifica della convenzione europea relativa alla «Carta europea dell'autonomia locale» (legge 30 dicembre 1989, n. 439). Le norme internazionali pattizie di cui all'art. 9 del trattato affermano il diritto in capo alle collettività locali a risorse proprie sufficienti, di cui una parte deve provenire da tasse e imposte locali. Inoltre, anche sul lato della spesa sembra affermarsi chiaramente la fattispecie dell'autonomia finanziaria correlata all'autonomia politica poiché viene precisato che le collettività locali possono «disporre liberamente» delle entrate proprie e, anche in caso di sovvenzioni, le stesse non devono dirigersi a progetti specifici e non devono pregiudicare la «libertà fondamentale della politica». Posto che l'effettività di tali norme risulta confinata ad un livello programmatico, si può assumere questo come punto di inizio in cui, tramite uno stimolo esogeno, viene introdotto il principio dell'autonomia finanziaria nell'ordinamento interno con una legge di ratifica che assume rilevanza dal punto di vista formale quale prima fonte in merito²⁴⁴.

b) *L'affermazione dell'autonomia finanziaria nelle fonti ordinarie*. Il momento che segna una svolta nella emancipazione delle finanze locali si verifica con l'approvazione della legge 8 giugno

²⁴³ M.S. GIANNINI, *Le autonomie locali, Relazione svolta all'Assemblea dell'Anci*, in *Corr. Amm.*, n. 2, Empoli, Caparrini, 1949, pp. 65 ss. Giannini sosteneva nel 1949 che i compiti 'delegati' ai comuni erano circa una settantina e che «è evidente che ove si voglia dare conseguente attuazione al principio derivato: nessun compito deve esser svolto dai Comuni per servizi statali o regionali se non dietro corrispettivo; cioè, sotto altro punto di vista, tutti gli oneri per servizi extra comunali devono ricadere sugli attributari dei servizi stessi».

²⁴⁴ R. PEREZ, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 4, dicembre 2010.

1990, n. 142, la quale era già in discussione in data precedente alla ratifica della convenzione sopra menzionata, con la quale si afferma (art. 2 co. 4) che «i comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica.»²⁴⁵. Con la stessa legge (art. 54) sembra invertirsi la tradizione, che era prevalente fino a quel momento, della cosiddetta «finanza derivata»²⁴⁶ tant'è che viene stabilito che l'autonomia finanziaria è «fondata [sulla] certezza di risorse proprie e trasferite» e viene assicurata «potestà impositiva autonoma». Allo stesso tempo viene affermato che i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e che devono essere ripartiti in base ad una perequata distribuzione delle risorse. Sotto il profilo dell'architettura istituzionale dei rapporti finanziari tra livelli centrali e autonomie locali la legislazione può infatti individuare varianti dell'autonomia finanziaria di entrata tra due modelli: l'uno fondato sulle risorse trasferite e l'altro fondato su tributi locali prestabiliti dalla legge. Occorre quindi precisare che, sebbene un ente locale possa, in linea teorica, essere finanziato attraverso risorse trasferite, «derivate» appunto, dai livelli sovraordinati centrali, oppure mediante risorse che l'ente stesso ha la capacità di determinare (c.d. «proprie»), nella realtà storica si rileva una

²⁴⁵ L'art. 2 comma 4 della legge n. 142/90 resterà in vigore per circa dieci anni fino all'approvazione del Testo unico degli Enti Locali d.lgs. n. 267/2000 (cfr. art. 274 co. 1 lett. q, norma di abrogazione). L'art. 2, co. 4, legge n. 142/90 sarà trasposto nell'art. 149 co. 2, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

²⁴⁶ La c.d. «finanza derivata» ha inizio in Italia a partire dagli anni Settanta. Fino a quel momento la legislazione di riferimento era il r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 denominato 'Testo unico per la finanza locale' nel quale il regime fascista aveva raccolto, riorganizzato e attribuito ai 'Comuni ed alle Province' una moltitudine di entrate proprie: per gli enti locali c'era l'imposta sui cani, sulle macchine per il caffè espresso, sulle vacche e sulle capre, sui pianoforti e poi ancora l'imposta sui redditi di famiglia, l'imposta sul valore locativo dei beni immobili – cioè l'antenata dell'IMU –, la tassa di occupazione del suolo pubblico e quella sulle insegne e addirittura l'imposta per la lotta contro le cavallette; venivano poi tassate anche le carrozze con cavalli, le biciclette e c'erano imposte comunali sul consumo del vino, del cioccolato, del formaggio, del latte, dei profumi, dei saponi, del gas, dell'energia elettrica, dei mattoni fino alle tasse sui mobili e sulle pelliccerie. Questo modello sopravvive nell'Italia repubblicana fino all'inizio degli anni Settanta quando una riforma tributaria interessa anche la finanza degli enti territoriali, cancella la quasi totalità delle risorse proprie di comuni e province e le sostituisce con trasferimenti statali. Per comprenderne la modalità di azione, e la portata, è forse sufficiente leggere il titolo della fonte di attuazione della legge delega legge 9 ottobre 1971, n. 825 in materia di "Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria" e i titoli dei primi cinque articoli del dpr 26 ottobre 1972, n. 638 recante "Disposizioni per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate": Art. 1. Periodo di finanziamento. Art. 2. Entrate sostitutive dei comuni dal 1° gennaio 1973. Art. 3. Altre entrate sostitutive dei comuni dal 1° gennaio 1974. Art. 4. Entrate sostitutive delle province dal 1° gennaio 1973. Art. 5. Altre entrate sostitutive delle province dal 1° gennaio 1974. Il testo dell'art. 1 è ulteriormente esplicativo: "Con decorrenza dal 1° gennaio 1973 e fino al 31 dicembre 1977, sono attribuite dall'amministrazione finanziaria ai comuni, alle province, [...] le somme [...] in sostituzione dei tributi e contributi aboliti in attuazione dell'art. 1 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e delle compartecipazioni a tributi erariali." Lo schema, quindi, è questo: vengono aboliti dei tributi comunali e provinciali, cioè delle risorse proprie degli enti locali e, per compensare il minor gettito, vengono assegnati dei trasferimenti chiamati, appunto, "entrate sostitutive".

L'attuazione della riforma tributaria prosegue con il dpr n. 616/1977 in materia di "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382", in particolare gli artt. 120 e 121. Lo schema è più o meno il solito: lo Stato attribuisce alcune funzioni amministrative agli enti locali e, contestualmente, trasferisce anche le risorse finanziarie. Con la stessa logica si prosegue negli anni successivi con il d.l. n. 946/1977 recante "Provvedimenti urgenti per la finanza locale" (art. 7). Da questa ondata di finanza derivata, che abolisce i tributi locali vigenti almeno dal 1931 sostituendoli con trasferimenti, si salva qualche tributo, a conferma del fatto che, anche in un sistema di finanza locale chiaramente sbilanciato sul polo del modello delle risorse trasferite, resta pur sempre una quota di risorse proprie. A titolo di esempio si può prendere la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche – ancora oggi in vita – oppure la tassa sui cani – abolita con legge 14 agosto 1991, n. 281 –.

tendenza alla prevalenza dell'uno o dell'altro modello in quanto gli stessi non sono alternativi escludenti e, anzi, coesistono. Ciò che rileva è il principio autonomistico e con esso il principio pluralista che, in questa fase, trovano compiuta manifestazione a livello di enti locali²⁴⁷. Questo secondo momento storico nel processo di riconoscimento legislativo dell'autonomia finanziaria, che conosce le proprie fondamenta con la legge 142/90, si concretizza in una prima tassazione locale diretta al patrimonio immobiliare che viene istituita mediante l'intervento di una legislazione di emergenza (legge 23 ottobre 1992, n. 421) in un contesto di crisi fiscale in cui la moneta nazionale risulta attaccata dalla speculazione internazionale. Sotto il cappello di necessarie misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica viene istituita così l'«imposta straordinaria sulla casa» (d.l. 11 luglio 1992, n. 333) che diventerà poi l'«imposta comunale sugli immobili» (d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504), ascendente diretta dell'odierna IMU che l'ha sostituita nel 2012 (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201). L'autonomia tributaria, nel tenore letterale della legislazione, sembra così cambiare aspetto nel senso che anziché un'emancipazione dagli apparati centrali, assume la forma di un obbligo di autosufficienza finanziaria per i comuni e le province che devono «provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie».

Il percorso così delineato si assesta nell'arco degli anni Novanta per poi fare un salto di qualità nella gerarchia delle fonti con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 avente ad oggetto le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione la quale, nella sua versione originale, già prevedeva l'«autonomia finanziaria» sebbene fosse riferita alle Regioni²⁴⁸. Con la revisione costituzionale tale principio viene riferito espressamente anche agli enti locali e la logica sulla quale il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria locale si fonda è imputabile alla definizione degli equilibri che intercorrono tra gli apparati centrali e quelli territoriali. Più precisamente una prima esigenza si

²⁴⁷ Cfr. D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione II ed.*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 189. È inoltre interessante considerare i lavori preparatori alla legge 142/90, in particolare la relazione accompagnatoria al disegno di legge n. 2924 del 28 giugno 1988, p. 14 in cui viene esplicitato «il principio della autonomia finanziaria dell'ente locale, statuendo altresì che questo dispone di tributi propri e di quote di tributi erariali ed ha un proprio demanio». Si veda inoltre la relazione della 1° Commissione permanente di maggioranza, p. 11, punto 14 recante «...la parte relativa alla finanza e alla contabilità è stata ampliata per definire con precisione l'organizzazione generale della finanza locale, fondata sulla potestà impositiva, di imposte, di tasse e di tariffe e sui trasferimenti erariali atti a garantire i servizi pubblici indispensabili e la perequata distribuzione delle risorse complessive. A garanzia dell'autonomia finanziaria ed impositiva si dovrà adeguare la legislazione tributaria vigente e dare certezza e pluriennalità alle risorse da trasferire, attraverso appositi fondi nazionali e regionali, per spese di investimento e correnti». Infine, cfr. resoconto stenografico seduta del 21 maggio 1990, X legislatura p. 60161 in cui viene trattato il problema della finanza locale e la necessità di assumere i principi generali dell'autonomia.

²⁴⁸ Cfr. M. MANDARA, *Autonomia Finanziaria e tributaria degli enti territoriali nell'ordinamento costituzionale*, in S. Staiano (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, Jovene, 2006, p. 239: «Un passo decisivo nella implementazione dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali fu compiuto dal legislatore con l'art. 52, co. 1, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 di poi trasfuso nell'art. 149, co. 3 tuel che determinò l'ampliamento degli ambiti del potere regolamentare di Comuni e Province, segnando l'attribuzione, in capo a questi ultimi del potere di disciplinare entro i limiti, chiaramente, del principio di riserva legislativa di cui all'art. 23 Cost., tutte le fonti delle entrate locali, tra cui anche quelle tributarie».

ritrova nel coordinamento della finanza in direzione dell'efficienza e dell'economicità (e, sul piano politico, della necessaria rappresentatività)²⁴⁹ mentre una seconda esigenza risiede nel fatto di stabilizzare le riforme degli anni Novanta con una copertura costituzionale.

L'art. 119 Cost., come modificato dalla revisione del 2001, stabilisce inoltre il contenuto dell'autonomia finanziaria distinguendo le entrate dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane in vari gruppi di cui solo una fattispecie rappresenta risorse proprie. Il sistema che si assesta a livello costituzionale è quindi un sistema misto in cui l'autonomia finanziaria è fondata sostanzialmente su risorse autonome, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, e quote del fondo perequativo, le quali devono essere tali da finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite. Si delinea quindi, almeno a livello generale e programmatico, un principio di correlazione tra funzioni attribuite e mezzi finanziari²⁵⁰. Infine, si osserva che vengono costituzionalizzati due limiti generali: l'esclusione di qualsiasi garanzia statale sui prestiti contratti dagli enti locali e la facoltà di ricorso all'indebitamento riservata alle sole spese di investimento. Il percorso intrapreso porterà alla legge 5 maggio 2009, n. 42 che, proprio in attuazione dell'art. 119 Cost. preannuncia il c.d. «federalismo fiscale», il quale è oggetto di approfondimento nel paragrafo dedicato e i cui decreti attuativi risultano condizionati da una nuova crisi finanziaria del sistema paese che ha costituito peraltro un «potente acceleratore del processo»²⁵¹. Occorre in questa sede precisare che tale disegno non è stato mai attuato come esplicitato da concorde giurisprudenza costituzionale e che il sintagma ha una «connotazione più ideologica che tecnica, indicando la volontà politica di trattenere più risorse sui territori, garantendone la gestione agli enti rappresentativi della comunità territoriale, e spesso, anche di ridurre la perequazione»²⁵². Con la suddetta legge si intendeva realizzare il disegno autonomistico. Ciò

²⁴⁹ A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 119-121. Amatucci individua, inoltre, una relazione complementare e inversamente proporzionale tra il coordinamento finanza pubblica e l'autonomia finanziaria locale: «evidentemente la misura del potere di coordinamento consegue dalla dimensione dell'autonomia finanziaria locale; pertanto, è sufficiente definire la seconda per individuare il primo».

²⁵⁰ Cfr. Sent. Corte cost. n. 137, 27 giugno 2018, ud. 9/05/2018, la giurisprudenza costituzionale sembra avallare tale correlazione anche se pone a carico degli enti di area vasta – nel caso specifico – di provare l'insufficienza delle risorse rispetto alle funzioni assegnate.

²⁵¹ G. LUCHENA, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, in *Studi di diritto pubblico*, Bari, 2017, p. 83.

²⁵² F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello*, Milano, 2020, p. 38; M. BENVENUTI, *Convegno del Gruppo di Pisa Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2021, pp. 126: «Così, una volta tralasciata l'entrata in vigore della l.cost. 3/2001 e con lo stesso legislatore ordinario comodamente adagiatosi “in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale”, nel 2003 l'attuazione dell'art. 119 Cost. è stata qualificata dalla Corte cost. è stata qualificata dalla Corte costituzionale come ‘urgente’ e nel 2004 essa è stata ritenuta “tuttora lontana” per poi sfumare, nel corso degli anni, nella contemplazione della “perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali” e, ancora, nella ripetizione del mantra giurisprudenziale della “perdurante inattuazione”, della “perdurante assenza di una organica attuazione”, dell’”incompiuta attuazione” e della “perdurante incompleta attuazione” dell'art. 199 Cost.: nonché, a cascata, della “perdurante attuazione” della legge 42/2009, fino a sfociare nella sconfortata e generale doglianza per le “difficoltà e i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale”». Corte cost. sentt. nn. 370/2003, 320/2004, 222/2005, 98/2007, 193/2007, 50/2008, 217/2008, 121/2010, 273/2013, 211/2016, 129/2016, 169/2017, 61/2018, 78/2018, 74/2019, 122/2019. La Corte, peraltro, virgoletta spesso il

doveva avvenire, sul fronte delle entrate, grazie alla compartecipazione a tributi erariali e alla attribuzione di tributi locali e, sul fronte delle spese, mediante la stretta correlazione tra risorse finanziarie e funzioni locali. Si introducevano inoltre meccanismi premianti al fine di incentivare gli enti locali nel superamento del criterio della spesa storica in direzione del criterio dei costi standard e cioè nell'attribuzione di risorse in base al fabbisogno mediamente necessario per lo svolgimento delle funzioni amministrative. Tali propositi fissati nella legge n. 42/2009 non hanno trovato una facile attuazione anche in virtù della sopraggiunta crisi finanziaria del 2011 che ha favorito provvedimenti in direzione di un riaccentramento in materia di finanza pubblica.

I vincoli già presenti nell'art. 119 Cost. vedranno affiancarsi ulteriori condizioni con l'art. 4 della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 per cui si può constatare il fatto che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa venga inquadrata nel «rispetto dell'equilibrio dei bilanci» dei rispettivi enti territoriali, equilibrio che viene stabilito con legge ordinaria e che pertanto può vanificare l'aspetto di garanzia costituzionale. In secondo ordine l'autonomia finanziaria è correlata all'esplicitazione del concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea stabilendo pertanto, per la prima volta nell'ordinamento giuridico, una sorta di connessione diretta tra gli equilibri finanziari delle amministrazioni territoriali e i vincoli sovranazionali i quali sono mediati dalle leggi statali secondo il principio del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario già previsto peraltro nello stesso articolo. Infine, viene costituzionalizzato il c.d. «patto di stabilità orizzontale» che consiste in una sorta di «regionalizzazione» dell'indebitamento delle amministrazioni territoriali insistenti sul territorio di competenza la cui spesa di investimento mediante l'accensione di prestiti viene collegata alle altre amministrazioni e subordinata al fatto che «per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.».

Sotto l'aspetto evolutivo dell'art. 119 Cost. emerge come il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti locali operato nel 2001, sia stato quindi ridimensionato nel 2012 dal «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», dal concorso «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» e da una 'regionalizzazione' dell'equilibrio complessivo dei bilanci degli enti locali quale condizione per fare gli investimenti mediante indebitamento²⁵³. Per lo sviluppo dell'indagine circa l'analisi degli aspetti tecnici si fa

sintagma 'federalismo fiscale' o la fa precedere dal termine «cosiddetto» quasi a paventare l'inidoneità dell'espressione ad una connotazione giuridica, cfr. Corte cost. sentt. nn. 216/2008, 121/2010, 326/2010, 207/2011, 32/2012, 63/2013, 22/2014, 61/2018, 33/2019.

²⁵³ Prospettive minoritarie in dottrina osservano anche ulteriori e dirette implicazioni sociali cfr. C. PINELLI, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 124: «Ma il merito maggiore del testo di riforma consiste nell'aver disgiunto almeno in parte le modalità di finanziamento delle funzioni normali delle autonomie da quelle necessarie a garantire la tutela essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Tutto ciò malgrado

rinvio ai successivi paragrafi mentre si assume come rilevante in questa sede con il proposito definitorio dell'autonomia finanziaria la constatazione che essa, nel dettato costituzionale, sia circoscritta da ulteriori finalità per le quali gli enti locali sono chiamati a «concorrere». D'altronde è imprescindibile tenere in considerazione la stretta relazione che sussiste tra conti generali e conti locali. La quantificazione delle relazioni economiche viene riflessa nel «Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche» il cui saldo è sottoposto unitamente ad altri parametri al monitoraggio sovranazionale. È pertanto necessario in questa sede, al fine di poter interpretare le norme tecniche in materia, allargare il campo visivo alla giurisprudenza e all'interazione dell'autonomia con il piano giuridico europeo.

l'autonomia finanziaria sia, successivamente alla riforma, a livelli elevati cfr. A. GENTILE, *Fondamenti di contabilità pubblica e finanza locale*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 169 e Sez. Aut. del. n. 28/2019.

5.4. L'autonomia locale nelle sentenze della Corte. I richiami alle sentenze più significative in punto di autonomia. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in merito all'autonomia finanziaria

Al fine di comprendere effettivamente l'assetto delle autonomie locali nel quadro istituzionale complessivo è opportuno considerare gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale facendo brevi cenni a quelli più remoti per poi concentrare l'analisi sul panorama più recente e verificare come, da un punto di vista più generale, la Corte si sia pronunciata nel senso di preservare l'uniformità dell'ordinamento locale.

Occorre tuttavia premettere che nello specifico degli enti locali la giurisprudenza della Corte non è abbondante e ciò è dovuto, molto probabilmente, al fatto che non sussiste la possibilità per province e comuni di adire la Corte in caso di lesione della propria sfera di autonomia avverso leggi statali o regionali. Infatti, nonostante l'affermazione nell'art. 114 Cost. del principio di equiordinazione tra i vari livelli di governo, in base a quanto disposto dall'art. 127 Cost., che disciplina i ricorsi in via principale innanzi alla Corte, l'ente locale dovrà adire la giustizia civile o amministrativa e in quella circostanza tentare di sollevare per mezzo del giudice la questione di costituzionalità. Per questo motivo, il cui parametro è il grado di accessibilità al 'giudice delle leggi', la gran parte delle sentenze riguardano la sfera dell'autonomia regionale e quindi solo indirettamente gli enti locali²⁵⁴. Su queste premesse occorre richiamare in primo luogo le sentenze più significative della Corte relative all'autonomia per poi concentrare l'attenzione su quelle più recenti relative alle fattispecie dell'autonomia finanziaria e tributaria.

Come punto di partenza si può richiamare la Corte cost. sent. n. 52 del 1969 che aveva come oggetto un conflitto interistituzionale in merito alla nomina del segretario generale dell'amministrazione provinciale, la cui procedura era di competenza ministeriale ma che era consentita anche all'ente locale, seppur in via transitoria e in casi ben delimitati²⁵⁵. Il tema è interessante poiché è afferente alla autonomia organizzativa. Nello specifico, l'amministrazione provinciale si avvale della facoltà prevista dalla legge dell'epoca e da tale circostanza si generò il conflitto con gli apparati centrali dello Stato. La Corte, risolvendo il caso, esclude la competenza della provincia in materia organizzativa poiché «né il bando ministeriale di concorso né la nomina del

²⁵⁴ M. COLLEVECCHIO, *Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia ed attribuzioni. Utili spunti della sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2019 per l'accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali*, in *Federalismi*, 2019; G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi*, 2017. Tutto ciò incide in maniera particolarmente significativa sulla finanza locale e, in particolare, sui poteri di spesa dei Comuni proprio perché gli enti locali, a differenza delle Regioni, non hanno accesso diretto alla Corte Costituzionale, sicché essi non possono difendersi direttamente a fronte di potenziali lesioni della loro autonomia finanziaria e tributaria.

²⁵⁵ Cfr. art. 4, legge 27 giugno 1942, n. 851 e E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Riv. Ass. It. Cost.*, n. 2, 2015.

[segretario] con decreto del Ministro portano offesa al principio di autonomia». Tuttavia, riconobbe al contempo alcuni limiti di rispetto minimi in materia autonomistica. Gli enti locali, sebbene riconosciuti come autonomi, erano ricompresi nell'ordinamento generale, e dovevano contare su organi burocratici posti al suo servizio. Il rapporto di impiego dei dipendenti locali però, per via della necessità di salvaguardare le esigenze generali, doveva riservarsi alle leggi del Parlamento anche in ossequio al principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica²⁵⁶.

In linea con tale chiave interpretativa si deve poi considerare l'ordinanza n. 101 del 1970 con la quale la Corte dichiarava che la provincia «non è organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene»²⁵⁷. Con questa motivazione si negò alla provincia la possibilità di resistere in giudizio a seguito di un conflitto di attribuzioni in materia di pesca e con ciò si affermava anche l'inesistenza di una sfera di competenze costituzionalmente riservata agli enti locali²⁵⁸. Questo orientamento fu ribadito anche quindici anni più tardi con la Corte cost. sent. n. 286/1985 con cui si negò, in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regione in materia urbanistica, l'intervento dei Comuni in quanto non espressamente legittimati. Tale orientamento perdurò anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 142/90 in quanto, con l'ordinanza n. 380 del 1993, la Corte ha negato alla provincia la qualificazione di potere dello Stato. Infatti, quest'ultima nozione «può estendersi a figure esterne all'organizzazione [statale] nei soli casi in cui queste esercitino poteri che rientrano nello svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità [e] ciò non si verifica per le Province, le quali sono dunque prive di legittimazione a sollevare conflitti fra poteri innanzi alla Corte costituzionale». Inoltre, alla fine degli anni Ottanta, in occasione della delega di funzioni di polizia amministrativa (art. 19 co. 3 dpr 24 luglio 1977, n. 616) la giurisprudenza costituzionale afferma e legittima la possibilità dello Stato di ingerire «mediante direttive generali, in via preventiva e per il perseguimento di esigenze di sicurezza e ad opera di organi istituzionalmente preposti alla cura di questo tipo di interessi pubblici» poiché conforme agli artt. 5 e 128 del testo della carta costituzionale allora vigente²⁵⁹.

²⁵⁶ In base agli artt. 23 e 46 della legge 8 giugno 1962, n. 604, circa i bandi e la nomina dei segretari generali provinciali di prima classe, conferivano il potere al Ministro per l'interno e quindi allo Stato. Il decreto ministeriale di nomina del segretario provinciale non è incompatibile con un sistema nel quale il conseguente rapporto di impiego venga a costituirsi con l'Amministrazione locale. Tutto ciò porta a concludere che gli artt. 23 e 46 della legge 8 giugno 1962 n. 604 e l'art. 4 della legge 27 giugno 1942 n. 851 offendono il principio di autonomia.

²⁵⁷ Tutto ciò secondo la disposizione dell'art. 37, co. 1, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

²⁵⁸ P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 147.

²⁵⁹ Corte cost., 27/03/1987, n. 77, Comune di Roma contro Ministero dell'Interno «5.1. - Altra questione riguarda il terzo comma del citato art. 19 ed è sollevata dall'ordinanza di rimessione con riferimento agli artt. 5 e 128 Cost. Tale disposizione prevede che, in relazione alle funzioni attribuite ai comuni, il Ministero dell'interno possa impartire, per esigenze di pubblica sicurezza, per il tramite del commissario di Governo, direttive ai sindaci che sono tenuti ad osservarle. La denunciata disposizione del terzo comma dell'art. 19 in parola persegue difatti lo scopo di consentire al Ministro dell'interno d'impartire disposizioni vincolanti per i sindaci, idonee ad assolvere in via preventiva con caratteri

Le massime sopra menzionate restituiscono quindi un'interpretazione dell'autonomia, da parte della suprema Corte, che sembra prediligere la tutela dell'unitarietà dell'ordinamento della Repubblica e delimitare i confini di autodeterminazione degli enti locali senza alcuna discontinuità nell'arco di tempo considerato.

Con riferimento agli enti locali, tuttavia, l'attenzione della giurisprudenza costituzionale si è concentrata in particolar modo proprio sugli aspetti dell'autonomia finanziaria e tributaria. A riguardo si può trovare una traccia già a partire dagli anni Ottanta, precisando che all'epoca non si parlava ancora di autonomia tributaria ma di «potestà impositiva», mediante la Corte cost. sent. n. 159/1985 a proposito della sovrimposta comunale sui fabbricati (SOCOF). La questione verteva intorno al fatto che la legge (art. 19 d.l. n. 55/1983) lasciasse la facoltà ai comuni di istituire, o anche di *non* istituire il tributo, per cui i soggetti passivi sarebbero stati soggetti a prestazioni tributarie diverse da un comune all'altro. La Corte affermò chiaramente che tale ampia discrezionalità, ivi inclusa la possibilità di non istituire affatto un tributo, non vulnerava la riserva di legge prevista dalla Costituzione (art. 23 Cost.) e non era indice di una «irrazionale differenza nel trattamento tra i contribuenti». Il parametro interessante è che la disposizione di legge deve comunque individuare tutti gli elementi necessari a configurare un tributo seppur consentendo all'ente margini di discrezionalità predeterminati e ampi poiché «gli enti impositori godono di autonomia e possono esercitarla secondo diverse valutazioni e delibere» mentre la potestà impositiva può consistere anche nella «facoltà di istituire, oppure no, la sovrimposta» ed «è giustificata, non solo dal perseguimento di un'esigenza di indubbio rilievo costituzionale, *qual è quella dell'autonomia locale*, ma anche dall'adozione di criteri normativi che rispondo ai dettami dell'art. 23 Cost.».

Fatti salvi i cenni sopra accennati, la giurisprudenza costituzionale ha un incremento dopo la revisione del Titolo V, con cui sono state costituzionalizzate le fattispecie di autonomia finanziaria «di entrata e di spesa». Infatti, l'attenzione della Corte si è concentrata sul riconoscimento delle novità contenute nell'art. 119 Cost. riformato le quali consistono appunto nell'autonomia finanziaria, che viene estesa costituzionalmente dalle sole regioni a tutti gli enti territoriali, e l'aspetto tributario nel senso di facoltà a istituire e applicare tributi propri²⁶⁰. Con riferimento a quest'ultima possibilità la Corte ha delimitato i margini di discrezionalità degli enti territoriali precisando, con varie sentenze (sent. n. 296/2003, sent. n. 297/2003 e sent. n. 311/2003) che non deve essere intesa come facoltà di

di generalità ad esigenze connesse agli aspetti della sicurezza pubblica che, in occasione dell'attività di polizia amministrativa possano manifestarsi, come potrebbe ad esempio accadere relativamente alle autorizzazioni per la vendita di alcolici, alle licenze alberghiere, a quelle in materia di pubblici spettacoli, etc.».

²⁶⁰ La Corte ha anche sollecitato il legislatore ad attuare con urgenza l'art. 119 Cost. cfr. Corte cost., sent. 370/2003.

creare nuove fattispecie tributarie la cui competenza è, infatti, esclusivamente statale²⁶¹. Secondo tale ragionamento logico-giuridico si pone in correlazione l'autonomia finanziaria di entrata con il principio di coordinamento della finanza pubblica per impedire la produzione di una eterogeneità di entrate tributarie.

La produzione maggiore della Corte ha riguardato, tuttavia, l'aspetto dell'autonomia di spesa in chiave di protezione della discrezionalità degli enti locali anche se questa, ad una lettura più attenta degli orientamenti giurisprudenziali, non può dirsi comunque pienamente fruibile (Corte cost. sent. n. 370/2003). Quest'ultima riflessione è riferita in particolare alla legislazione di emergenza che, forte del principio di coordinamento finanziario, produce effetti penetranti sull'autonomia finanziaria locale. Tuttavia, la Corte ha contemperato le necessità del coordinamento della finanza pubblica mediante l'elaborazione di orientamenti a difesa del principio autonomistico. In primo luogo, è stato sancito che lo Stato non può definire la natura di una data spesa, in particolare se rientrante nella tipologia di indebitamento e/o di investimento (Corte cost. sent. n. 25/2004) e quindi, sulla base di tali definizioni, ricondurla a spesa soggetto a vincoli di finanza pubblica. In particolare, l'attenzione del legislatore deve essere posta sul grado di dettaglio di una norma quale parametro di conformità costituzionale ai fini del coordinamento della finanza pubblica o di lesione dell'autonomia locale (Corte cost. sent. n. 4/2004). In base a questa interpretazione non è sindacabile il potere che ha lo Stato di imporre vincoli di bilancio agli enti autonomi «anche se si traducono in limitazioni indirette dell'autonomia di spesa» (Corte cost., sent. n. 36/2004, sent. n. 35/2005, sent. n. 218/2015)²⁶². Sempre in questa ottica si precisa che lo Stato può imporre vincoli di bilancio agli enti autonomi che devono tradursi in un ammontare e limite complessivo per cui non è conforme una norma che preveda vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci ma solo la norma che prescriva criteri e obiettivi senza imporre nel dettaglio strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi, i quali sarebbero lesivi dell'autonomia di azione politica (Corte cost. sent. n. 39/2004).

Il suddetto orientamento è stato ribadito anche in sentenze più recenti (sent. n. 87/2018 e sent. n. 145/2021) le quali hanno richiamato la precedente consolidata giurisprudenza²⁶³ e hanno precisato che i confini posti dal legislatore possono essere considerati rispettosi dell'autonomia delle Regioni

²⁶¹ A. DE SIANO, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. PIOGGIA E L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo 5*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 303 s.

²⁶² La sentenza ha sancito che per ragioni di rilievo nazionale, non sussistono le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 117 e 118 Cost., dell'art. 24, commi 2, 3 e 4, L. 28 dicembre 2001, n. 448, il quale ha aggiunto, in riferimento al patto di stabilità, un tetto massimo alle spese correnti, con talune esclusioni (comma 3), sia in termini di impegni di spesa (comma 2), sia in termini di pagamenti (comma 4).

²⁶³ Tra le tante vengono richiamate: sent. n. 64/2016, sent. n. 43/2016, sent. n. 79/2014, sent. n. 44/2014, sent. n. 236/2013, sent. n. 205/2013, sent. n. 36/2013, sent. n. 262/2012, sent. n. 211/2012, sent. n. 139/2012, sent. n. 182/2011, sent. n. 207/2010, sent. n. 128/2010, sent. n. 297/2009, sent. n. 237/2009, sent. n. 139/2009, sent. n. 289/2008, sent. n. 159/2008, sent. n. 120/2008, sent. n. 169/2007.

e degli enti locali solo qualora stabiliscano un limite complessivo, che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, nonché quando abbiano il carattere della transitorietà. Viene quindi ribadito in particolare il fatto che il legislatore non deve prevedere puntuali modalità per il perseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica poiché, in caso contrario, la norma statale non potrebbe essere considerata una norma di principio indipendentemente dalla qualificazione che può attribuirle il legislatore.

Una particolare attenzione della giurisprudenza costituzionale si è diretta inoltre all'aspetto dei trasferimenti statali, i quali sono definiti quale «strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali»²⁶⁴. La correlazione con l'aspetto delle funzioni è importante poiché le risorse derivanti dalle fonti previste devono consentire di finanziarle «integralmente». La Corte ha affermato (Corte cost. sent. n. 16/2004) che la legge statale non è più competente, con il nuovo assetto costituzionale, a determinare «le funzioni» dei comuni e delle province, né ad attribuire loro le funzioni «di interesse esclusivamente locale» ma solo a disciplinare le «funzioni fondamentali» degli enti locali territoriali (art. 117 Cost.) rispetto alle quali l'accesso al fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale deve avvenire «senza vincoli di destinazione». Nel nuovo assetto costituzionale lo Stato non può promuovere interventi finanziari diretti a favore degli enti locali vincolati nella destinazione che fuoriescano dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati comuni (ai sensi dell'art. 119 co. 5 Cost.). Sotto questo profilo è escluso altresì l'intervento dello Stato laddove la competenza sia riservata in modo concorrente o residuale alla Regione²⁶⁵. Si consolida così un divieto di trasferimenti a destinazione vincolata da parte dello Stato e, relativamente alla Regione, un principio di leale collaborazione in un'ottica in cui gli interessi finanziari degli enti locali risultano cedevoli rispetto al quadro generale della finanza pubblica.

È interessante a questo punto considerare un'ulteriore sentenza che ha permesso di fare luce sulla sfera di competenza legislativa rispettivamente di Stato e Regioni e che interessa gli aspetti delle funzioni, della finanza locale e dell'organizzazione degli enti locali. La Costituzione, infatti, disciplina all'art. 117 il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni senza mai attribuire

²⁶⁴ A. DE SIANO, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. PIOGGIA E L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo 5*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 309.

²⁶⁵ La sentenza n. 16/2004) riguardava l'ambito della riqualificazione urbana. L'intervento dello Stato a favore dei comuni di cui all'art. 25, comma 10, legge n. 448 del 2001 - legge finanziaria 2002 - si atteggiava come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato ai comuni per scopi e con modalità determinati dalla legge statale.

né all'uno né all'altra la materia degli enti locali in generale, fatto salvo quanto riservato allo Stato (co. 2 lett. p) in merito alla «legislazione elettorale», «organi di governo» e «funzioni fondamentali». Nello specifico la Corte si è pronunciata sulla conformità costituzionale di una norma che disciplina la possibilità di attribuire funzioni di gestione anche agli organi politici nei comuni inferiori ai cinquemila abitanti (Corte cost. sent. n. 17/2004) in deroga al generale principio di separazione tra compiti di governo e compiti di gestione e anche al fine del contenimento della spesa pubblica²⁶⁶. La Regione Marche e la Regione Basilicata censuravano detta norma poiché la ritenevano lesiva delle proprie competenze in quanto rientrante nella materia dell'*organizzazione degli enti locali* la quale, siccome non è menzionata nel testo costituzionale, rientrerebbe nelle materie di competenza residuale regionale. La Corte si è tuttavia orientata verso una interpretazione restrittiva dell'ambito di competenza residuale delle regioni. Sotto questo profilo ha ritenuto infondata la questione di legittimità e ha ricondotto la materia trattata alla competenza dello Stato perché la legge censurata riserva la facoltà suddetta all'«organo esecutivo» e quindi tale espressione rinvia a quella di «organi di governo» di cui all'art. 117 co. 2 lett. p) Cost.²⁶⁷. È interessante poi notare che la Corte ha ulteriormente suffragato l'interpretazione sottolineando che la disposizione denunciata ha «carattere facoltativo» e di «concorrente realizzo di contenimento della spesa pubblica».

Da quanto esaminato si ricava che l'aspetto qualificante dell'autonomia, e cioè quello finanziario, dovrebbe tradursi nella possibilità da parte degli enti di direzionare la spesa, sia pure entro i margini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di competenza statale. Tutto ciò deve trovare una compensazione secondo il principio della perequazione, strumentale a calmierare gli squilibri territoriali e a mantenere la coesione sociale (artt. 2, 5 e 119, Cost.). Infine, compito dell'ordinamento è quello di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni e quindi garantire la giusta correlazione tra funzioni e risorse disponibili, sindacabile davanti alla Corte costituzionale²⁶⁸.

È quest'ultimo un equilibrio difficile poiché, forte del principio di coordinamento della finanza pubblica, si è determinata una espansione delle relative norme, le quali hanno consentito, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, di limitare la spesa corrente territoriale con particolare

²⁶⁶ Si tratta dell'art. 29, co. 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448 che ha modificato l'art. 53, co. 23, legge 23 dicembre 2000, n. 388 secondo cui: «Gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni (ora articolo 4, commi 2, 3 e 4, decreto legislativo n. 165 del 2001), e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio. (comma così modificato dall'articolo 29, comma 4, legge n. 448 del 2001)».

²⁶⁷ M. SALVAGO, *I Comuni nella giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2 del 2011.

²⁶⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2012, sent. n. 82/2015, sent. n. 188/2015, sent. n. 151/2016.

riferimento alla spesa per il personale degli enti locali²⁶⁹. Tutto ciò ha subito un'accelerazione con il passaggio della materia dell'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali dalla potestà concorrente alla competenza esclusiva statale con la legge cost. n. 1/2012²⁷⁰ in un'ottica di compressione della spesa pubblica degli enti locali che ha coinvolto anche le gestioni associate nella forma, in particolare, delle 'unioni di comuni' e con l'avallo della giurisprudenza costituzionale²⁷¹.

²⁶⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 310/2010, sent. n. 68/2011, sent. n. 69/2011, sent. n. 108/2011, sent. n. 155/2011; sent. n. 262/2012.

²⁷⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 51/2013, sent. n. 138/2013, sent. n. 184/2016.

²⁷¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2014, sent. n. 44/2014. La Corte ha contribuito anche ad una lettura restrittiva della Carta europea delle autonomie locali, v. sent. n. 50/2015.

5.5. Il processo di integrazione tra diritto nazionale e diritto sovranazionale, al cospetto delle autonomie locali. La Carta europea dell'autonomia locale

Il processo di integrazione tra diritto nazionale e diritto sovranazionale, al cospetto delle autonomie locali, potrebbe sembrare un elemento d'ostacolo e, sebbene il diritto interno rappresenti il campo di ricerca maggiormente appropriato per circoscrivere il concetto di autonomia politica e per individuarne le manifestazioni concrete, non si può ignorare il diritto sovranazionale il quale risulta utile all'indagine sia ai fini della completezza della ricostruzione, sia per la sua influenza nell'ordinamento italiano. D'altronde, la stessa attuazione legislativa della riforma costituzionale (art. 1 co. 1, legge 5 giugno 2003, n. 131) dispone chiaramente che «costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni [...]» quelli derivanti dalle «norme di diritto internazionale», da «accordi di reciproca limitazione della sovranità», «dall'ordinamento europeo e dai trattati internazionali». Tra le suddette fonti normative extra-nazionali, le quali sono quindi capaci di influenzare l'ordinamento interno, occorre anche precisare che non sono contemplati i «trattati ratificati a seguito di legge di autorizzazione, ai sensi dell'art. 80 Cost.» che avrebbe significato la costituzionalizzazione generalizzata di tutti gli accordi internazionali e ciò si sarebbe posto «in contrasto con il principio della sovranità popolare, potendo portare a riconoscere l'esistenza di vincoli alla potestà legislativa derivanti da atti non sottoposti al Parlamento»²⁷².

È proprio in questo quadro che si ritrovano alcuni valori di riferimento che, al di là della loro scarsa effettività nel diritto interno, risultano utili per approfondire il concetto di autonomia politica. Sotto questo aspetto assume rilievo il trattato internazionale denominato *Carta europea dell'autonomia locale* in quanto è l'unica fonte internazionale che ha come oggetto le autonomie locali e si rivolge direttamente ad esse. Questa convenzione, che viene adottata nel 1985 nell'ambito del Consiglio d'Europa su iniziativa della Conferenza permanente delle autorità locali e regionali di Europa²⁷³, verrà poi sottoscritta da un totale di quarantasette Stati membri, tra cui l'Italia, che la

²⁷² E. BARUSSO, *Gli Enti locali e l'attuazione della riforma costituzionale Commento alla legge 131/2003*, Matelica, Halley informatica, 2003, p. 25. La citazione si riferisce alla relazione accompagnatoria al disegno di legge.

²⁷³ La nascita dell'attenzione per l'autonomia locale a livello europeo coincide con l'evoluzione di questo organismo che nasce come semplice articolazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (cfr. *Report on the appointment of a Special Committee on Municipal and Regional Affairs*, doc. 89, 26th September 1952) e si riunisce per la prima volta in Strasburgo il 12 gennaio del 1957. Nel 1975 diviene «Conferenza» delle autorità locali e regionali d'Europa (CLRAE) e nel 1983 aggiunge l'aggettivo «permanente». La CLRAE consiste in un organo collegiale paneuropeo composto da delegati rappresentanti degli enti locali degli stati membri del Consiglio d'Europa. Il 9 ottobre 1993 tale organismo perde il nome di «Conferenza» e diviene «Congresso»: ne viene approvato un nuovo statuto (cfr. Statutory Resolution CM/Res1/2020 adottata dal Comitato dei Ministri il 15 gennaio 2020) che cambia il funzionamento interno e la struttura. Infatti, il Congresso viene suddiviso in due camere specializzate rispettivamente in autorità locali e regioni (cfr. raccomandazione n. 425/2018 del Consiglio d'Europa). Occorre infine ricordare anche le convenzioni che hanno preceduto la Carta: Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera (Madrid 21 maggio 1980), Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (Strasburgo, 5 febbraio 1992), la Carta europea delle lingue

assumerà integralmente²⁷⁴, malgrado l'art. 12 della stessa consenta allo Stato aderente di vincolarsi a propria discrezione e solo in alcuni aspetti²⁷⁵. Tuttavia, sebbene non si tratti di un atto meramente politico²⁷⁶, ad oggi non ha dispiegato una coerenza significativa, probabilmente a causa del fatto che per la sua giustiziabilità non interviene alcuna autorità sovranazionale essendo rimessa ai giudici di ciascuno Stato²⁷⁷. D'altronde, la stessa giurisprudenza costituzionale italiana ha affermato in più di un'occasione la scarsa effettività di tale trattato incapace di assurgere, tra l'altro, a parametro di norma interposta²⁷⁸.

Tutto ciò premesso, le considerazioni più significative si ritrovano nel preambolo della *Carta* in cui si afferma la centralità delle autonomie locali come fondamento di ogni regime democratico, l'importanza dell'autonomia in quanto funzionale alla partecipazione dei cittadini a livello locale e, in generale, la difesa e il rafforzamento del principio autonomistico²⁷⁹ per l'edificazione di un'Europa fondata su principi democratici. Non a caso tale trattato nasce nel contesto del Consiglio d'Europa e cioè l'organizzazione intergovernativa che, fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, ha contribuito all'elaborazione di trattati orientati all'unità europea caratterizzata dalla democraticità quale elemento fondamentale di espressione dell'autonomia locale e viceversa. L'unico precedente che occorre menzionare è la Conferenza dei Poteri Locali di Europa, istituita nel 1957, quale organo consultivo che si affiancava e superava il previgente (1951) Consiglio dei Comuni d'Europa. In questa stessa direzione il Consiglio d'Europa intendeva promuovere un'idea di Federazione europea che all'epoca sembrava imminente e la promozione dell'autonomia locale era altresì strumentale quale attività di

regionali o minoritarie (Strasburgo, 5 novembre 1992), Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000). Cfr. anche G. BOGGERO, *Congresso dei Poteri Locali e Regionali (Consiglio d'Europa)*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 659-670.

²⁷⁴ A seguito del deposito dello strumento di ratifica, avvenuta con legge n. 439 del 30 dicembre 1989, l'Italia ha formulato la seguente dichiarazione: «Conformemente all'articolo 12, paragrafo 2 della Carta, la Repubblica italiana si considera vincolata dalla Carta nella sua integralità» Cfr.: Comunicato Ministero degli Affari Esteri, *Entrata in vigore della Carta europea sull'autonomia locale adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985*, GU Serie Generale n.14 del 17-01-1991.

²⁷⁵ L'art. 12 reca infatti: «Impegni. 1. Ciascuna Parte s'impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta, di cui almeno 10 prescelti tra i paragrafi seguenti: - articolo 2 - " 3, paragrafi 1 e 2, - " 4, paragrafi 1, 2 e 4 - " 5, - " 7, paragrafo 1 - " 8, paragrafo 2 - " 9, paragrafi 1, 2, e 3 - " 10, paragrafi 1 - " 11».

²⁷⁶ I principi contenuti nella Carta presentano natura di soft law ossia equivalgono a indicazioni di massima nonché un livello minimo di autonomia cui il sistema di ogni Stato aderente deve uniformarsi; cfr. V. PARISIO, *La Carta europea delle autonomie locali e il disegno di legge delega per la carta delle autonomie locali italiana: mera coincidenza nominale o convergenza sostanziale?*, in *Foro amm. Cds.*, Fasc. 12, 2007, p. 3612 ss.

²⁷⁷ A proposito si consideri la sentenza della Corte cost. n. 50/2015; cfr. anche P. COSTA, *La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. It. di Dir. Pubbl. Com.*, fasc. 1, 2018, p. 63 ss. «La Corte liquida con argomenti francamente sommersi la portata giuridica della Carta, anche alla luce della sua stessa giurisprudenza [...] esibendo una sensibilità al principio internazionalistico intermittente piuttosto scarsa in verità verso atti come la Carta europea dell'autonomia locale...»; si precisa inoltre che vi sono ulteriori peculiarità della Carta che ne fanno uno strumento debole come la grande quantità di rinvii alle leggi nazionali e la declamazione di principi programmatici.

²⁷⁸ M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *La aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en Italia*, in FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH (a cura di), *La Carta Europea de la Autonomía local e los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y gobierno local, 2019.

²⁷⁹ V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la Carta europea delle autonomie locali*, in *Foro Amm.*, fasc. 9, 1995, p. 2124.

lobbying dal basso al fine di collegare i comuni europei in un rapporto diretto con il livello sovranazionale. Per questo motivo la *Carta* esprime innanzitutto un'idea di autonomia molto all'avanguardia riconoscendole una propria personalità giuridica separata dall'entità statale e afferma espressamente alcuni principi tipicamente democratici come le libere elezioni con suffragio universale.

L'intendimento della *Carta*, nel suo complesso, sembrerebbe quello di offrire una garanzia giuridica in ordine all'autonomia politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali. Tuttavia, se si osserva in una visione più organica, emerge come il concetto di autonomia sia strettamente collegato al principio democratico e la prospettiva riguarda sì gli enti locali, ma in quanto espressione dei cittadini ai quali si rivolge in funzione garantista. Invero, il testo della *Carta* identifica come presupposto per la realizzazione di tutto ciò la prescrizione, da parte della «legislazione interna e per quanto possibile dalla Costituzione»²⁸⁰, di organi decisionali democraticamente costituiti lasciando emergere, come idea di fondo, il legame originario tra il principio democratico-elettivo, il principio della partecipazione e il principio autonomistico²⁸¹. Sotto questo profilo emerge un concetto di autonomia politica locale vasta, sia in senso istituzionale che funzionale e cioè in termini di competenze generaliste da attribuirsi agli enti territoriali. Nel disegno della *Carta* le autonomie locali sono concepite quali garanti della democraticità e della tutela dei diritti fondamentali tanto che emerge una specifica definizione di autonomia come «il diritto e l'effettiva capacità per le collettività locali di regolamentare ed amministrare, nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»²⁸². Quest'ultima specificazione rinvia all'aspetto funzionale delle autonomie prospettato dalla *Carta* nonché all'altro essenziale principio della sussidiarietà, che la stessa introduce all'art. 4, da intendersi nel suo aspetto verticale²⁸³. Tale principio può essere letto come una valorizzazione dell'autonomia locale in quanto l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve spettare alle autorità più vicine ai cittadini. Invero, il principio di sussidiarietà, da non confondere con il generale principio del decentramento²⁸⁴, favorisce l'attribuzione di competenze generali alle autorità locali e presuppone in tal senso un certo grado di autonomia di quest'ultime. Sotto questo profilo si può affermare che il Consiglio d'Europa ha

²⁸⁰ T. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, contributo alla ricerca SSPAL e Johns Hopkins University – Bologna Center su “Amministrazione locale comparata ed ordinamento dell'Unione europea”, forumcostituzionale.it, 2005.

²⁸¹ P. COSTA, *La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. It. di Dir. Pubbl. Com.*, fasc. 1, 2018, p. 63 ss.

²⁸² Cfr.: art. 3, co. 1, Carta europea dell'autonomia locale.

²⁸³ Cfr.: art. 4, co. 3 «l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini».

²⁸⁴ La sussidiarietà verticale non è decentramento in quanto implica lo spostamento della titolarità delle competenze Cfr. anche F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003 p. 206.

anticipato l'Unione europea, la quale ha formulato il principio di sussidiarietà solo negli anni seguenti con il Trattato di Maastricht (1993). Il fatto che il vigente Trattato dell'Unione europea²⁸⁵ riferisca il principio di sussidiarietà al rapporto tra l'Unione ed i singoli Stati membri non esclude che lo stesso possa essere utilizzato come criterio ermeneutico sul piano del diritto interno. Tuttavia, l'influenza venutasi a creare, ha avuto come riflesso l'intervento del legislatore nazionale che, prima a mezzo di legge ordinaria, e poi a livello di riforma costituzionale²⁸⁶, ha incamerato il principio di sussidiarietà operando una rivoluzione nell'allocazione delle funzioni amministrative, le quali sono state attribuite, in particolare, ai comuni²⁸⁷.

Tutto ciò, se da un lato valorizza l'autonomia politica nel senso di estensione delle competenze a fini generali in capo agli enti territoriali²⁸⁸, dall'altro lato pone il problema delle disponibilità in termini di mezzi materiali, immateriali, umani e finanziari per espletare i propri compiti. Sebbene sia la Carta europea²⁸⁹ che il TUE considerino questo aspetto²⁹⁰, tutto ciò lascia aperta la riflessione circa

²⁸⁵ Cfr.: art. 4, co. 2, TUE: 2 e art. 5, TUE e Protocollo n. 2. In questi articoli l'Unione europea fissa il principio di sussidiarietà e opera un riconoscimento delle autorità locali. Stabilisce inoltre, in riferimento all'iter di produzione legislativo, l'obbligo di operare una valutazione da parte dei soggetti proponenti l'atto legislativo la cui proposta deve essere motivata con riguardo ai principi di sussidiarietà.

²⁸⁶ Cfr.: art. 118 Cost.: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Il principio di sussidiarietà era già compatibile con la Costituzione secondo alcuni commentatori (es.: P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84) e secondo testi legislativi anteriforma Titolo V che rinviavano al principio di sussidiarietà come la legge n. 59/1997 (art. 4 co. 3 lett. a), l'art. 3, co. 5 del d.lgs. 267/2000 e gli artt. 1, co. 3 e 5 co. 1 della legge 328/2000. Inoltre, sembra che con l'attuale formulazione dell'art. 118 Cost. il legislatore costituzionale non abbia effettuato una scelta tra uno dei due modelli di amministrazione prevalenti nel continente europeo che sono il modello di amministrazione unica regionale/locale di tipo tedesco o spagnolo e quello del parallelismo razionalizzato di tipo francese cfr.: M. CAMELLI, *Relazione*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 91.

²⁸⁷ G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, pp. 215-220; L'autore sostiene che il richiamo al finanziamento integrale di cui all'art. 119 Cost. avrebbe costituzionalizzato il principio secondo cui il conferimento delle funzioni deve essere accompagnato da risorse adeguate.

²⁸⁸ In particolare, le funzioni attribuite sarebbero un principio cardine di carattere programmatico del nuovo sistema della Repubblica che ha sostituito il vecchio principio del parallelismo cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 128.

²⁸⁹ Cfr.: V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la Carta europea delle autonomie locali*, in *Foro Amm.*, fasc. 9, 1995, p. 2124 «Anche sotto il profilo finanziario, l'art. 9 della Carta tende ad affrancare sempre più dallo stato unitario le collettività locali, alle quali viene riconosciuto il diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro competenze. Le risorse finanziarie delle collettività locali debbono essere proporzionate alle competenze previste dalla costituzione o dalla legge e provenire per una parte da tasse e imposte locali di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge, e vanno sostenute da sistemi finanziari di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva per consentire nei limiti del possibile l'andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze. Viene inoltre sottolineato un altro principio a garanzia dell'effettiva autonomia delle collettività territoriali: le risorse statali non devono essere destinate al finanziamento di progetti specifici e, in ogni caso, non pregiudicare la libertà fondamentale della politica delle collettività locali, nel proprio settore di competenza. Si stabilisce, infine, che per finanziarie le loro spese di investimento, le collettività locali debbono poter avere accesso, in conformità alla legge, al mercato nazionale dei capitali. Dall'art. 9 si deduce, quindi, che [dovrà essere riconosciuta] una quota più che significativa di risorse proprio e non trasferite».

²⁹⁰ In particolare, la *Carta europea dell'autonomia locale* afferma la necessità di risorse sufficienti in capo agli enti locali mentre il Protocollo n. 2 allegato al TUE afferma all'art. 5 che gli oneri ricadenti anche sugli enti locali siano i meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da raggiungere.

il principio per cui il conferimento di funzioni debba essere accompagnato dalla disponibilità di risorse adeguate e le modalità concrete per realizzare questa relazione. Tale problematica rinvia nuovamente all'aspetto cruciale dell'autonomia finanziaria quale presupposto dell'autonomia politica in quanto la mancanza di risorse finanziarie comprime ulteriormente e mette in crisi la teorica condizione di autonomia²⁹¹. Inoltre, si deve considerare che alla *Carta* si sono affiancati altri documenti rafforzativi e interpretativi di organismi e agenzie tali per cui è preferibile parlare, più propriamente, di un vero e proprio «sistema della carta dell'autonomia locale»²⁹². Tra questi, vi è proprio l'aspetto dell'autonomia finanziaria a partire dal tentativo di alcuni Stati, di integrare il trattato internazionale con un solido quadro di principi di autonomia finanziaria locale che fungevano da basi per una carta europea delle finanze locali e regionali. Tutto ciò si concretizzò in una proposta approvata dalla Conferenza dei Ministri europei a Salisburgo nell'ottobre del 1986 ma mai condivisa dalla maggioranza dei membri²⁹³. Sebbene questo tentativo non sia andato a buon fine, restano comunque affermati alcuni nitidi principi giuridico-finanziari nella stessa *Carta* tra cui, il principio di perequazione e il diritto dell'ente locale a riscuotere propri tributi.

²⁹¹ G. PALMA, *Autonomia locale in trasformazione*, Padova, Cedam, 1989, p. 214.

²⁹² G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Boston, Brill, 2018, p. 208.

²⁹³ G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Boston, Brill, 2018, p. 69.

Capitolo II. L'ordinamento finanziario nazionale condizionato dall'ordinamento europeo

I concetti che sono stati ricostruiti nel capitolo precedente devono essere riconsiderati nel contesto ordinamentale europeo il quale, mediante l'introduzione di vincoli giuridico-economici, ha rimodellato l'ordinamento finanziario nazionale che, a sua volta, ha compresso l'autonomia finanziaria locale in una sorta di «effetto domino» che va dall'Unione europea allo Stato-nazione, e da quest'ultimo agli enti territoriali.

In continuità con il primo capitolo, l'intento è quello di verificare in che modo il diritto europeo abbia conformato l'autonomia finanziaria locale, pertanto, per comprendere questo passaggio, è imprescindibile risalire alle fonti, agli istituti e ai meccanismi significativi posti in essere dall'ordinamento sovranazionale²⁹⁴.

²⁹⁴ L'ordinamento europeo ha caratteristiche uniche e distinte rispetto alle forme sinora conosciute nel panorama internazionale. L'Unione europea è caratterizzata da un proprio «spazio giuridico» che non coincide con gli Stati e, allo stesso tempo, non si sgancia da essi (cfr. B. DE GIOVANNI, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, 2002, p. 19 ss. e p. 101 anche 19 ss. in cui si chiarisce il punto storico-filosofico del problema e descrive un ordinamento in cui occorre definire il c.d. «spazio di esistenza»; cfr. M. P. CHITI, *Mutazioni nel diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Clueb, 2003, p. 12: «l'Unione europea [rappresenta] la novità istituzionale e giuridica più rilevante dell'ultimo cinquantennio, sia per aver dato vita ad un ordinamento giuridico che si distingue palesemente dalle forme sinora conosciute degli ordinamenti statali e dell'ordinamento internazionale: sia per non esaurirsi in una dimensione istituzionale, essendo caratterizzata anche da un proprio 'spazio giuridico'»).

L'ordinamento europeo ha assunto, in particolare negli ultimi anni, la qualità della «sovranazionalità», sebbene fin dalle origini fosse contraddistinto da alcune differenze (cfr. F. PIZZETTI, *Diritto Costituzionale*, in M. CAPPELLETTI, A. PIZZORUSSO, G. ALPA, *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 5. Nota che i trattati di Parigi (Ceca e Euratom) creino norme di diretta esecuzione. Cfr. anche N. CATALANO, *Rapporto tra l'ordinamento e gli ordinamenti nazionali*, in Studi Monaco, 1977, pp. 75 ss.). Fin dai primi trattati emerge un approccio concreto c.d. «funzionalista» (cfr. M. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 33 ss.). Il riferimento è al preambolo della Ceca che tratta di questioni concrete nell'intento di costruire un'Europa politicamente integrata i cui popoli ed i singoli rappresentano elementi essenziali in termini giuridici) e una certa dose di autoreferenzialità nel senso che la forma degli stessi è tipicamente di «cornice» e l'efficacia è stabilita dalle stesse fonti. Tale aspetto si è andato accentuando fino a rappresentare un vero e proprio ordinamento giuridico totalmente autonomo verso il quale gli Stati hanno trasferito funzioni sovrane a partire da campi circoscritti. L'attuale organizzazione inoltre dispone di istituzioni aventi propri organi e capacità normativa per realizzare una propria autonoma soggettività. Tale percorso è avvenuto grazie all'intervento costante della giurisprudenza europea. Tra le sentenze di maggior peso si ricorda *Van Gend & Loos*, 5 febbraio 1963, causa n. 26/62 nella quale la CGUE affermò che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato» relativamente al carattere sovranazionale incidente anche sui singoli individui: «il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi.». Da ricordare anche il parere n. 1/91 cui la CGUE affermò che «il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una «comunità di diritto». I Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini. Le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario così istituito sono, in particolare, la sua preminenza sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme che si applicano ai cittadini di tali Stati nonché agli Stati stessi» in forza della competenza nell'interpretazione del diritto europeo, la quale è avocata a sé dall'ordinamento stesso. Cfr. anche C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020 che, relativamente al diritto di stabilimento, commenta il caso di due cittadini danesi che aprirono una sede societaria in UK e una filiale in Danimarca allo scopo di vendere servizi anche all'interno del proprio Stato. L'opposizione della pubblica amministrazione danese, in base a norme interne, portò alla sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97 Centros poi divenuta l'art. 49 TFUE sul diritto di stabilimento che si applica anche alle filiali e alle agenzie

In tal senso, si intende ricercare il filo logico che ha portato al quadro giuridico attuale il cui riferimento ideologico all'«economia sociale di mercato» è oramai sancito espressamente dall'art. 3 co. 3 del Trattato sull'Unione europea che, per questo motivo, può essere assunta come una norma giuridica rappresentativa²⁹⁵ entro la cui cornice trova svolgimento l'intera politica economica degli stati. L'espressione «economia sociale di mercato» riassume in chiave moderna il pensiero ordoliberal nato durante la crisi di Weimar e riaffermatosi nel 1948 intorno alla rivista 'Ordo', fondata dall'economista Walter Eucken, dalla quale ne discende il nome. Sebbene il pensiero sia di carattere economico, esso ha una stretta correlazione con quello giuridico in quanto pretende di implementare un preciso ordine di mercato mediante scelte costituzionali e leggi giuridiche in una cornice istituzionale coerente.

La dottrina ordoliberal, che è sostanzialmente una dottrina neoliberista, si differenzia da quest'ultima proprio per il ruolo decisivo che assume, sul relativo piano giuridico, il principio della 'direzione centrale'. Quest'ultimo implica che le scelte pro manino non dal mercato, ma dall'alto mediante l'implementazione di un sistema di regole giuridiche volte a perseguire i principi della libera concorrenza, della proprietà privata e del libero mercato.

Tutto ciò pone il diritto in un ruolo centrale in quanto esso assume un potere conformatore dell'ordine economico e ribalta quindi la prospettiva di chi, invece, pone la scienza economica su un piano di supremazia rispetto alla scienza giuridica²⁹⁶ al punto da ritenere che sia «l'economia [a creare

ecc... L'aspetto della competenza della CGUE nell'interpretazione del diritto europeo si evince anche dall'art. 220 TCE. Sebbene poi non vi siano dunque dubbi in merito alla peculiarità dell'architettura dell'Unione europea, resta aperto il dibattito circa la sua categorizzazione in almeno cinque fattispecie. La prima tesi è quella che pone l'UE tra le organizzazioni internazionali, tuttavia tale considerazione risulta debole per via della presenza di un parlamento eletto a suffragio universale e per via degli ampi fini che l'istituzione persegue. Vi sono poi altre due tesi che possono essere accorpate e cioè quella federale e confederale le quali risultano poco convincenti per il fatto che non si rilevano sostanziali aspetti tipici di tali organismi come la difesa comune e un sistema giuridico costituzionale veramente evoluto e razionalizzato. Una quarta tesi ha origine germanica poiché mutuata dalla dottrina *Zweckverband funktioneller Integration* secondo cui la UE sarebbe una sorta di associazione di scopo con fini di integrazione funzionale prevalentemente economica. Infine, resta la tesi residuale che vede l'architettura europea come una «comunità di diritto» (causa 294/83, *Les Verts* sent. 23 aprile 1986, CGUE), un'entità che realizza gli obiettivi di integrazione con mezzi e vincoli del diritto ma non riconducibile ad alcuna delle tesi suddette; cfr. anche L. MEZZETTI, *Forma di governo italiana e indirizzo politico comunitario*, in L. S. ROSSI, G. DI FEDERICO, *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 129 - 140 ss.

²⁹⁵ Cfr. art. 3 co. 3, Trattato sull'Unione europea: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva...».

²⁹⁶ Cfr. R. BOWLES, *Diritto ed economia*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 10, 16, 28, 74 s. circa l'importanza di un approccio interdisciplinare nella consapevolezza che diritto ed economia si condizionano reciprocamente. Piero Guido Alpa nell'introduzione sostiene che «è perfino ovvio sottolineare il rapporto tra diritto ed economia, e la dipendenza, se così si può dire, del diritto dall'economia, nella fase della creazione del diritto». Sostiene inoltre che i giuristi italiani non hanno mai manifestato grande interesse per la scienza economica lasciando così aperto uno spazio che è stato occupato dagli economisti. Quest'ultimo fenomeno era stato previsto da Ronald Harry Coase di cui Bowles ricorda il teorema a comprovare l'importanza della interdisciplinarietà. Coase, infatti, supera mediante un'impostazione normativa (applicazione dell'istituto della responsabilità civile) la precedente impostazione di Pigou che, sostenendo la tassazione delle imprese produttrici di costi sociali, comportava una contrazione dell'offerta.

il] diritto pubblico»²⁹⁷. Infatti, nel pensiero ordoliberal, il nesso tra politica ed economia è inscindibile nel senso che l'ordine economico presuppone un ordine giuridico-istituzionale e il fatto stesso che derivi da una decisione politico-costituzionale dimostra il primato del diritto sull'economia²⁹⁸.

D'altronde, l'ordine normativo può concepirsi anche come un «ordine ideale» in quanto «orientato nel senso dell'idea privilegiata o prescelta e non di un'idea meramente neutrale»²⁹⁹. È bene precisare che, anche nel caso in cui si assumesse come valida tale prospettiva, la scienza giuridica non potrebbe, da sola, completare il quadro della regolamentazione dei fenomeni economici e monetari³⁰⁰ nella quale diventano sempre più marcate le «interferenze categoriali» tra diritto ed economia. Risulta pertanto necessario, in questa sede, effettuare uno sforzo affinché si possa attribuire un senso alle formule normative, sia a quelle proprie della scienza giuridica, sia a quelle derivate dalla scienza economica le quali devono essere valutate per la loro portata normativa e per i conseguenti effetti giuridicamente vincolanti³⁰¹.

Con riferimento a quest'ultimo profilo è opportuno, pertanto, individuare l'origine e l'evoluzione del processo di europeizzazione della finanza statale quale condizione sufficiente e necessaria per il condizionamento della finanza locale.

²⁹⁷ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica*, tr. di M. BERTANI e V. ZINI, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 25.

²⁹⁸ O. CHESSA, *La costituzione della moneta: concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, p. 25 ss. e p. 71. Per il pensiero originario ordoliberal si veda F. BÖHM - W. EUCKEN, H. GROSSMANN-DÖRTH, *Il nostro compito. Il Manifesto di "Ordo" del 1936. Introduzione a Ordnung der Wirtschaft*, pubblicazione n. 2, Stoccarda-Berlino, Kohlhammer, 1936.

²⁹⁹ N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione nel commonwealth europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 18.

³⁰⁰ La produzione normativa che disciplina le relazioni economico-finanziarie tra gli stati è divenuta alquanto specializzata per cui ne sono scaturite due autonome branche nella scienza giuridica: il diritto internazionale dell'economia e il diritto internazionale monetario. Cfr. R. CISOTTA, *L'Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 10 ss.

³⁰¹ F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2014, p. 53.

1. Le origini del processo di «europeizzazione» della finanza statale

1.1. Introduzione

Il termine «europeizzazione» è utilizzato in questa sede per identificare l'influenza esercitata dagli organismi europei sulla finanza statale mediante provvedimenti legislativi sistematici, divenuti sempre più pervasivi nel corso del tempo fino a configurare un ordinamento finanziario nazionale di tipo subordinato rispetto alla «signoria del diritto europeo»³⁰².

Occorre precisare, prima di procedere nell'indagine, che tale incidenza è avvenuta mediante due ordini di fattori. In primo luogo, si è consolidata l'estensione applicativa del «principio della preferenza del diritto europeo» e cioè dell'ampliamento del concetto di «efficacia diretta» di quelle norme europee che non produrrebbero di per sé immediati effetti giuridici negli ordinamenti statali³⁰³. In secondo luogo, hanno assunto fondamentale importanza le norme di attuazione, le quali sono 'secondarie' rispetto ai trattati, ma che hanno avuto una notevole incidenza sull'ordinamento finanziario statale. Per questo motivo l'attenzione si concentrerà in particolar modo su tali fonti che si sono inserite tra la sfera di competenza statale e quella europea e hanno colmato gli spazi non delimitati in modo tassativo dai trattati con una logica «monistica» anche nella forma, dove le norme finanziarie interne rinviano espressamente alle norme europee³⁰⁴.

Il condizionamento della politica di bilancio statale, materia quest'ultima non contemplata espressamente dai trattati, è avvenuto infatti in base al «coordinamento delle politiche economiche» degli stati (art. 2, co. 3, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), e alla competenza esclusiva

³⁰² G. SCIULLO, *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sul diritto amministrativo*, in L. S. ROSSI - G. DI FEDERICO, *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 313 - 324 ss.; S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 295. Si veda anche R. CONTI - M. SERIO, *Diritto comunitario e diritto interno*, in *Giustizia Insieme On-line*, 18 maggio 2016, pp. 106-123.

³⁰³ Tale principio non è formalizzato dai trattati ma trova un appiglio nell'art. 288 TFUE. Cfr. anche M. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 39. Il contenuto della disposizione deve risultare chiaro, completo, e deve emergere un carattere incondizionato dell'obbligo. Il singolo individuo diventa così il custode dell'effettività del diritto europeo poiché ogni volta che c'è un diritto interno contrastante egli potrà farlo valere. Il rinvio pregiudiziale, nato con l'obiettivo di assicurare interpretazione uniforme del diritto europeo, è divenuto un «ricorso incidentale per inadempimento» di inosservanze statali. Tuttavia, questo principio può servire anche per colmare carenze nell'attuazione da parte della stessa Unione. Una sentenza nota è il caso *Reyners* causa 2/74 nella quale un cittadino olandese, pur avendo conseguito in Belgio il titolo di «docteur en droit» e pur essendo residente in Belgio, non poteva ottenere l'iscrizione all'albo degli avvocati belgi perché la legge belga ammetteva l'iscrizione all'albo per i soli avvocati nazionali ad esclusione degli stranieri. La CGUE ha riconosciuto che il cittadino di uno Stato membro può svolgere nel territorio di un altro Stato membro (ospitante) un'attività professionale anche in forma stabile, in base al diritto di stabilimento indipendentemente dal possesso del requisito della nazionalità del Paese ospitante. Questa sentenza ha avuto un'importanza notevole nell'indirizzare l'attività nella Comunità in materia di libera prestazione di servizi e di stabilimento.

³⁰⁴ A. MONORCHIO - L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di stato*, VIII ed., Bari, Cacucci, 2021, p. 118.

dell'Unione in fatto di «politica monetaria» (art. 3 co. 1 lett. c, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea).

Alla luce di quanto sopra descritto risulta pertanto importante ricostruire l'evoluzione normativa europea a partire da quelle fonti che intervengono in merito al 'coordinamento delle politiche economiche' e relativamente alla 'cessione della sovranità monetaria' da parte degli stati. Il momento iniziale di tale percorso può identificarsi con la sottoscrizione dell'«Atto Unico Europeo» del 1986, che verrà approfondito nel paragrafo a seguire. Infatti, precedentemente a tale data, l'integrazione economica europea non comportava condizionamenti stringenti alla politica di bilancio in quanto si configurava essenzialmente come una unione doganale. Indubbiamente uno sviluppo in senso più stringente poteva scorgersi fin dai trattati originari nei quali emerge come l'integrazione economica fosse proiettata nel futuro. Un esempio di ciò lo si ritrova già nel preambolo del «Trattato istitutivo della Comunità del Carbone e dell'Acciaio» del 18 aprile 1951 in quanto si afferma che «l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico»³⁰⁵. Tuttavia, l'assetto iniziale, non comportava vincoli diretti o indiretti nella finanza statale. Ciò che, invece, occorre precisare in questa introduzione, è il fatto che il processo di unificazione europea veniva avviato con il metodo dell'integrazione per settori economici - c.d. «funzionalismo» - mediante la costituzione di organismi sovranazionali deputati a gestire settori dell'economia. Con queste finalità si delineava fin dall'inizio un'architettura dirigistica e liberalizzatrice³⁰⁶ volta alla creazione di un

³⁰⁵ Occorre precisare che le finalità della CECA - in vigore dal 23 luglio 1952 fino al 23 luglio 2002 - sono in continuità con quelle del precedente organismo internazionale «International Authority for the Ruhr» che aveva come scopo dichiarato quello di assicurare l'uso pacifico del ferro e del carbone del territorio nonché la loro equa distribuzione tra i paesi partecipanti Cfr. *Agreement for an International Authority for the Ruhr* (London, 28 April 1949), Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, 18/12/2013, http://www.cvce.eu/obj/agreement_for_an_international_authority_for_the_ruhr_london_28_april_1949-en39099742-20be-484c-b7b2-95a7c03c972f.html, Department of State (Ed.). *A Decade of American Foreign Policy*, Basic Documents 1941-1949. Washington: Department of State Printing Office, 1985, pp. 379-387. Il controllo internazionale della regione della Ruhr era conforme ai propositi già annunciati nell'«Allegato C» al «Report of the London Conference on Germany» del 1° giugno 1948, Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of State, <https://1991.history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v02/d208>. Secondo quanto riportato in quest'ultimo documento le risorse della Ruhr dovevano servire interessi di pace e dovevano essere garantite senza discriminazioni alle nazioni europee cooperanti nel bene economico comune. A tal fine la regione Ruhr veniva posta sotto controllo internazionale e gestita da un'autorità internazionale da costituirsi e composta da USA, UK, Francia, Olanda, Belgio, Lussemburgo e Germania. Di norma l'atto di inizio della CECA e quindi della costruzione europea si identifica con la c.d. «Dichiarazione Schuman» resa il 9 maggio 1950, chiamata così per via del politico francese Robert Schuman, allora ministro degli esteri: «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania. [...] Mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, questa proposta costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace»; cfr. E. DESCHAMPS - C. GLORIEUX, *Robert Schuman*, EPRS, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Unità Archivi storici PE 637.930, maggio 2019, p. 12.

³⁰⁶ E. PATERLINI, *Il mercato comune del carbone e acciaio e la posizione dell'Italia*, Riv. Int. Sc. Soc., Serie III, Vol. 26 (Anno 63), Fasc. 1 (gennaio-febbraio 1955), pp. 26-40.

mercato comune che si estese al complesso dei beni e dei servizi mediante la graduale attuazione delle disposizioni del «Trattato che istituisce la Comunità europea» del 25 marzo 1957³⁰⁷.

Anche quest'ultima fonte giuridica non produsse particolari vincoli diretti o indiretti verso le finanze statali e anzi si propose di completare l'unione doganale mediante l'abbattimento dei dazi tra i paesi membri. L'unico punto che può considerarsi un preludio del percorso che, come detto sopra, inizia con l'Atto Unico Europeo, è la graduale liberalizzazione del movimento dei capitali che veniva disciplinata dall'art. 67 del «Trattato che istituisce la Comunità europea»³⁰⁸. È pur vero però che tale norma collegava la libera circolazione dei capitali al funzionamento del mercato comune e con ciò ne escludeva la diretta e generalizzata applicabilità, infatti la libertà di movimento di capitali era intesa quale corrispettivo del commercio interno all'edificando mercato comune³⁰⁹. È vero anche che in questo quadro evolutivo l'esigenza di una sempre maggiore cooperazione monetaria, quale complemento all'integrazione economica, assume particolare rilevanza a partire dagli anni Settanta, periodo nel quale gli stati europei si accordano per limitare i margini di fluttuazione delle monete nazionali, funzionali alla libera circolazione di beni e servizi, che si concretizzano nel «Sistema Monetario Europeo»³¹⁰. Il margine di azione della finanza pubblica statale risultava tuttavia ancora molto ampio in quanto non si erano ancora posti in essere i propositi di uno stringente coordinamento delle politiche economiche nazionali e monetarie che avverranno, come già precisato, solo a partire dall'Atto Unico Europeo.

³⁰⁷ La gradualità per l'instaurazione del mercato unico era stabilita in un arco temporale di dodici anni e suddivisa in tre tappe (cfr. art. 8 del Trattato CEE).

³⁰⁸ G. DI GASPARÈ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011, p. 9. La liberalizzazione dei movimenti di capitali inizierebbe con l'abbandono degli *accordi di Bretton Woods* del 1971 e successivamente con il *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* del 1980 (DIDMCA).

³⁰⁹ Cfr. sent. Corte Giust. 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A61980CJ0203>. La Corte di giustizia fece una distinzione tra i movimenti di capitali e i pagamenti correnti ritenendo la liberalizzazione applicabile per questi ultimi. Per concretizzare la liberalizzazione dei capitali veniva creato un «Comitato monetario» che aveva altresì il compito di coordinamento delle politiche monetarie. Gli articoli più significativi in merito sono l'art. 67, l'art. 69, l'art. 71 e l'art. 105 Trattato CEE. Il Trattato CEE già conteneva nella sua versione originaria alcune disposizioni in materia monetaria. L'art. 105 par. 1, prevedeva il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e spingeva le autorità monetarie nazionali ad una collaborazione. Il costituito 'comitato monetario', a carattere consultivo, fu dotato di uno statuto adottato dal Consiglio con decisione del 18 marzo 1958 (cfr. GUCE n. 3/1958) mentre la collaborazione tra le banche centrali venne istituzionalizzata con decisione 8 maggio 1964.

³¹⁰ Il Sistema Monetario Europeo (SME) viene introdotto con la risoluzione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978. È importante rilevare che al punto 2.2. viene introdotta la moneta denominata ECU anche (lett. d) con funzione di «mezzo di regolamento tra le autorità monetarie delle Comunità Europee». Cfr. anche precedenti documenti tra cui il c.d. Piano Werner (GUCE 1970, C94, p. 1) e la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri (GUCE 1971, C28, p.1). Inoltre, si è posta in essere una prima armonizzazione dei conti pubblici fin dal 1970 quanto l'Eurostat ha adottato un sistema armonizzato di contabilità nazionale chiamato SEC; cfr. A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di stato*, VIII ed., Bari, Cacucci, 2021, p. 180.

1.2. Il processo di formazione dei paradigmi generali che plasmano l'ordinamento finanziario nazionale: dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht

All'interno del più generale e storico processo di integrazione europea, per quanto concerne l'aspetto rilevante ai fini della presente ricerca, segna una svolta il «Libro bianco della Commissione al Consiglio europeo» licenziato nel 1985 a seguito di conferenze intergovernative dei paesi europei. Tale documento rileva dal punto di vista giuridico nel senso che esso rappresenta essenzialmente, nel suo contenuto, una risoluzione programmatica volta a porre in essere le basi di un futuro trattato, che avesse come obiettivo quello di disciplinare il «completamento del mercato interno»³¹¹.

Questo obiettivo viene concretizzato nel 1986 con l'«Atto Unico Europeo» il quale costituisce la prima modifica sostanziale al Trattato CEE e pone le basi per il condizionamento dell'ordinamento finanziario nazionale³¹². Esso fu elaborato e presentato dalla «Commissione delle comunità europee» il quale era un organismo nato dalla precedente unificazione degli esecutivi di Euratom, CEE e CECA. Al di là della denominazione di «atto» esso consisteva in un vero e proprio trattato che, tra l'altro, codificava gli indirizzi del precedente «Libro bianco» in norme in materia di cooperazione politica e completamento del mercato interno³¹³. Sotto quest'ultimo aspetto è interessante rilevare la definizione di mercato unico come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» (art. 8)³¹⁴. Il «mercato interno» si configura quindi in tale trattato come un concetto più ampio del precedente concetto di «mercato

³¹¹ M.G. MELCHIONNI, *Alle origini dell'atto unico europeo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Le Monnier, Firenze, 2008, vol. 75, n. 1, p. 106.

³¹² Cfr. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L169/1 del 29.6.87. Esso entrerà in vigore nel 1987 e verrà ratificato e reso esecutivo in Italia con legge n. 909 del 23 dicembre 1986. Sebbene lo scopo generale di quest'ultimo accordo sia stato quello di modificare il Trattato CEE al fine di riformare le istituzioni europee, la rilevanza in fatto di convergenza economica non è affatto trascurabile.

³¹³ M.G. MELCHIONNI, *Alle origini dell'atto unico europeo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Le Monnier, Firenze, 2008, vol. 75, n. 1, p. 108.

³¹⁴ Nel preambolo sono richiamati precedenti documenti giuridici in cui veniva determinata la volontà di unificazione economica e monetaria tra cui la «Dichiarazione solenne di Stoccarda» del 19 giugno 1983, la «Conferenza di Parigi» del 19-21 ottobre 1972, l'allegato alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Brema del 6 e 7 luglio 1978. Occorre precisare che già nel 1971, a seguito della decisione del Fondo Monetario Internazionale di aumentare il margine di oscillazione al 4,50%, i rappresentanti degli stati membri europei si accordarono per ridurlo al 2,25% nei rapporti tra le rispettive monete creando nel 1972 il c.d. «serpente nel tunnel». Tuttavia, non riuscì a conseguire i propositi di stabilità monetaria per cui il Consiglio creò un «Fondo monetario europeo» con regolamento n. 903/73 del 3 aprile 1973 (GUCE 1973, L. 89) in base all'art. 235 del Trattato. Tale fonte giuridica è di particolare rilevanza poiché paventava la reciproca convertibilità totale e irreversibile a un tasso di cambio irrevocabile oppure la moneta comune. La cooperazione monetaria si rafforzò con la decisione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978 e con il regolamento n. 3180/78 relativo al funzionamento del Sistema Monetario Europeo (SME). Cfr. G. GIACALONE, *La liberalizzazione comunitaria dei movimenti di capitali*, in A. TIZZANO (a cura di), *Cronache comunitarie*, Il Foro Italiano, Vol. 112, Parte Quarta: Giurisprudenza comunitaria e straniera, Roma, Il Foro Italiano, 1989, p. 467. Per quanto concerne i movimenti di capitali le direttive sulla liberalizzazione del mercato di capitali erano già in essere fin dagli anni Sessanta (direttiva n. 921 del 12 luglio 1960; direttiva n. 62 del 22 dicembre 1962). Tuttavia, quasi la totalità dei paesi tra cui l'Italia, beneficiavano di clausole di salvaguardia che consistevano in ampie deroghe agli obblighi di liberalizzazione in esse sanciti.

comune»³¹⁵. Da tutto ciò deriva la finalità di ampliare il «mercato interno» a ogni tipo di merce e di porre le basi per l'estensione della medesima libertà di circolazione anche alle persone e ai capitali³¹⁶. Tutto ciò assume rilevanza poiché rappresenta il presupposto di una integrazione finanziaria e tale intenzione è espressamente dichiarata nelle conclusioni del documento, il quale non intende l'unificazione europea «soltanto come un'area di libero scambio di merci». Infatti, dall'analisi testuale, emerge che la libera circolazione delle merci è considerata una tappa importante, valida e forse indispensabile, che deve essere totalmente realizzata affinché si possa procedere con l'integrazione economica. Essa non rappresenta in sostanza il fine ultimo, ma semplicemente il presupposto indispensabile.

In forza delle motivazioni suddette, è comprensibile perché tale trattato assuma la forma di un cronoprogramma dettagliato circa i provvedimenti legislativi che l'organizzazione europea e i singoli stati devono porre in essere entro termini definiti e comunque nel limite ultimo del 31 dicembre 1992 il quale viene stabilito come l'anno di completamento del mercato interno. Tali provvedimenti vengono inoltre suddivisi in tre titoli relativi alla eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali. Sebbene in questa cornice si renda necessario proseguire nell'abolizione di «barriere di qualsiasi natura» l'elemento di novità, che fa da premessa e da condizione per la comparsa dei vincoli economico-finanziari in capo agli Stati membri, è il proposito di rafforzare la cooperazione monetaria nella duplice dimensione della stabilità dei prezzi e dei rapporti dei tassi di cambio in quanto «la stabilità dei tassi di cambio e la convergenza delle politiche economiche contribuiscono alla graduale rimozione delle barriere e alla libera circolazione dei capitali; inversamente, una maggiore libertà finanziaria porta ad una maggiore disciplina nella guida della politica economica»³¹⁷. Da un lato, quindi, si vuole combattere l'inflazione, mentre dall'altro lato si iniziano a porre le basi per l'unificazione monetaria mediante l'impegno alla stabilizzazione dei valori relativi tra le varie monete degli Stati membri. Dal punto di vista della tecnica giuridica utilizzata per concretizzare le suddette finalità, risulta rilevante osservare che ciò avviene mediante l'incorporazione nell'«Atto Unico Europeo» degli accordi monetari già sussistenti all'epoca. Infatti, con questo trattato, viene fatto espresso riferimento al «Sistema Monetario Europeo» come mezzo di attuazione della cooperazione monetaria, il quale viene istituzionalizzato nelle massime fonti giuridiche dell'architettura europea

³¹⁵ Cfr. G. BOSCO, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1992 p. 581 e cfr. art. 13 e art. 18 Atto Unico Europeo, e art. 8 A e art. 100 A del Trattato CEE secondo cui il Consiglio su proposta della Commissione decide le misure relative al ravvicinamento legislazioni degli Stati membri per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

³¹⁶ A. TIZZANO, *Problemi del mercato interno europeo: l'integrazione bancaria*, in A. TIZZANO (a cura di), *Cronache comunitarie*, in *Il Foro Italiano, Parte Quarta: Giurisprudenza comunitaria e straniera*, Vol. 112, Roma, Il Foro Italiano, 1989, p. 79.

³¹⁷ Cfr. *Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, Milano, 28-29 giugno 1985, par. 1,2,126 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&from=EN>.

dell'epoca³¹⁸. Tale accordo definiva i valori di cambio già operanti tra gli Stati membri della Comunità Europea, i quali erano posti in essere fino ad allora mediante fonti giuridiche a carattere intergovernativo e con i provvedimenti delle autorità monetarie nazionali³¹⁹. L'elemento di novità risiede nel fatto che con l'«Atto Unico Europeo» tale sistema diviene parte integrante delle fonti 'costituzionali' dell'ordinamento giuridico europeo.

Questo aspetto assume inoltre rilevanza poiché rappresenta il presupposto per il condizionamento dell'ordinamento finanziario nazionale nel senso che il fattore che condiziona maggiormente le politiche di bilancio nazionali è la convergenza delle politiche monetarie tra economie differenti. Con tali accordi giuridici gli stati si autovincolavano nel mantenimento di un certo valore delle proprie monete che veniva fissato entro bande di oscillazione relativamente contenute. Qualora il valore della moneta nazionale avesse raggiunto i margini di tale intervallo allora l'autorità monetaria nazionale sarebbe dovuta intervenire per riequilibrare il valore della moneta e quindi il tasso di cambio con le altre valute europee. D'altronde, uno dei propositi dell'«Atto Unico Europeo» è manifestamente quello del coordinamento delle politiche monetarie che, infatti, modifica il precedente Trattato CEE³²⁰, e lo integra con una nuova sottosezione e con un nuovo capo denominati rispettivamente «capacità monetaria» e «cooperazione in materia di politica economica e monetaria (unione economica e monetaria)»³²¹. Il meccanismo di funzionamento, nel concreto, si fondava inoltre su una unità monetaria che veniva utilizzata come mezzo di regolamento dei conti tra gli stati, in sostanza si trattava di una moneta bancaria, strumentale alla regolazione degli scambi all'interno del mercato interno.

Con l'«Atto Unico Europeo» si prefigura quindi la graduale riduzione dell'autonomia finanziaria e di bilancio come obiettivo posto a fondamento dell'architettura istituzionale europea e, sebbene dal punto di vista giuridico la cessione di parte della sovranità monetaria fosse già avvenuta, questi aspetti non risultavano evidenti in quanto gli accordi monetari dell'epoca assicuravano un discreto margine di flessibilità.

³¹⁸ L'art. 20 dell'Atto Unico Europeo integra con l'art. 102 A il Trattato CEE.

³¹⁹ Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 6 e 7 luglio 1978, https://www.consilium.europa.eu/media/20766/bremen_luglio_1978_it_.pdf: «schema per l'istituzione di una più stretta cooperazione monetaria (Sistema Monetario Europeo) che porta a una zona di stabilita monetaria in Europa».

³²⁰ Art. 102 A, Trattato CEE.

³²¹ L'art. 20 dell'*Atto unico europeo* ha inserito nel trattato CEE, parte terza, titolo II, il capo 1 così redatto: «Capo 1 Cooperazione in materia di politica economica e monetaria (Unione economica e monetaria) Articolo 102 A 1. Per assicurare la convergenza delle politiche economiche e monetarie necessaria per l'ulteriore sviluppo della Comunità, gli Stati membri cooperano conformemente agli obiettivi dell'articolo 104. A tal fine e nel rispetto delle competenze esistenti, essi tengono conto delle esperienze acquisite grazie alla cooperazione nell'ambito del Sistema Monetario Europeo (SME) e allo sviluppo dell'ECU. 2. Se l'ulteriore sviluppo nel settore della politica e economica e monetaria rende necessarie delle modifiche istituzionali, si applicano le disposizioni dell'articolo 236. Nel caso di modifiche istituzionali nel settore Monetario vengono consultati anche il comitato monetario e il comitato dei governatori delle banche centrali».

Un notevole avanzamento nel percorso delineato si avrà solo con il Trattato sull'Unione europea³²² il quale rappresenta un vero e proprio progetto politico rappresentato anche dall'importante *corpus* normativo al quale si sommano ben diciassette protocolli e trentatré dichiarazioni. È in questa fonte giuridica che compaiono i vincoli economico-finanziari che interessano la politica di bilancio degli Stati membri come corrispettivo della unificazione nel senso di un mercato «federalismo monetario»³²³. Quest'ultimo aspetto infatti è il progetto politico centrale del trattato nel senso che l'unificazione monetaria viene vista quale condizione necessaria per completare l'integrazione economica anche nel senso di sostenere le economie meno prospere dell'Unione³²⁴. Si potrebbe pertanto affermare che l'estensione del concetto di mercato, avvenuta attraverso la sostituzione dell'aggettivo «comune» con l'aggettivo «unico», implichi l'unificazione monetaria. Il modello della «Unione Economica Monetaria» presenta quindi, fin dalla sua impostazione iniziale, due dinamiche: l'una afferente all'unione propriamente commerciale e l'altra afferente alla sfera monetaria. La prima riguarda la gran parte del processo di integrazione, dalle origini fino al 1992, e in particolare l'armonizzazione legislativa funzionale all'abbattimento delle barriere doganali al fine di trasformare i paesi aderenti in un'unica area di libero scambio di merci e servizi. La seconda dinamica diviene parte costituente dei trattati europei nel 1986 e consiste in un processo di centralizzazione graduale delle politiche monetarie degli stati aderenti. Sebbene non sia immediato distinguere le norme relative all'una o all'altra dimensione³²⁵, risulta chiaro come l'insieme del progetto giuridico, una volta perfezionata l'area di libero scambio, ruoti intorno alla centralizzazione della politica monetaria e all'abbattimento di qualsiasi barriera valutaria da effettuarsi in tempi e modi prestabiliti³²⁶.

Un primo fondamentale punto di svolta risiede nel fatto che il Trattato sull'Unione europea fissa determinati requisiti di convergenza economica che gli Stati membri devono perseguire per rendere possibile la transizione verso l'unificazione monetaria. Infatti, fino a quel momento, le fonti

³²² A. SINAGRA, *Il "sistema" comunitario dopo l'Atto unico europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico istituzionale italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, Milano, Giuffrè, 1992.

³²³ Cfr. F. POCAR - C. SECCHI, *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 2-23. Il percorso che porta al Trattato di Maastricht è denso di momenti intermedi ma risulta tuttavia lineare ed incentrato sulla costruzione della unione monetaria. Si ricorda la riflessione del Consiglio europeo di Hannover 27-28 giugno 1988 in cui viene costituito un comitato con a capo Jacques Delors per delineare le tappe per l'unificazione monetaria il quale termina con il *Rapporto sull'Unione economica e monetaria* (1989). Altri momenti salienti sono: la pronuncia del Parlamento europeo nel senso di trasformare la Comunità in una Unione federale (cfr. GUCE 1990, C96) e il Consiglio europeo di Dublino del 25-26 giugno 1990.

³²⁴ Con il Trattato di Maastricht viene infatti concepito un «Fondo di coesione». Viene infatti sostituito l'art. 3 del Trattato CEE con l'integrazione della lettera j) recante «il rafforzamento della coesione economica e sociale» a livello di principio e, nel concreto, con l'art. 130 S par. 5 viene stabilito il termine per l'istituzione del fondo entro e non oltre il 31 dicembre 1993.

³²⁵ C. CURTI GIALDINO, *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, Zecca dello Stato, 1993, p. 101.

³²⁶ Un momento fondamentale e finale è quello in cui il Consiglio all'unanimità doveva decidere il tasso di conversione al quale le monete nazionali sarebbero state irrevocabilmente vincolate, nonché il tasso dell'ECU che doveva diventare la moneta unica degli Stati membri.

giuridiche europee consideravano sì la convergenza delle politiche economiche, ma si limitavano a dichiarazioni programmatiche rese maggiormente concrete da organismi deputati a favorirne la convergenza³²⁷. Per questo motivo la necessità di coordinamento delle politiche economiche si presenta in modo diffuso lungo tutto il testo del trattato sebbene la norma centrale sia l'art. 103 che, rispetto alle politiche economiche, conferma la definizione già usata dal Trattato CEE come «questione di interesse comune»³²⁸. L'elemento di novità risiede nel rinvio al 'nuovo' art. 102 A che configura il necessario coordinamento delle politiche economiche nel rispetto del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. 3 A) e nella «fissazione irrevocabile di tassi di cambio» finalizzata all'«introduzione di una moneta unica» (ECU). Pertanto, viene affermata espressamente la «conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche» nel quadro dei principi direttivi della stabilità dei prezzi, delle finanze pubbliche «sane» nonché di una «bilancia dei pagamenti sostenibile». Tali principi vengono ribaditi e articolati in dettaglio nella fonte giuridica sotto l'espressione «alto grado di sostenibile convergenza»³²⁹. In questo modo tale trattato supera, in senso più stringente, la precedente stabilità delle monete nazionali nel senso che, se prima ciascun Stato membro doveva mantenere la propria valuta dentro i margini di fluttuazione del Sistema Monetario Europeo, con questo trattato il cambio diventava ancora più rigido. Inoltre, nell'ottica di rigore economico, si tendeva a far convergere i tassi di interesse nel senso che veniva parametrato a quello dei tre Stati membri con l'inflazione più bassa. L'obiettivo della stabilità dei prezzi veniva definito nel senso di un tasso medio di inflazione che non superasse di oltre 1,5 punti percentuali quello dei tre Stati membri più virtuosi³³⁰. Il parametro imponeva quindi un confronto tra gli Stati membri e rendeva più stringente la cooperazione nelle politiche economiche.

Il parametro di convergenza che, tuttavia, sembra ricevere maggiore attenzione nel trattato è quello della sostenibilità del bilancio pubblico dello Stato membro. In particolare, l'attenzione sovranazionale è rivolta alla capacità di indebitamento degli Stati membri in quanto «devono evitare disavanzi pubblici eccessivi»³³¹. Il limite che conferisce oggettività all'aggettivo «eccessivi» è fissato dai due noti parametri e cioè: a) il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo entro il valore di riferimento del 3%; b) il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno

³²⁷ Cfr. a titolo di esempio la decisione del Consiglio 18 febbraio 1974 (GUCE 1974, L. 63) che istituisce un comitato di politica economica, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974D0122&from=IT>. Il comitato esisteva già dal 1964 ma con tale decisione viene fuso insieme ad altri organismi e rivolge la propria attenzione alle politiche economiche degli stati membri ed alle politiche di bilancio.

³²⁸ Cfr. Parte Terza, Titolo II, art. 103 Trattato CEE.

³²⁹ Cfr. art. 109 par. f, art. 104 C, *Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi* e *Protocollo sui criteri di convergenza di cui all'articolo 109 j del trattato che istituisce la Comunità europea*.

³³⁰ Artt 1, 3 e 5, *Protocollo sui criteri di convergenza di cui all'articolo 109 j del trattato che istituisce la Comunità europea*, Trattato sulla Unione europea.

³³¹ Cfr. per la definizione l'art. 104 C par. 6 del Trattato sulla Unione europea.

lordo entro il valore di riferimento del 60 per cento. Le ragioni che hanno portato alla fissazione di tali limiti rinviano all'obiettivo centrale del contenimento della spesa pubblica³³². In particolare, mentre il secondo parametro (60 per cento debito/pil) trova fondamento nella media dei rapporti debiti pubblici/pil degli Stati membri relativamente all'annualità 1992, il primo parametro (3% deficit/pil) sembra avere origini del tutto arbitrarie con il solo fine di porre un tetto alla spesa pubblica³³³. Questo aspetto manifesta la rilevanza della decisione politica trasposta in regola giuridica pura poiché appunto tale parametro non trova alcun fondamento nella teoria economica, tantomeno può misurare la solvibilità di uno Stato in quanto quest'ultima consiste nella effettiva capacità di rimborso e non può fondarsi su un termine di tipo meramente quantitativo.

L'astrattezza in termini numerici di tali parametri è, tuttavia, resa più elastica dallo stesso trattato che consente alcune eccezioni, sempreché i saldi e le politiche di bilancio dei singoli stati *tendano* agli obiettivi fissati. Infatti, le disposizioni possono essere derogate: a) per il rapporto disavanzo/prodotto interno lordo nel caso in cui il *deficit* diminuisca in modo sostanziale e continuo e raggiunga un livello che si avvicina al 3% oppure, in alternativa, il superamento del 3% sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento; b) per il rapporto debito/prodotto interno lordo qualora lo stesso si riduca in misura sufficiente avvicinandosi al 60 per cento con un «ritmo adeguato».

Sotto questo profilo emerge l'opportunità di fare alcune considerazioni.

a) *La valutazione del disavanzo eccessivo come decisione politica.* Una prima constatazione si basa sul fatto che la decisione in merito all'«esistenza» del disavanzo «eccessivo», e quindi di un giudizio circa la devianza di uno Stato membro, è eminentemente politica in quanto è il Consiglio che decide in merito a maggioranza qualificata³³⁴. Tutto ciò è dimostrato dal fatto che lo sfioramento dei limiti non fa scattare automaticamente la qualificazione di disavanzo «eccessivo», la quale è appunto subordinata a una pronuncia da parte del Consiglio. Infatti, ai sensi dell'art. 104 C, par. 6 del Trattato sull'Unione europea «il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, *decide*, dopo una valutazione globale, *se esiste* un disavanzo eccessivo». Solo a seguito di tale pronuncia, che sottende una valutazione di tipo politico, possono attivarsi una serie di misure che vanno dalla raccomandazione (par. 7), alla reiterazione di raccomandazioni riservate, intimazioni e richiesta di relazioni allo Stato membro (art. 8 e art. 9) fino alla pubblicizzazione delle

³³² M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 454 in merito alle ragioni dei parametri fissati dal Trattato di Maastricht.

³³³ Comitato dei Governatori delle Banche centrali degli Stati membri della Comunità Economica Europea, *Rapporto annuale*, 1992, p. 24, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar1992it.pdf>.

³³⁴ A. BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANANEA e G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 72.

raccomandazioni volte a rendere nota la scarsa credibilità di uno Stato membro sul mercato dei prestiti (art. 8). Inoltre, il Consiglio può infliggere ammende e intimare allo Stato membro di costituire un deposito infruttifero presso l'organismo sovranazionale. Questi ultimi aspetti assumono particolare rilevanza poiché l'intento sembra poter assumere un carattere più punitivo che repressivo della condotta dello Stato deviante.

b) *Il perimetro di consolidamento.* Un secondo aspetto di particolare rilevanza ai fini della presente indagine è il cosiddetto «perimetro di consolidamento» e cioè la tipologia dei soggetti i cui bilanci siano da ricomprendere nel conteggio generale e da confrontare poi con i valori del parametro di riferimento. Il trattato specifica, con una norma interpretativa, cosa computare nel disavanzo dato che per «pubblico» deve farsi riferimento alla pubblica amministrazione «statale, regionale o locale e [ai] fondi di previdenza sociale»³³⁵. L'ordinamento giuridico sovranazionale sembrerebbe aver quindi perimetrato l'ambito minimo da considerarsi ai fini della valutazione in ordine finanziario includendo, fin da questo momento, anche le amministrazioni territoriali. Lo Stato membro potrà teoricamente scegliere, secondo il proprio ordinamento giuridico istituzionale, le modalità che ritiene più opportune per allocare il proprio disavanzo tra i vari livelli di governo nella consapevolezza che quello delle amministrazioni locali deve essere comunque considerato in quanto l'ordinamento sovranazionale lo esige³³⁶.

Tutto ciò si traduce a livello nazionale in un documento contabile a carattere generale denominato «Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche»³³⁷. In questo conto è registrato l'insieme delle entrate e delle spese dei tre settori indicati dall'ordinamento europeo e cioè le amministrazioni centrali dello Stato, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale. Le risultanze di tale documento, come detto, sono di importanza fondamentale poiché i saldi che possono generarsi («indebitamento netto» o «accreditamento netto») rappresentano uno dei parametri di riferimento più importanti ai fini del rispetto dei vincoli europei, in particolare del Patto di Stabilità e Crescita e del *Fiscal Compact*.

Il perimetro di consolidamento, e cioè quali soggetti includere nel conto, è determinato dall'ISTAT in base a regole del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'UE (SEC 2010) il quale consiste in una serie di principi, metodi, e regole contabili tesi a fissare in modo sistematico

³³⁵ I valori di riferimento e le definizioni citate sono specificati negli artt. 1 e 2 del *Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi* allegato al Trattato sulla Unione europea. In particolare, per quanto concerne la specificazione dell'aggettivo «pubblico» si precisa che la norma è espressamente interpretativa dell'art. 104 C.

³³⁶ G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica: origine, evoluzione e crisi del Patto europeo di stabilità e crescita*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, Milano, Giuffrè 1, 2012, p. 128: «Questo significa che seppur indirettamente anche la finanza pubblica locale assume rilievo ai fini del PSC».

³³⁷ T. TESSARO - M. SIMONETTO, *Equilibri del bilancio 'armonizzato' e pareggio di bilancio nelle verifiche degli organi di controllo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Gli autori osservano che a perseguire l'equilibrio è l'intera pubblica amministrazione e non solo quella centrale.

e dettagliato come devono misurarsi le grandezze economiche in coerenza con ulteriori linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti delle Nazioni Unite.³³⁸

È interessante osservare che, in base ai suddetti sistemi, le unità istituzionali da ricomprendere nel conto consolidato generale sono quelle che «agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese». In particolare, il criterio discriminante principale è proprio il fatto che siano produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita che si traduce nell'ulteriore espressione «criterio del prezzo economicamente significativo»³³⁹. Tutto ciò significa che devono essere inclusi nel settore delle amministrazioni pubbliche quei soggetti che coprono con i ricavi derivanti dalla vendita sul mercato di beni e servizi una quota non superiore al 50 per cento dei costi di produzione e cioè, detto in altri termini, tutti i soggetti che non siano in qualche modo sovvenzionati per oltre la metà dei propri bilanci da risorse pubbliche, le quali possono essere anche contribuzioni obbligatorie da parte dei contribuenti. Secondo tale logica entità come RAI e ANAS rientrano nel conto consolidato mentre non ci rientrano aziende controllate dallo Stato come Enel, Eni, Poste Italiane. In conclusione, si può affermare che il debito pubblico che viene considerato secondo la disciplina europea è calcolato in base a un criterio metodologico che elimina molti soggetti in base ad una sorta di autosufficienza³⁴⁰.

c) Il ricorso al prestito per il fabbisogno del settore statale. Nel quadro sopra delineato, particolare rilevanza assume l'aspetto delle norme che regolano l'accesso alle risorse monetarie in termini di liquidità necessaria al fabbisogno del settore statale che si traduce in limitazioni quantitative e qualitative del ricorso al prestito di breve termine per le spese di funzionamento, il quale può avvenire solo in base a precise modalità e in presenza di specifiche circostanze. Questo aspetto, che riguarda la gestione dei flussi di cassa, investe la cosiddetta disciplina della Tesoreria dello Stato e, prima di analizzare la questione, è necessario aprire una breve parentesi. Il Tesoriere è il soggetto giuridico-economico che, per conto dello Stato, effettua concretamente gli incassi e i pagamenti. In sostanza, le movimentazioni del conto corrente dello Stato sono effettuate e detenute presso il rispettivo Tesoriere che, in base ad uno storico rapporto di convenzione, è la Banca

³³⁸ Nel 1995 questo sistema è stato modificato (SEC 95 approvato con regolamento del Consiglio n. 2223/CE del 25 giugno 1996) coerentemente con il nuovo sistema dei conti nazionali SNA '93, redatto dall'Onu e da altre istituzioni internazionali, tra cui Eurostat. Nel 2013 il sistema è stato nuovamente modificato (SEC 2010, approvato con regolamento UE n. 549/2013) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013.

³³⁹ A. MONORCHIO - L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di stato*, VIII ed., Bari, Cacucci, 2021, pp. 227 s.

³⁴⁰ Cfr. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni*, Roma, RomaTrE-Press, 2020, p. 64 s., sul sistema dei conti e sulle correlazioni con l'indebitamento.

d'Italia³⁴¹. La cosiddetta gestione dei flussi di cassa, e cioè la gestione di incassi e pagamenti del bilancio dello Stato, avviene ogni giorno su un conto denominato «conto disponibilità del Tesoro» che lo Stato, e per l'esattezza il Ministero dell'Economia, detiene presso la Banca d'Italia. Sotto questo profilo, il diritto europeo ha influenzato in maniera determinante i rapporti tra la Tesoreria e lo Stato nel senso che il saldo di tale conto corrente non può essere negativo. Infatti, il Trattato sull'Unione europea vieta qualsiasi concessione di «scoperti di conto o qualsiasi forma di facilitazione creditizia» da parte delle banche centrali agli stati e alle loro articolazioni, nonché l'acquisto diretto di titoli del debito pubblico³⁴².

Tutto ciò ha cambiato in modo radicale il ruolo della banca centrale di «prestatore di ultima istanza» nei confronti dello Stato e ha avuto immediati effetti nell'ordinamento giuridico italiano con la disapplicazione delle norme che consentivano il funzionamento di questo meccanismo, seppur nel limite del 15 per cento dello sbilancio a debito del Tesoro³⁴³. Pertanto, tale limitazione al finanziamento dei disavanzi pubblici da parte della banca centrale si è tradotta in un principio di divieto di monetizzazione del debito pubblico non solo di medio lungo termine ma anche di breve termine, cosiddetto «debito fluttuante». In altri termini, posto che la gestione di tesoreria trova luogo in una moltitudine di operazioni di cassa quotidiane, qualora il conto corrente dello Stato sopra menzionato («conto disponibilità del Tesoro») registri un saldo negativo per momentanea deficienza di liquidità, la Tesoreria non può produrre moneta e finanziare così il fabbisogno statale, ancorché momentaneo. Tutto ciò, ha come diretta conseguenza il fatto che lo Stato è obbligato a realizzare operazioni finalizzate alla copertura di tali deficienze di cassa momentanee, tra cui l'emissione di titoli a brevissimo termine (BOT) i quali devono essere collocati sui mercati e cioè acquistati da

³⁴¹ Il servizio di Tesoreria per conto dello Stato è affidato alla Banca d'Italia sin dal 1° febbraio 1895 ai sensi della Convenzione del 30 ottobre 1894, approvata con r.d. 10 dicembre 1894 n. 533 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1894/12/10/288/sg/pdf>), convertito in legge 8 agosto 1895, n. 486, nonché del regolamento per il servizio di Tesoreria, approvato con r.d. 15 gennaio 1895, n. 16. Inoltre, con legge 28 marzo 1991, n.104, la gestione del servizio di Tesoreria per conto dello Stato è stata prorogata al 31 dicembre 2010, prevedendosi inoltre che l'affidamento del servizio si intende tacitamente rinnovato ogni venti anni, salva disdetta di una delle parti da notificarsi all'altra parte almeno cinque anni prima della scadenza. Cfr. anche le due importanti fonti che regolamentano il debito pubblico e cioè il d.p.r. 30 dicembre 2003, n. 398, e la legge 26 novembre 1993, n. 483.

³⁴² Cfr. art. 104 Trattato sull'Unione europea, ora art. 123 TFUE.

³⁴³ Il finanziamento del fabbisogno statale da parte della Banca d'Italia era stabilito dall'art. 1 e dall'art. 2 del d. lgs. 7 maggio 1948, n. 544. Il limite dell'anticipazione di Tesoreria, peraltro su base provinciale, consisteva nel 15 per cento rispetto al «complessivo importo degli originari stati di previsione della spesa effettiva e dei successivi stati di variazione». Tale limite è stato poi ridotto al 14 per cento con l'articolo unico legge 13 dicembre 1964, n. 1333. Le anticipazioni straordinarie potevano essere disposte con provvedimento legislativo. La disposizione è stata formalmente abrogata con l'art. 1, co. 1 e allegato d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212. Occorre precisare a questo punto che, in questa sede, si fa riferimento al debito di breve termine («fluttuante») poiché, per quanto concerne il finanziamento del debito di medio-lungo periodo, si era già posta in essere una separazione tra Banca d'Italia e Tesoro con il cosiddetto «divorzio» nel 1981. Quest'ultima riforma fu attuata mediante i poteri esecutivi del Ministro del Tesoro volti a disapplicare una delibera del 23 gennaio del 1975 del «Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio» e uno scambio di lettere con il Governatore della Banca d'Italia volta a superare ciò che erano operazioni di finanziamento del Tesoro fondate su prassi e non su norme giuridiche. Invece, il finanziamento del debito a breve termine, e cioè ciò che si osserva in tale paragrafo fondava la sua forza su una norma giuridica, appunto il d. lgs. 7 maggio 1948, n. 544.

operatori economici diversi dalla ‘Tesoreria - Banca d’Italia’³⁴⁴. Si può dedurre pertanto che l’acquisto dei titoli e quindi il finanziamento del debito sovrano è stato trasferito agli operatori economici privati abilitati a partecipare alle aste, in base ad apposite convenzioni, i quali consistono in banche, anche extracomunitarie, e società di intermediazione mobiliare³⁴⁵.

In considerazione di quanto sopra descritto, è opportuno prestare attenzione al funzionamento del sistema di Tesoreria per il complesso delle pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato e dalle amministrazioni statali. Sotto questo profilo, l’interesse si concentra sulle amministrazioni territoriali rispetto alle quali il legislatore, nel contesto del rafforzamento dell’autonomia finanziaria avvenuto a partire dagli anni Novanta, aveva configurato un sistema di tesoreria «mista». Secondo tale sistema, dovevano affluire sulla contabilità della Tesoreria centrale statale le entrate derivanti dal bilancio statale mentre tutto il resto delle entrate proprie dovevano depositarsi direttamente sul conto corrente bancario dell’ente presso il proprio Tesoriere. Tale sistema è alternativo alla modalità di gestione tradizionale a «tesoreria unica» secondo il quale tutte le giacenze confluiscono nella Tesoreria statale. Proprio in virtù delle esigenze di controllo e di contenimento della finanza pubblica il legislatore ha sospeso il regime di tesoreria unica misto e ha ripristinato l’originario regime di tesoreria unica tradizionale. In tal senso l’autonomia finanziaria degli enti locali in fatto di disporre della propria liquidità depositandola presso propri tesorieri è divenuta recessiva rispetto alla esigenza di raccogliere le risorse monetarie presso un unico Tesoriere³⁴⁶.

La condizione necessaria e sufficiente affinché quanto osservato possa sussistere è la sottrazione del diritto di conio alla Banca centrale italiana e l’attribuzione dello stesso alla Banca Centrale Europea, la quale opera in assoluta indipendenza. Per rendere effettive le suddette finalità, infatti, il Trattato sull’Unione crea una struttura istituzionale deputata alla transizione, alla sorveglianza e alla gestione della unificazione monetaria. A conclusione di tale punto è opportuno fare alcuni cenni in merito che si collegano a relativi profili teorici. Le istituzioni finanziarie principali

³⁴⁴ Per verificare i dati aggregati in merito è opportuno consultare il «Conto riassuntivo dello Stato» prodotto dalla Ragioneria Generale dello Stato su base mensile e in base ad informazioni trasmesse dalla Tesoreria. Tale conto è composto da un quadro generale e da altri quadri più analitici.

³⁴⁵ Cfr. art. 1 co. 5 d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58. L’elenco degli «Specialisti in titoli di Stato» aggiornato al 19.11.2021 degli operatori con obbligo di sottoscrizione dei titoli collocati tramite asta (http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/elenco_specialisti/elenco/Elenco_d_egli_Specialisti_in_titoli_di_Stato_-_Dal_22_novembre_2021_.pdf) annovera i seguenti: Barclays Bank Ireland PLC; BNP Paribas; BofA Securities Europe S.A.; Citibank Europe Plc; Crédit Agricole Corp. Inv. Bank; Deutsche Bank A.G.; Goldman Sachs Bank Europe SE; HSBC Continental Europe; Intesa Sanpaolo S.p.A.; J.P. Morgan AG; Monte dei Paschi di Siena; Capital Services Banca per le Imprese S.p.A; Morgan Stanley Europe SE; NatWest Markets N.V.; Nomura Financial Products Europe GmbH; Société Générale Inv. Banking; UniCredit S.p.A.

³⁴⁶ Il sistema di tesoreria unica si è costituito a partire dalla prima metà degli anni ’80 con la legge n. 720 del 1984. Cfr. anche art. 35, commi da 8 a 13 del dl n. 1/2012 che ha sospeso fino al 31 dicembre 2014 l’applicazione del regime di tesoreria misto per vari apparati della pubblica amministrazione. Il termine del 31 dicembre 2014 è stato rinviato, prima al 31 dicembre 2017 (art. 1 co. 395 della legge n. 190/2014 – legge di stabilità 2015) e, successivamente, al 31 dicembre 2021 (art. 1 co. 877 della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

configurano un modello fortemente centralizzato e le disposizioni del trattato prospettano la sottrazione del diritto di conio agli Stati membri con conseguente diminuzione della sovranità monetaria anche in questo aspetto tradizionalmente nazionale³⁴⁷. La disciplina europea definisce il rapporto che deve intercorrere tra le competenze residuali della banca centrale nazionale nei confronti dello Stato, il quale deve essere improntato alla reciproca indipendenza e, a tal fine, è richiesto espressamente l'adeguamento della legislazione nazionale all'ordinamento europeo³⁴⁸. Inoltre, le banche centrali sono integrate nel Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) e sono chiamate ad eseguire le istruzioni degli organi della Banca Centrale Europea (BCE). Il SEBC si configura come assolutamente indipendente tanto dagli Stati membri che dalle altre istituzioni dell'Unione. La Banca centrale europea è inoltre partecipata dalle banche centrali nazionali che «sono le sole sottoscrittrici e detentrici del capitale», aspetto quest'ultimo che rafforza la sua indipendenza dagli stati³⁴⁹. Tale istituzione determina, in sostanza, la politica monetaria, la quale è peraltro attribuita in via esclusiva all'Unione europea, disponendo di poteri decisionali anche di tipo normativo e non è responsabile dinanzi agli organismi europei o nazionali.

³⁴⁷ Cfr. Art. 105 A Trattato sull'Unione europea: «1. La BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote all'interno della Comunità. La BCE e le Banche centrali nazionali possono emettere banconote. Le banconote emesse dalla BCE e dalle Banche centrali nazionali costituiscono le uniche banconote aventi corso legale nella Comunità.»

³⁴⁸ Cfr. art. 108 e 109 E par. 5, art. 7 del Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

³⁴⁹ Cfr. art. 28.2 del Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

1.3. L'iniziale attuazione dei fondamentali economico-finanziari europei. Le limitazioni all'ordinamento finanziario nazionale poste dai regolamenti costituenti il «Patto di Stabilità e Crescita». L'aspetto della rendicontazione preventiva come controllo del processo di formazione del bilancio statale

La nascita del «Patto di Stabilità e Crescita» (PSC) può essere fatta risalire al Consiglio europeo di Madrid del 1995³⁵⁰ nel quale si sottolineava l'importanza di una «sana gestione delle finanze pubbliche» ai fini della convergenza economica «duratura». È, infatti, in questa fase che il Consiglio Europeo ha preso atto dell'intenzione della Commissione di presentare entro il termine prefissato per l'anno successivo (1996) le «modalità per garantire la disciplina di bilancio» degli Stati membri appartenenti all'Unione economica e monetaria (UEM) nonché le relazioni tra questi stati e quelli non appartenenti alla zona euro³⁵¹. Quanto prospettato inizierà a prendere forma nell'ambito del Consiglio europeo di Dublino³⁵² nel quale appare per la prima volta l'espressione «Patto di Stabilità e Crescita» (PSC), la quale è riferita ai principi e agli elementi principali volti a garantire la disciplina di bilancio nell'unificazione monetaria. In questa sede si paventava, per il tramite del Consiglio Ecofin, lo studio di un regolamento al fine di rafforzare la sorveglianza ed il coordinamento dei bilanci statali nonché le modalità attuative della procedura circa i disavanzi eccessivi disciplinata in via generale dal Trattato sull'Unione europea³⁵³ «per una stretta applicazione» dello stesso e «delle disposizioni giuridiche sulla stabilità di bilancio».

Alla vigilia del completamento dell'ultima di tre fasi dell'unificazione monetaria viene pertanto a delinearsi la disciplina influenzante le politiche di bilancio degli stati europei in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam (1997)³⁵⁴ dal quale scaturiscono le relative fonti giuridiche³⁵⁵.

³⁵⁰ Cfr. *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995, § II, https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_it.htm. Si nota inoltre un particolare interesse per le relazioni tra stati della zona euro e stati membri non appartenenti all'unione monetaria: «Il Consiglio europeo chiede che il Consiglio ECOFIN esamini, in collaborazione con la Commissione e l'Istituto monetario europeo, ciascuno nei rispettivi settori di competenza, l'insieme delle questioni derivanti dal fatto che alcuni Stati membri potrebbero non aderire all'area dell'euro sin dall'inizio e in particolare modo, ma non esclusivamente, quelle relative ai problemi connessi con la stabilità monetaria. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio ECOFIN di riferirgli in merito alle due questioni sopra menzionate il più presto possibile».

³⁵¹ Occorre segnalare un passaggio intermedio intercorso in cui sono state ribadite le decisioni del Consiglio europeo di Madrid del 15 e 16 dicembre 1995, cfr. *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Firenze, 21 e 22 giugno 1996, par. II, https://www.europarl.europa.eu/summits/fir1_it.htm

³⁵² Cfr. *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Dublino, 13 e 14 dicembre 1996, https://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_it.htm.

³⁵³ Si precisa che è disciplinata a quell'epoca dal Trattato sulla Comunità Europea come modificato dal Trattato sull'Unione europea (Maastricht). In questo paragrafo si usa quest'ultimo per evidenziarne il collegamento.

³⁵⁴ Cfr. *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Amsterdam, 16 e 17 giugno 1997 https://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/260697_it.htm

³⁵⁵ Occorre precisare che nella stessa sede viene approvata una ulteriore risoluzione (Ris. CE 16 giugno 1997) su crescita e occupazione in un contesto non inflazionistico. Tale risoluzione si ricollega indirettamente a quella relativa al patto di

Il «Patto di Stabilità e Crescita» (PSC), contrariamente al fatto che il nome possa far pensare a un accordo di livello internazionale, è disciplinato da fonti giuridiche di diritto europeo a carattere secondario. In particolare, gli atti giuridici che lo compongono consistono in una risoluzione del Consiglio europeo (Ris. CE 17/06/1997)³⁵⁶ e in due regolamenti (regolamento CE n. 1466/97 e regolamento CE n. 1467/97)³⁵⁷ riguardanti, rispettivamente, il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio sul coordinamento delle politiche economiche, e le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

Preme pertanto osservare che gli atti su cui si fonda il «Patto di Stabilità e Crescita» appartengono al cosiddetto diritto europeo a carattere «derivato» il quale consta di atti unilaterali che possono essere tipici, e cioè espressamente previsti dai trattati come appunto i regolamenti, oppure atipici come la risoluzione³⁵⁸. Il «Patto di Stabilità e Crescita» è quindi disciplinato dal diritto europeo derivato e nello specifico da atti unilaterali tipici e atipici che sottolineano l'importanza di conservare l'equilibrio per le «finanze pubbliche quale strumento per rafforzare le condizioni favorevoli alla stabilità dei prezzi». L'obiettivo centrale è, quindi, quello di orientare le politiche di bilancio nazionali affinché queste sostengano una politica monetaria centralizzata orientata alla stabilità. Tutto ciò viene tradotto, in concreto, con il principio dell'equilibrio di bilancio inteso quale «saldo prossimo al pareggio o positivo». Sebbene entrambi i regolamenti siano riconducibili alla generale disciplina di bilancio, ognuno di essi si interessa ad uno specifico aspetto, ed è pertanto opportuno effettuare un approfondimento a riguardo dei contenuti.

Il regolamento CE n. 1466/97 definisce il controllo dei bilanci pubblici nazionali e il coordinamento delle politiche economiche. Esso trae fondamento dal Trattato sull'Unione europea, il quale aveva demandato proprio alla fonte regolamentare (art. 103 par. 5) la possibilità di stabilire «le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale». Quest'ultimo aspetto consiste in una procedura, definita dal medesimo trattato (art. 103, par. 2, 3 e 4), secondo la quale il Consiglio, in

stabilità in quanto trae fondamento dal Trattato sulla Unione europea (art. 102 A e art. 103) per prevedere un incremento del coordinamento in materia di politica economica per mezzo di sistemi fiscali e di protezione sociali più favorevoli all'occupazione. Tutto ciò rinvia a quanto stabilito in precedenza ad Essen (cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo del 9-10 dicembre 1994, Essen https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm#empl, §1). Il Consiglio Europeo assume in capo alla UE la lotta alla disoccupazione alla quale deve corrispondere la risoluzione di problemi strutturali, favorire «il dialogo fra le parti sociali e gli ambienti politici» ed esortare alla «responsabilità» le varie parti in causa. Indica a tal fine alcune direttrici: la formazione permanente, una organizzazione del lavoro più flessibile, una politica salariale moderata, la riduzione dei costi accessori del lavoro, ed una politica occupazionale attiva talché «il desiderio del singolo di cercare costantemente un'occupazione sul normale mercato del lavoro deve essere mantenuto vivo». Sembra pertanto che tali propositi si siano tradotti in Italia nella legge delega 24 giugno 1997, n. 196 e nel d.lgs. 7 agosto 1997, n. 280 e d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468.

³⁵⁶ Sebbene la risoluzione non sia un atto vincolante – tant'è che non è neanche contemplata nei trattati – assume rilevanza il suo contenuto in quanto il Consiglio utilizza tali atti per definire un orientamento.

³⁵⁷ Cfr. il Ris. CE 17/06/1997, par. III, il regolamento CE 1466/97, punto 2 del preambolo, e il regolamento CE 1467/97 punto 3 del preambolo). I regolamenti sono stati emanati poche settimane dopo la risoluzione e cioè il 7 luglio 1997.

³⁵⁸ Cfr. art. 288 del *Trattato di Funzionamento dell'Unione europea* e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114534>.

base alle raccomandazioni della Commissione, elabora un progetto di politica economica *ad hoc* per ciascuno Stato membro e lo trasmette al Consiglio europeo. In questa sede vengono elaborate le conclusioni e il tutto è rimesso al Consiglio che direziona una raccomandazione agli Stati membri. A questa centralizzazione di fatto della politica economica, per essere effettiva, deve accompagnarsi un idoneo controllo (c.d. «sorveglianza multilaterale») che ha come organo propulsivo la Commissione, la quale periodicamente elabora relazioni circa la conformità delle politiche degli Stati membri, che ritrasmette al Consiglio.

La caratteristica principale di tale regolamento è, quindi, quella di porre in essere una duplice forma di controllo, preventiva e successiva, che «integra la procedura di sorveglianza multilaterale [...] che consente al Consiglio di avvertire tempestivamente uno Stato membro della necessità di adottare le necessarie misure di bilancio correttive per evitare che il disavanzo pubblico diventi eccessivo»³⁵⁹. Al fine di perseguire quest'ultimo obiettivo si introduce un adempimento a carico degli Stati membri che consiste nella elaborazione e nella presentazione alla Commissione europea di un «programma a medio termine» che prende il nome specifico di «programma di stabilità» per gli stati afferenti all'area euro e di «programma di convergenza» per gli stati non afferenti all'area euro.

In sostanza, pertanto, si impongono agli Stati membri precisi adempimenti a cadenza periodica. I «programmi», che devono essere presentati ogni anno e che devono coprire un arco temporale triennale, rappresentano gli strumenti con cui è resa effettiva la sorveglianza dell'Unione europea sugli Stati membri e devono altresì avere precisi contenuti definiti in modo tassativo dallo stesso regolamento. Per questo motivo, in un'ottica di 'rendicontazione preventiva', gli stati devono redigere tale documentazione riportandovi una serie di parametri relativi alla propria situazione economico-finanziaria, tra cui la descrizione dei provvedimenti salienti della manovra di bilancio che si intendono adottare e le ipotesi e le stime sull'andamento dell'economia. Tuttavia, tra i contenuti prescritti dal regolamento, quello che sembra di maggior rilievo, e da cui discendono tutti gli altri, è «l'Obiettivo a Medio Termine» (OMT) definito nella sostanza in una «situazione di bilancio della pubblica amministrazione con saldo prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL». La motivazione alla radice di questo obiettivo si può rintracciare nel preambolo del regolamento secondo cui tale regola consentirebbe agli Stati membri di affrontare i normali cicli economici mantenendo il disavanzo pubblico entro il valore del 3% del PIL. Si coglie inoltre una continuità tra le prescrizioni generali del trattato (art. 104 C) e quelle particolari del regolamento in merito alla valutazione di carattere politico che il Consiglio deve effettuare, nell'esaminare e controllare i programmi degli stati, posto che

³⁵⁹ Il testo citato è tratto dal punto 5 del preambolo del regolamento CE n. 1466/97, i corsivi sono elaborazione propria.

l'obiettivo consiste anche «nel percorso di avvicinamento» e si «deve tener conto delle pertinenti caratteristiche cicliche strutturali dell'economia di ciascun Stato membro». Sotto questo profilo non si rileva alcuna differenza tra il «programma di stabilità» e il «programma di convergenza». L'unica eccezione riguarda gli stati non afferenti alla zona euro per cui, tra i contenuti da valutare, saranno considerati anche la politica monetaria nazionale e la stabilità dei prezzi all'interno del Paese.

L'oggetto del regolamento CE n. 1467/97, invece, è l'equilibrio delle finanze pubbliche e ha come funzione quella di specificare le modalità attuative della procedura correttiva e sanzionatoria disciplinata dal Trattato sull'Unione europea, nel caso in cui uno Stato superi il limite del disavanzo consentito³⁶⁰. In particolare, il regolamento aggiunge i termini della procedura e specifica il significato di alcune situazioni di deroga che rientrano in quello che il trattato definisce come «eccezionale e temporaneo» superamento del valore limite (art. 104 C par. 2 lett. a).

Sotto questo profilo, lo schema definito dal trattato attribuisce alla Commissione il potere di iniziativa per identificare la presenza di un disavanzo eccessivo in un quadro di relazioni, pareri e raccomandazioni che vengono poi direzionate al Consiglio quale ultimo organo decisionale. Questa sequenza procedurale prosegue con una interazione continua tra le istituzioni europee menzionate e lo Stato membro in un modello composto da raccomandazioni, intimazioni e sanzioni. Il regolamento CE n. 1467/97 attribuisce certezza giuridica ed effettività a questa impostazione mediante la definizione di termini precisi, ma anche di automatismi che contraggono i margini di flessibilità e di discrezionalità previgenti. Infatti, secondo l'art. 104 C par. 8 del Trattato sull'Unione europea il Consiglio, nel caso in cui lo Stato membro disattenda le prime raccomandazioni, avrebbe la possibilità e *non* l'obbligo di renderle pubbliche, come invece prescritto dal regolamento³⁶¹. Fatta salva questa particolarità il regolamento si concentra sulle tempistiche in linea con il titolo recante «regolamento per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi».

La specificazione effettuata dal regolamento merita una lettura comparata con il trattato (art. 104 C) poiché stabilisce in particolare: a) un termine di due settimane affinché il «Comitato monetario», quale organo consultivo³⁶², rilasci il parere alla Commissione; b) un termine di tre mesi affinché il Consiglio si esprima sul fatto «se [esista] un disavanzo eccessivo», termine che decorre dalla data delle comunicazioni pervenute dallo Stato membro in merito ai propri conti pubblici sulla

³⁶⁰ Cfr.: regolamento CE n. 1467/97, punto 1 del preambolo: «è necessario accelerare e chiarire le modalità d'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi istituita con l'articolo 104 C del trattato al fine di prevenire l'emergere di disavanzi pubblici eccessivi e di correggere prontamente i disavanzi che si siano tuttavia determinati».

³⁶¹ Cfr. art. 4 regolamento CE n. 1467/97 che nello stabilire i termini usa una formula che sembra ambigua e prefigurativa di un automatismo: «L'eventuale decisione del Consiglio di rendere pubbliche le sue raccomandazioni, laddove si sia constatato, in conformità con l'articolo 104 C, paragrafo 8, che tali raccomandazioni non abbiano avuto seguito effettivo, è adottata immediatamente dopo lo scadere del termine disposto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4 del presente regolamento».

³⁶² Cfr. art. 109 C del Trattato poi divenuto «Comitato economico-finanziario».

base di un'ulteriore fonte giuridica³⁶³; c) un termine massimo di quattro mesi che il Consiglio deve dare allo Stato membro «contemporaneamente» all'emanazione delle prime raccomandazioni; d) un termine affinché il Consiglio possa intimare allo Stato membro di ottemperare, il quale è deliberato entro un mese dalla precedente decisione del medesimo organo con cui consta che le proprie raccomandazioni sono state disattese; e) un termine di due mesi dalle intimazioni, affinché il Consiglio irroghi le sanzioni allo Stato membro. Sotto il profilo sanzionatorio il regolamento precisa l'ammontare del deposito, da costituirsi «presso la Commissione», a carattere infruttifero che può essere preteso dallo Stato tra lo 0,2% e il 0,5% del rispettivo PIL e stabilisce che tale deposito può essere trasformato in ammenda, la quale, al contrario del deposito, non è restituita allo Stato e viene anzi ripartita tra gli stati virtuosi³⁶⁴.

Un ulteriore aspetto sviluppato dal regolamento (CE) n. 1466/97 riguarda la specificazione del margine di flessibilità che il trattato riserva alla Commissione in merito alla sorveglianza dei conti pubblici degli Stati membri. Quest'ultima, infatti, nell'esaminare il rispetto della disciplina di bilancio da parte delle singole nazioni, può valutare che il superamento del valore di riferimento sia solo «eccezionale e temporaneo». Tuttavia, il trattato non specifica il campo semantico di tale espressione tant'è che a colmare questo vuoto interviene il regolamento (CE) n. 1467/97 che effettua un lavoro di interpretazione e di regolamentazione di dettaglio. In particolare, il superamento del valore limite è considerato «eccezionale e temporaneo» quando sia determinato da «un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro» oppure nel caso di «una grave recessione economica». In entrambi i casi, affinché l'evento sia considerato effettivamente «temporaneo», la Commissione deve accertare, sulla base di proprie proiezioni, che il disavanzo tornerà a diminuire al di sotto del valore limite dopo che sia cessata la situazione derogatoria. Il regolamento non specifica ulteriormente cosa si debba intendere per «evento inconsueto» mentre il parametro di riferimento per misurare la «grave recessione economica» è un declino annuo del PIL in termini reali pari al 2 per cento.

L'influenza che esercita il «Patto di Stabilità e Crescita» sulle politiche di bilancio degli Stati membri è palesata nel testo degli stessi documenti di cui si compone. L'obiettivo dichiarato è quello di attuare il trattato in modo tempestivo nel quadro di un «orientamento politico rigoroso» e, sebbene nel testo si riconosca la competenza nazionale della politica di bilancio «fatte salve le disposizioni del trattato»³⁶⁵ la si assoggetta al fine superiore della stabilità dei prezzi. D'altronde, l'intera disciplina dell'Unione Economica Monetaria, che il «Patto di Stabilità e Crescita» riflette, si fonda sulla

³⁶³ Cfr. Regolamento CE n. 3605/93.

³⁶⁴ Gli stati virtuosi sono gli Stati membri partecipanti all'area dell'euro che non hanno un disavanzo eccessivo. Le sanzioni di cui all'articolo 104 C del Trattato sull'Unione europea non hanno ripercussioni sui massimali di spesa contenuti nelle prospettive finanziarie.

³⁶⁵ Cfr. Ris. CE 17/06/1997, par. II.

dissociazione fra la titolarità del potere economico e la titolarità di quello monetario³⁶⁶ e questo richiede regole fiscali rigide. Sotto questo profilo si individua inoltre l'incompletezza del «Patto di Stabilità e Crescita» nel senso che esso non effettua un collegamento tra disavanzo e debito³⁶⁷.

Dal punto di vista strettamente giuridico occorre inoltre osservare che le disposizioni del «Patto di Stabilità e Crescita» hanno valore ricognitivo-attuativo³⁶⁸ rispetto al diritto primario europeo e, potenzialmente, valore integrativo. Ad avvalorare quest'ultima prospettiva vi è il rinvio effettuato dall'art. 104 par. 14 del TCE (come modificato dal Trattato sull'Unione europea) al protocollo allegato sulla procedura dei disavanzi eccessivi, il quale prevedeva che il Consiglio potesse adottare opportune disposizioni 'sostitutive' delle disposizioni del protocollo. Infatti, malgrado il principio di legalità affermato dall'art. 288 TFUE, secondo cui nessun atto del diritto europeo derivato può alterare la portata di una norma primaria europea, è da considerarsi il divieto di alterazione del c.d. *acquis communautaire* (artt. 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea) per cui la disciplina giuridica del trattato costituisce una sorta di base comune e, laddove fissa chiaramente gli obiettivi essenziali, possono introdursi regole più restrittive mediante il diritto europeo derivato³⁶⁹. Questa eventualità diventerà più forte solo successivamente, per esempio con la revisione della disciplina che configurerà l'«Obiettivo a Medio Termine» come «saldo strutturale», e quindi come un parametro più stringente rispetto ai parametri stabiliti dai trattati. Infatti, ciò si tradurrà in una profonda ingerenza sui bilanci pubblici nazionali poiché, secondo questa regola, gli investimenti pubblici devono trovare copertura con un avanzo di entrate correnti e quindi con l'imposizione fiscale³⁷⁰. Tuttavia, fin dalla prima versione del «Patto di Stabilità e Crescita», si manifestano le potenzialità estensive e creative con riferimento, per esempio, alla disciplina differenziata tra gli Stati membri per cui quelli afferenti all'area della moneta unica sarebbero soggetti a obblighi di risultato, mentre quelli fuori dalla zona euro risponderebbero ad obblighi di condotta³⁷¹. Si rende a tal fine necessaria una precisazione prima di procedere nell'indagine. Nell'attuale configurazione dell'Unione europea il «Patto di Stabilità e Crescita» individua due distinte aree di Stati membri: l'area degli Stati membri che hanno adottato

³⁶⁶ G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica: origine, evoluzione e crisi del Patto europeo di stabilità e crescita*, in *Riv. di dir. fin. e sc. fin.*, Milano, Giuffrè 1, 2012, p. 130.

³⁶⁷ R. FIORITO, *Più incompleto che stupido: osservazioni e proposte sul patto di stabilità e crescita*, Siena, Università di Siena, 2002, p. 6 s. che propone «l'adozione di una soglia per il massimo disavanzo consentito che vari inversamente rispetto all'eccesso di debito pubblico».

³⁶⁸ G. RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie e vincoli del patto di stabilità e crescita*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 22 s.

³⁶⁹ G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in M.L. BASSI (a cura di), *Le nuove regole del bilancio statale*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 256-281, in particolare p. 266 s.; Cfr. anche, in materia di ambiente, l'art. 199- ex 130 T TCE.

³⁷⁰ F. BALASSONE - D. FRANCO, *Investimenti pubblici e Patto di stabilità e crescita: è opportuno introdurre la "golden rule"?*, in *Riv. Il Mulino*, 3, 1998, pp. 345-374: «L'onere per la loro realizzazione non può più essere attribuito, mediante il ricorso al debito, anche alle generazioni di cittadini che ne trarranno beneficio in futuro.»

³⁷¹ Cfr. R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita, verso un patto di flessibilità?*, *Giorn. dir. amm. vo*, 9, 2002 pp. 1000 ss.

l'euro e l'area degli Stati membri che non hanno adottato l'euro. Più esattamente si dovrebbe distinguere tra gli Stati membri che compongono l'Unione Monetaria e gli altri Stati membri poiché nello spazio geografico europeo si possono individuare stati che adottano l'euro come moneta sulla base di convenzioni internazionali o per scelta unilaterale e che non fanno parte non solo dell'Unione Monetaria ma neanche dell'Unione europea³⁷². Tale distinzione in due gruppi di Stati membri si riflette nei precetti, nei principi e nei meccanismi stabiliti dal «Patto di Stabilità e Crescita», che distingue appunto le due aree e alle quali indirizza norme differenti. Al fine di preservare l'omogeneità del lavoro di indagine l'attenzione sarà focalizzata alla normativa relativa ai paesi della c.d. «zona euro» in quanto l'oggetto della tesi è riferito all'autonomia finanziaria locale dello Stato italiano la cui moneta è l'euro, fatti salvi brevi cenni alla condizione degli stati extra zona euro qualora risultassero utili in termini di comparazione.

La configurazione del «Patto di Stabilità e Crescita» finora trattata corrisponde, si è precisato, alla sua impostazione originaria, la quale è stata successivamente modificata per via delle vicissitudini intercorse osservando la sua attuazione concreta. Tuttavia, già nella sua prima stesura, si potevano prevedere alcune criticità nel suo funzionamento concreto data la sussistenza di alcune imprecisioni nelle norme che disciplinavano la procedura di sorveglianza³⁷³. L'impianto teorico-giuridico presentava inoltre disposizioni che difficilmente si sarebbero potute rivelare sufficienti a indurre gli Stati membri a formare margini di manovra nei cicli economici favorevoli per intervenire efficacemente in cicli avversi, in modo da evitare lo sfioramento dei limiti prefissati. In questo contesto trapelava l'ulteriore criticità circa la difficile divisibilità di dati di bilancio fino a quell'epoca disomogenei³⁷⁴. D'altronde, lo scopo iniziale del «Patto di Stabilità e Crescita» era quello di rafforzare in via generale il principio della sorveglianza multilaterale stabilito dal trattato e assicurare un'interpretazione restrittiva delle procedure relative ai disavanzi eccessivi. Sotto questo profilo la prassi applicativa, in ragione dell'ampio margine di discrezionalità riservato in particolar modo al Consiglio, non si è concretizzata in interpretazioni univoche dei vincoli europei³⁷⁵.

³⁷² Ad esempio, lo Stato del Vaticano, San Marino o, per quanto concerne le scelte unilaterali, il Kosovo.

³⁷³ E. PRESUTTI, *La Corte di giustizia e il Patto di stabilità e crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004*, in *Dir. com. e sc. int.*, 1, Napoli, gen-mar 2005, p. 77.

³⁷⁴ G. PISAURO, *La finanza pubblica italiana di fronte alla riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Queste istituzioni: cronache del sistema politico*, n. 158, Roma, 2019, p. 26.

³⁷⁵ G. RIVOSECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *associazioneidecostituzionalisti.it*, 2004. Un primo esempio che mostra il funzionamento concreto del PSC è attestato nei pareri del Consiglio sul programma di stabilità dell'Irlanda cfr. Parere del Consiglio del 18 gennaio 1999 sul programma di stabilità dell'Irlanda 1999-2001, in GUCE. C 42 del 17 febbraio 1999: «Pur essendo chiaro che il programma è conforme al patto di stabilità e crescita, vanno tuttavia sollevati alcuni quesiti in un contesto più ampio di stabilità macroeconomica. In particolare, il Consiglio osserva che la situazione economica non è priva di rischi: il rischio principale è un surriscaldamento dell'economia con salari e prezzi in aumento. Al riguardo il Consiglio ha osservato che, pur se si fosse verificato un certo irrigidimento della politica fiscale, sarebbe stato più prudente un maggiore irrigidimento. Nella

La disomogeneità nell'attuazione del «Patto di Stabilità e Crescita» emerge nel trattamento riservato a Francia e Germania³⁷⁶ e che si riscontra nella decisione del Consiglio *Ecofin* del 25 novembre 2003³⁷⁷ nella quale vennero sostanzialmente disattese le raccomandazioni della Commissione che aveva aperto due procedure per deficit eccessivo nei confronti dei paesi in questione. Per l'esattezza il Consiglio prendeva atto che non veniva raggiunta la necessaria maggioranza per poter procedere e, conseguentemente, sospendeva il tutto. Si aprì così una crisi istituzionale che vide la Commissione proporre ricorso alla Corte di Giustizia per l'annullamento della decisione la quale si articolava in una duplice richiesta: a) l'annullamento della decisione di non adozione delle raccomandazioni della Commissione; b) l'annullamento del provvedimento di 'sospensione' posto in essere, in quanto non conforme al diritto primario europeo, e la conseguente modificazione delle precedenti decisioni e raccomandazioni del Consiglio circa l'esistenza dei disavanzi eccessivi.

L'equilibrio interistituzionale è stato efficacemente ricostituito con la sentenza della Corte di Giustizia del 13 luglio 2004 (in causa C-27/04) le cui implicazioni e risvolti meritano un focus sull'argomentazione che ha formulato. In primo luogo, la Corte ha giudicato irricevibile il ricorso

raccomandazione del Consiglio, del 6 luglio 1998, sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, per il 1998 si caldeggiava l'applicazione in Irlanda di una rigida politica fiscale». Cfr. altresì il successivo aggiornamento Parere del Consiglio del 12 febbraio 2001 sul programma di stabilità 2001-2003 dell'Irlanda, aggiornato nel 2000, pubblicato in GUCE C 77 del 9 marzo 2001: «Poiché la politica monetaria è ora determinata per l'area dell'euro nel suo complesso e non è più disponibile come strumento a livello nazionale, deve essere fatto un più attivo ricorso ad altre politiche. Pertanto, il Consiglio ritiene inappropriato il contributo della politica fiscale prevista dall'Irlanda al mix delle politiche macroeconomiche». Tali pareri risultarono alquanto ristrettivi nel senso di ingerenti nella politica economica e di bilancio. Il timore era che l'aumento della domanda aggregata, non controbilanciato da una riduzione della pressione fiscale, potesse generare un aumento dell'inflazione. Per questo motivo le istituzioni europee chiedevano all'Irlanda, che comunque presentava un ottimo quadro economico-finanziario, di porre in essere una politica fiscale più restrittiva. In merito a questa vicenda si è osservato che il comportamento del Consiglio non è stato conforme al rispetto del principio di sussidiarietà e non ha riconosciuto la competenza nazionale in materia di politica fiscale. Inoltre, si è oltrepassato il limite del PSC che disegna la convergenza delle politiche economico-finanziarie come strumento finalizzato al perseguimento di una sana e corretta gestione finanziaria. Cfr. anche D. VOLPE, *Il patto di stabilità e crescita: l'esperienza europea, italiana e trentina: profili di diritto*, Torriana, EDK, 2007, pp. 34 s.

È sotto quest'ultimo profilo che il caso irlandese assume rilevanza in quanto, il fatto che il Consiglio estenda la critica agli indirizzi delle politiche finanziarie-fiscali degli Stati membri e ne chieda la correzione, dimostra il cambiamento che interviene nella costituzione formale e materiale degli stati nazionali e la ridefinizione del ruolo complessivo dei pubblici poteri rispetto all'economia, cfr. G. DELLA CANANEA, *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, in Riv. giur. Mezz., Bologna, Il Mulino, 1-2/2001 2001, 192 ss.

³⁷⁶ Si precisa che gli Stati membri e le stesse istituzioni hanno avviato un dibattito in merito alla 'flessibilizzazione' del PSC già in sede di Consiglio Europeo di Siviglia (2002).

³⁷⁷ Cfr. riunione del Consiglio (Economia e Finanza) del 25 novembre 2003, C/03/320 Bruxelles, 25 novembre 2003 2546^a Sessione del Consiglio. Si precisa che il conflitto interistituzionale tra Consiglio e Commissione emerge immediatamente ed è constatabile dalla risultanze del verbale nella parte delle conclusioni in «Attuazione del patto di stabilità e crescita»: «La Commissione ha messo a verbale del Consiglio la seguente dichiarazione: "La Commissione prende atto che il Consiglio ha respinto la raccomandazione predisposta dalla Commissione a norma dell'articolo 104, paragrafo 8 nei riguardi della Francia e della Germania senza addurre le opportune motivazioni previste nella risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e crescita. La Commissione ritiene pertanto che le raccomandazioni del Consiglio basate sull'articolo 104, paragrafo 7 continuino ad applicarsi. La Commissione deplora che il Consiglio non abbia seguito lo spirito e le disposizioni del trattato e del Patto di stabilità, concordati all'unanimità da tutti gli Stati membri. Solo un sistema regolamentato è in grado di garantire l'adempimento degli impegni assunti e un equo trattamento di tutti gli Stati membri».

della Commissione nella prima parte, riferita cioè alla richiesta di annullamento delle decisioni del Consiglio per la mancata adozione di provvedimenti formali³⁷⁸. Tale motivazione giurisprudenziale ha come conseguenza il fatto di riconoscere che la decisione in merito ai disavanzi eccessivi ha un carattere altamente discrezionale. Sotto questo profilo si rileva che la mancata adozione da parte del Consiglio degli atti formalmente previsti dal diritto primario europeo non può dar luogo ad atti impugnabili³⁷⁹ e quindi il Consiglio *non ha* l'obbligo di decidere in modo conforme a quanto auspicato dalla Commissione. Per l'esattezza la Corte ha precisato che la mancata adozione degli atti può certamente legittimare un ricorso c.d. «per carenza» (art. 230 TCE)³⁸⁰ il quale però risulterebbe percorribile solo in presenza di condizioni che, nel caso specifico, non sussistevano³⁸¹. In secondo luogo, la Corte ha considerato ricevibile e ha accolto la richiesta della Commissione di annullamento delle decisioni del Consiglio nei limiti in cui sono state sospese le procedure per disavanzo eccessivo e modificate le raccomandazioni precedentemente adottate³⁸². Sotto questo profilo la Corte ha affermato il principio di legalità nell'ordinamento europeo respingendo le tesi secondo cui le decisioni del Consiglio si tratterebbero di atti aventi natura politica e non produttivi di effetti giuridici. Al contrario, tutto ciò avrebbe prodotto una violazione del trattato in quanto si è tentato di sostituire i vincoli di bilancio con un diverso sistema di impegni unilaterali degli Stati membri. Il carattere quindi eccessivamente 'creativo' delle conclusioni del Consiglio è stato censurato, e tale possibilità è stata ricondotta ai casi tassativamente previsti dal diritto primario europeo³⁸³. Tuttavia, la pronuncia della Corte ha altrettanto sancito la *non obligatorietà della procedura sanzionatoria* anche in caso di sfioramento dei parametri fissati con particolare riferimento all'«Obiettivo di Medio Termine». Il fondamento del problema risiederebbe nell'assenza di integrazione fiscale, la quale eliminerebbe peraltro la rigidità insita nel ricorso a regole di bilancio predefinite³⁸⁴.

³⁷⁸ Cfr. la richiesta della Commissione si basava sull'art. 104 parr. 8 e 9 TCE (come modificato dal Trattato sull'Unione europea).

³⁷⁹ Cfr. art. 230 del Trattato CE.

³⁸⁰ Cfr. punto 35 della sentenza Corte di Giustizia, 13 luglio 2004 (in causa C-27/04).

³⁸¹ G. RIVOCCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2004. Il ricorso in carenza si fonda su una presunta illegittima assenza di decisione. Si può proporre solo quando grava sull'istituzione europea un obbligo giuridico di agire e previa diffida (art. 232, n. 2 TCE). Il fatto che la Commissione stessa non abbia percorso tale strada sembra confermare l'ipotesi.

³⁸² Da intendersi come le raccomandazioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 104, n. 7, Trattato CE (come modificato dal Trattato sull'Unione europea).

³⁸³ L. CASSETTI, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2004 e cfr. art. 104 TCE come modificato dal Trattato sull'Unione europea e reg. CE n. 1467/97. In sostanza il Consiglio può sospendere la procedura quando lo Stato membro ha effettivamente ottemperato ad una raccomandazione o a una intimazione.

³⁸⁴ F. AMTENBRINK, - J. DE HAAN, *Economic governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility*, Netherlands, *Common Market Law Review*, 40, 2003, p. 1105 s. Inoltre, viene osservato che una revisione efficace del PSC richiederebbe una modifica del diritto europeo primario ai sensi dell'articolo 48 TUE.

2. L'evoluzione normativa del «Patto di Stabilità e Crescita». La progressiva riduzione del margine di manovra della finanza statale

Nel precedente capitolo si è potuto verificare che il percorso che ha condotto ai vincoli di bilancio nazionali ha inizio con i trattati sottoscritti dagli stati europei tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta e si consolida con il «Patto di Stabilità e Crescita». Quest'ultima fonte giuridica, la quale ha contribuito non solo ad attuare quanto disposto dai trattati, ma anche a rendere più stringenti i vincoli economico-finanziari iniziali, non è tuttavia rimasta immutata dalla sua prima emanazione (1997).

Nel corso degli anni successivi, fino al 2013, i regolamenti che componevano l'originario «Patto di Stabilità e Crescita» sono stati modificati e a essi si sono affiancati ulteriori regolamenti europei. Questa revisione dell'originaria impostazione è avvenuta in tre momenti nel corso del lasso di tempo indicato ad intervalli approssimativamente quinquennali. La stratificazione di regole e l'integrazione con ulteriori norme ha cambiato regolarmente l'assetto iniziale ed è pertanto opportuno conoscerne l'evoluzione e l'attuale configurazione.

2.1. La prima riforma del «Patto di Stabilità e Crescita»: la specificazione dell'Obiettivo di Medio Termine quale ulteriore limite di spesa

Il percorso di riforma del «Patto di Stabilità e Crescita» prende avvio con le conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 25 e 26 marzo 2004 in cui si è inteso rafforzarne l'insieme delle regole fiscali e migliorarne le disposizioni. Nel settembre dello stesso anno la Commissione ha elaborato un documento che prospettava un diverso assetto del «Patto di Stabilità e Crescita» ai fini della sua applicazione effettiva³⁸⁵ a cui ha fatto seguito un dibattito in sede di Consiglio *Ecofin* culminato in una relazione³⁸⁶ avente come tematica centrale la sua effettiva efficacia. Tale documento è stato approvato dal Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005³⁸⁷ e ha sancito l'avvio effettivo della riforma. In tale documento, il Consiglio «si compiace del fatto che, dopo mesi di segnali controversi si sia raggiunto un accordo su una riforma del Patto di stabilità e crescita» volto a «migliorare il coordinamento e il monitoraggio delle politiche economiche» garantendo al contempo una maggior flessibilità e a rilanciare l'impegno per la disciplina di bilancio. Infine, il Consiglio, ha esortato la Commissione a un ruolo attivo e a presentare proposte volte a modificare i relativi regolamenti. Tale

³⁸⁵ Il documento si intitola «Rafforzare la governance economica e chiarire l'attuazione del Patto di stabilità e crescita», lo si evince dalla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97».

³⁸⁶ Cfr. Consiglio, *Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita*, 20 marzo 2005.

³⁸⁷ Cfr. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 33 E/488 del 9.2.2006.

invito è stato accolto mediante una prima proposta di revisione dei due regolamenti del «Patto di Stabilità e Crescita» (regolamento CE n. 1466/1997 e regolamento CE n. 1467/1997) avvenuta rispettivamente con il regolamento CE n. 1055/2005 e con il regolamento CE n. 1056/2005. Tutto ciò impone uno sguardo ermeneutico alla nuova stesura al fine di estrapolarne le sopraggiunte novità.

Le modifiche implementate riguardano innanzitutto la procedura di «disavanzo eccessivo» che si propone di «rimanere semplice, trasparente ed equa»³⁸⁸.

Al fine di comprendere l'elemento di novità è necessario richiamare in dettaglio quanto già accennato in precedenza. Fin dalla sua versione originaria, il «Patto di Stabilità e Crescita» stabiliva alcune condizioni che dovevano sussistere affinché le istituzioni europee potessero decretare l'esistenza o la non-esistenza di un «disavanzo eccessivo» di uno Stato membro in un certo anno finanziario. Queste 'condizioni minime' trovavano fondamento nell'art. 104 C del Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992) secondo cui lo Stato membro non doveva superare un dato valore di riferimento del rapporto 'disavanzo su prodotto interno lordo', «a meno che» questo valore non fosse suscettibile di esser valutato come «eccezionale e temporaneo» e il rapporto restasse «vicino al valore di riferimento». La condizione derogatoria era quindi rappresentata dalla eccezionalità, dalla temporaneità e dalla prossimità al valore di riferimento superiore al limite di norma consentito. Quest'ultimo limite era stabilito dal «Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi» allegato al trattato, nel valore del 3% «per il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato».

La condizione derogatoria secondo cui, anche in presenza di uno sfioramento del limite del 3% rapporto deficit/pil, il disavanzo avrebbe potuto essere valutato come *non* «eccessivo» veniva specificata dal «Patto di Stabilità e Crescita» (cfr. art. 2 co. 2 e co. 3 regolamento CE 1467/97) nel senso che, per situazione «eccezionale» doveva intendersi una «grave recessione economica» indicando come tale «un declino annuo del prodotto interno lordo di almeno il 2%». Quest'ultima norma, che si fondava su un parametro numerico oggettivo, tuttavia, non generava alcun automatismo poiché, anche in presenza di un declino «inferiore al 2%» il Consiglio avrebbe potuto considerare comunque «eccezionale» la situazione e quindi disporre la deroga anche in presenza di una recessione economica minore del valore suddetto. In particolare, il Consiglio poteva considerare *non* «eccessivo» il disavanzo tenendo conto delle «osservazioni formulate dallo Stato membro» che dimostrassero «le modalità improvvise e inattese con cui la recessione si [era] manifestata».

³⁸⁸ Cfr. punto 5 del preambolo.

Dall'esame delle suddette fonti si può constatare così l'ampia discrezionalità riservata dalla normativa sovranazionale alla valutazione politica delle istituzioni europee, le quali potevano consentire così la deroga allo sfioramento dei limiti stabiliti con un discreto margine di stima.

In sostanza, il regolamento CE n. 1056/2005 rivisita la condizione di eccezionalità sopra descritta e consente di valutare il disavanzo come *non* «eccessivo», anche in presenza di uno sfioramento del limite del 3% rapporto deficit/pil. Nello specifico, il valore soglia che definiva la condizione di grave recessione economica come declino in termini del 2% del prodotto interno lordo annuale, diviene in via generale un qualsiasi «tasso di crescita negativo». È immediato dedurre che, come conseguenza, aumenti la flessibilità circa l'applicazione della deroga in quanto scompare il parametro numerico oggettivo di riferimento (2%) anche se, al contempo, aumenta la discrezionalità della valutazione politica da parte delle istituzioni europee. Sotto quest'ultimo profilo, inoltre, si rileva un maggior coinvolgimento della Commissione che assume una competenza concorrente insieme al Consiglio per cui si ha una maggiore attribuzione di potere al livello esecutivo congiuntamente al livello intergovernativo.

Inoltre, nel quadro della procedura decisionale circa la sussistenza di una «grave recessione economica», la Commissione e il Consiglio devono tener conto di altri fattori che esulano dal piano prettamente finanziario e le modifiche al regolamento introducono precise politiche economiche strutturali tra cui l'eventuale presenza di una «riforma delle pensioni» a carattere multi pilastro (cioè pubbliche e private) o un «livello elevato di contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale» e in particolare verso l'Unione europea³⁸⁹.

Una seconda modifica rilevante, da parte del regolamento CE n. 1055/2005, attiene alla ridefinizione dell'Obiettivo a Medio Termine, il quale era già presente nella versione originaria del «Patto di Stabilità e Crescita» che lo definiva come «saldo di bilancio della pubblica amministrazione prossimo al pareggio o in attivo». La nuova formulazione dispone che esso è «differenziato» per ogni paese a seconda della specifica posizione di bilancio e, al fine di evitare il superamento del limite del 3% del rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo, viene introdotto un ulteriore parametro quantitativo maggiormente restrittivo. Quest'ultimo viene definito, proprio per via della sua funzione di tipo preventivo, «margine di sicurezza». Pertanto, al noto limite del 3%, se ne viene così affiancato un altro, infatti, «per gli Stati membri che hanno adottato l'euro [...] gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono specificati in una *forcella* stabilita tra il - 1% del PIL e il

³⁸⁹ Le modifiche hanno altresì interessato la prevenzione dell'eventuale conflitto interistituzionale tra Commissione e Consiglio nel senso che la raccomandazione che quest'ultimo organo può dare allo Stato membro, come già previsto dalla versione originaria del regolamento, acquisisce l'aggettivo «riveduta» così come anche l'intimazione. Tutto ciò comporta la possibilità per il Consiglio di far leva sul suo potere discrezionale nell'interazione con lo Stato membro deviante al fine di valutarne gli aggiustamenti posti in essere.

pareggio o l'attivo». L'elemento di novità, tuttavia, non è rappresentato dal valore numerico, apparentemente più stringente, ma dal fatto che il valore dell'1% deve essere considerato «in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum». Tale formulazione cambia il paradigma rispetto alla generica enunciazione previgente nella quale l'Obiettivo a Medio Termine era riconducibile al disavanzo 'nominale' così come stabilito nel testo dei trattati. La nuova disposizione invece, introduce la necessità della correzione del saldo di bilancio in base al ciclo economico e mediante l'esclusione delle misure temporanee. Tutto ciò significa superare il concetto di 'disavanzo nominale' per dirigersi verso il concetto di 'saldo strutturale' (anche detto 'saldo di bilancio corretto per ciclo') che viene introdotto in questo momento storico e ulteriormente integrato con una successiva modifica del 2011 (regolamento CE n. 1175/2011).

Il parametro di riferimento, che sarà trattato nel paragrafo successivo, non è più, pertanto, assoluto e statico ma viene costruito in base a medie storiche e proiezioni e in modo da esprimere la situazione reale dei conti pubblici depurata dalle componenti cicliche e dai dati di bilancio che non hanno carattere ricorrente come, per esempio, le entrate non aventi carattere continuativo³⁹⁰. La logica alla base dell'«Obiettivo a Medio Termine» risulta rinforzata, nel senso che esso resta uno strumento ideato per rispettare i vincoli di finanza pubblica che gli Stati membri devono perseguire, ma evolve al contempo in una sorta di 'valore-obiettivo' che deve essere sempre più considerato al netto delle componenti che devono essere sottratte. Il risultato di tale operazione restituirà pertanto un valore sicuramente inferiore del 3%, come inizialmente stabilito dal trattato, e avrà come conseguenza una maggiore limitazione delle politiche di bilancio.

La riforma del «Patto di Stabilità e Crescita», seppur minimale in termini di modifiche, appare di fatto sostanziale e realizza una pluralità di obiettivi eterogenei riconducibili da un lato al rafforzamento della razionalità economica delle norme di bilancio e, dall'altro lato, alla considerazione delle singole specificità nazionali³⁹¹.

³⁹⁰ M. MARÈ - M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, Seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma 22 novembre 2013, p. 17. Cfr. art. 2 bis regolamento CE n. 1466/97 (come modificato dal regolamento CE n. 1175/2011): «gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono indicati in un intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum». È stato previsto che ciascuno Stato membro abbia un obiettivo di bilancio a medio termine differenziato rispetto a quello degli altri e che tale obiettivo possa divergere dal saldo prossimo al pareggio o in attivo purché il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL non superi il 3%. In sostanza, per gli Stati membri che hanno adottato l'euro e per quelli che fanno parte del c.d. ERM 2 (che è un meccanismo di cambio tra euro e monete nazionali degli stati che non hanno l'euro) gli obiettivi di bilancio a medio termine devono essere compresi tra una forcilla (rapporto disavanzo pubblico-PIL) pari all'1% e il pareggio o l'attivo di bilancio. In sostanza l'obiettivo del saldo in pareggio resta ma si ammettono temporanee deviazioni in un percorso di avvicinamento.

³⁹¹ M. BARBERO, *Il nuovo patto di stabilità e crescita alla prova dei fatti: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, n. 6, Milano, Giuffrè, p. 1330 e così anche D. VOLPE, *Il patto di stabilità e crescita: l'esperienza europea, italiana e trentina: profili di diritto*, Torriana, EDK, 2007, p. 42. Sotto questo profilo un ulteriore punto da rilevare è la postposizione dei termini di rientro dal disavanzo eccessivo nella misura di un anno. Cfr. anche A. PEZZUTO, *Vincoli di bilancio europei e proposte di riforma*, in *Riv. di Dir. Bancario Tidona*, 2019.

In conclusione, le regole attuate sembrano tendere alla ricerca di dati maggiormente puri e quindi rafforzare il controllo sulle politiche di bilancio nazionali mediante una tendenziale oggettivizzazione dei valori-obiettivo seppur specifica per ogni Stato membro. Infatti, tutto quanto sopra descritto contribuisce a rafforzare la caratteristica disciplina europea sulla finanza pubblica, la quale si basa sul ricorso a regole fiscali come strumenti di controllo per gli Stati e consistenti in indicatori quantitativo-numerari, obiettivi misurabili, limiti e vincoli specifici che riguardano pressoché tutti gli aggregati delle c.d. *balance budget rules* (debito, saldo di bilancio, saldo di bilancio strutturale, spese, entrate)³⁹².

All'interno del quadro delineato si deve inoltre considerare che nel «Patto di Stabilità e Crescita» è stata introdotta la possibilità di negoziare una revisione minima dell'«Obiettivo di Medio Termine» assegnato, in cambio dell'«attuazione di importanti riforme strutturali». Si delinea inoltre, in questa sede di riforma, uno schema che caratterizzerà il «Patto di Stabilità e Crescita» nei successivi sviluppi. Si viene a stabilire una suddivisione temporale in merito agli adempimenti che gli Stati membri devono rispettare verso le istituzioni europee circa la presentazione e la vigilanza sul conseguimento dell'obiettivo, c.d. «braccio preventivo» del «Patto di Stabilità e Crescita», nonché un percorso di avvicinamento, c.d. «braccio correttivo», riservato agli Stati che non riescono a perseguire l'obiettivo. Da un lato, quindi, viene a delinarsi un controllo di tipo preventivo e, dall'altro lato, viene introdotto l'iter del «percorso di avvicinamento» all'«Obiettivo di Medio Termine» per i paesi che non siano riusciti a rispettarlo. Sotto il profilo del controllo preventivo, si rileva la modifica della descrizione che gli Stati membri³⁹³ devono rendere al Consiglio e alla Commissione in merito alle misure più importanti della propria manovra di bilancio: il termine «stima» viene sostituito infatti dalla locuzione «analisi dettagliata». Per quanto concerne il percorso di correzione, e cioè gli aggiustamenti in termini di politica di bilancio che gli Stati devono realizzare per rispettare l'«Obiettivo di Medio Termine», viene introdotta una regola 'numeraria' nel senso che il saldo strutturale del bilancio dello Stato membro 'inadempiente' deve migliorare annualmente «[dello] 0,5% del PIL come parametro di riferimento». In questo quadro, sembrerebbe individuarsi anche uno spazio di manovra per gli Stati che, invece, abbiano conseguito l'«Obiettivo di Medio Termine», nel senso di «consentire una deviazione temporanea» subordinata tuttavia alla valutazione

³⁹² M. MARÈ – M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, Seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma 22 novembre 2013, pp. 4 ss.. In riferimento alla proliferazione degli indicatori macroeconomici diretti a disciplinare le politiche di bilancio cfr. M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI – S. BORRELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 101.

³⁹³ Ciò riguarda sia gli Stati membri afferenti all'area euro (art. 3 par. 2 lett. c regolamento CE n. 1466/97 e art. 7 par. 2 lett. c regolamento CE n. 1467/97).

del Consiglio, il quale terrà in considerazione l'attuazione di riforme strutturali³⁹⁴ e in particolare delle «riforme delle pensioni» verso un sistema «multipilastro». In sostanza, il meccanismo valutativo può compensare lo sforamento temporaneo dei valori limite da parte di uno Stato membro con l'attuazione di riforme delle pensioni in senso di previdenza integrativa o complementare.

³⁹⁴ Cfr. art. 5, par. 1, e art. 9, par. 1 regolamento CE n. 1466/97 come modificato dal regolamento CE n. 1055/2005.

2.2. Il rafforzamento dei meccanismi di controllo degli strumenti nazionali di finanza pubblica insiti nella seconda revisione del «Patto di Stabilità e Crescita» (c.d. *Six Pack*). Il controllo preventivo della programmazione economico-finanziaria in un quadro di calendarizzazione del ciclo di bilancio statale. L'armonizzazione del bilancio statale come sorveglianza finanziaria e macroeconomica

Il «Patto di Stabilità e Crescita» subisce un'importante modifica a seguito di nuovi interventi normativi nell'anno 2011 che nel complesso sono stati chiamati *Six Pack* poiché consistenti in sei atti legislativi correlati tra loro, in particolare cinque regolamenti e una direttiva³⁹⁵. La riforma muove dalla rinnovata esigenza di impedire squilibri all'interno dell'eurozona e rafforzare i meccanismi di sorveglianza rispetto alle politiche di bilancio degli Stati membri.

a) *L'introduzione del «Semestre Europeo»*. Il punto logico di partenza è il regolamento (CE) n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 sul quale era già intervenuto il regolamento (CE) n. 1055/2005 come descritto nei precedenti paragrafi. Tra gli scopi generali di tale intervento legislativo si ha quello di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche interconnesse tra loro e la sorveglianza sulle posizioni di bilancio³⁹⁶. Tale scopo è manifesto fin dal preambolo dove si ipotizza che la Commissione debba avere maggiori poteri per svolgere un ruolo più attivo nella procedura di sorveglianza rafforzata e nella necessità di stabilire dei tempi per la presentazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri³⁹⁷.

La parte preponderante che tale intervento legislativo affronta riguarda il meccanismo dell'«Obiettivo di Medio Termine». Si ritiene che esso debba essere «applicato a tutti gli Stati membri» e aggiornato regolarmente secondo un metodo concordato al fine di escludere i rischi di passività anche implicite per le finanze pubbliche. Si stabilizza e si formalizza in questa sede il concetto di «saldo strutturale» quale parametro di riferimento delle finanze pubbliche già di fatto introdotto con la riforma del 2005 ma mai esplicitato negli atti legislativi fino a questo momento (art. 5, regolamento CE n. 1466/97 come modificato dal regolamento CE n. 1175/2011). Alla base di tali

³⁹⁵ regolamento UE n. 1177/2011, regolamento UE n. 1173/2011, regolamento UE n. 1174/2011, regolamento UE n. 1175/2011, regolamento UE n. 1176/2011, Direttiva n. 2011/85/UE.

³⁹⁶ Tra cui si ha la c.d. «vigilanza macroprudenziale» ad opera del «Comitato europeo per il rischio sistemico». Al CERS sono affidate la vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'UE e la prevenzione e mitigazione del rischio sistemico. La sua vasta sfera di competenza include quindi banche, assicurazioni, gestori patrimoniali, settore bancario ombra, infrastrutture dei mercati finanziari e altri mercati e istituzioni finanziarie. Nel perseguimento del suo mandato macroprudenziale, il CERS tiene sotto osservazione e valuta i rischi sistemici, emettendo ove opportune segnalazioni e raccomandazioni, cfr. regolamento (CE) n. 1092/2010 e regolamento (CE) n. 2019/2176.

³⁹⁷ G. DE CARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2016, p. 75. Con il Semestre europeo, si è stabilita una «modifica [delle] fasi di bilancio all'interno degli Stati membri con un intervento ex ante che precede e accompagna il processo della loro formazione».

nuove norme giuridiche europee vi è, probabilmente, la convinzione che il parametro limite in termini di saldo nominale (- 3% di deficit), non sia funzionale ad una corretta interpretazione sebbene abbia il pregio di essere semplice da monitorare.

È stato già descritto nel precedente paragrafo come, a partire dal 2005, la regola che gli Stati membri devono seguire sia divenuta maggiormente stringente rispetto al limite del 3% del rapporto disavanzo/prodotto interno lordo³⁹⁸ stabilito dal Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992). Tuttavia, per comprendere effettivamente la modalità con la quale viene costruito l'«Obiettivo a Medio Termine» si deve considerare in primo luogo che esso è definito come il «saldo strutturale» e cioè il saldo delle amministrazioni pubbliche corretto per il ciclo e al netto di misure temporanee.

Al fine di comprendere le componenti di questo saldo è utile fare riferimento al *Vademecum* ufficiale della Commissione Europea relativo al «Patto di Stabilità e Crescita»³⁹⁹.

In primo luogo, occorre precisare che, come punto di partenza, si ha il rapporto tra il saldo delle amministrazioni pubbliche e il prodotto interno lordo dal quale si devono sottrarre due componenti principali rappresentate dall'ammontare delle misure temporanee e dalla componente ciclica in modo da sterilizzare il dato contabile di partenza dalle oscillazioni dovute a fattori ciclici, in quanto interessano solo i provvedimenti a carattere strutturale. Si rileva pertanto il condizionamento di orientamenti economici incentrati sul contenimento della spesa pubblica nella definizione di tali regole giuridiche che li riflettono anche nella terminologia utilizzata.

L'aspetto delle misure temporanee risulta relativamente semplice da comprendere e si ritrova nella «Relazione sulle finanze pubbliche nell'Unione Monetaria Europea» del 2015⁴⁰⁰ con cui la Commissione ha elaborato una serie di principi guida per classificarle, in quanto la capacità di identificarle correttamente è il presupposto fondamentale per la sorveglianza di bilancio. Per «misure temporanee» si intendono quelle operazioni, relative alle entrate o alle spese, che sono intrinsecamente «non ricorrenti» e che hanno, per loro stessa natura, un impatto solo temporaneo sulle posizioni di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

Invero, l'aspetto relativo alla c.d. 'correzione per ciclo' del saldo delle amministrazioni pubbliche è maggiormente complesso e la scienza giuridica in questo caso diventa riflesso di un calcolo economicistico. Inoltre, le fonti giuridiche di riferimento sono, oltre ai principi sopra menzionati, le delibere del Consiglio Ecofin n. 10627/02 del 3 luglio 2002 e n. 10627/1/02 del 10

³⁹⁸ ECOFIN COUNCIL, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 2016; EUROPEAN COMMISSION, *Vademecum on the Stability & Growth Pact*, in *Institutional paper*, 2019; L. LANDI, *Le regole europee e il c.d. pareggio di bilancio strutturale. Regole di non facile comprensione*, in *Osservatorio Monetario*, 2, 2014.

³⁹⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Vademecum on the Stability & Growth Pact*, in *Institutional paper*, 2019

⁴⁰⁰ Cfr. capitolo II.3 della *Relazione sulle finanze pubbliche nell'Unione Monetaria Europea* http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf.

luglio 2002. Tale ‘correzione per ciclo’ è rappresentata dalla moltiplicazione di due valori tecnici che sono la «semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo» e l’«output-gap».

Per quanto concerne il primo valore esso si propone di misurare come può variare il prodotto interno lordo in base alla programmazione economico-finanziaria dello Stato membro e, in particolare, consiste in una somma algebrica tra la «semi-elasticità delle entrate» e la «semi-elasticità delle spese». Si tratta, in sostanza, e senza pretesa di invadere la sfera della scienza economica, di proiezioni e previsioni finanziarie.

Per quanto concerne l’«output-gap» esso rappresenta la differenza tra il prodotto interno lordo effettivo, come risultante cioè dalla contabilità nazionale, e il prodotto interno lordo potenziale, anch’esso basato su proiezioni che ipotizzano lo sfruttamento totale dei fattori di produzione dell’economia nazionale e cioè una stima di come potrebbe essere il prodotto interno lordo se lo Stato membro raggiungesse livelli di massima efficienza in un dato anno finanziario. Alla base di ciò vi sono ulteriori calcoli economicistici fondati sul metodo prescelto dal Consiglio *Ecofin* della «funzione di produzione». Tutto ciò ha come implicazione che, qualora lo Stato membro volesse espandere la spesa pubblica, dovrebbe reperire entrate aggiuntive al fine di poter rispettare lo specifico «Obiettivo a Medio Termine».

Sempre con riferimento all’«Obiettivo di Medio Termine», per gli Stati membri che non lo hanno raggiunto e che presentano un rapporto debito/PIL eccedente il 60%, viene previsto un ulteriore requisito che consiste nel perseguimento di una velocità di convergenza maggiore rispetto a quella richiesta per gli altri Stati e, nello specifico, un «miglioramento annuo del saldo di bilancio» superiore allo 0,5% del PIL⁴⁰¹. Al fine di rendere operativo tale obiettivo il testo legislativo pone altresì una regola sulla gestione delle entrate nel senso che eventuali entrate a carattere straordinario, intendendosi per tali quelle eccedenti rispetto a quelle normalmente attese, dovrebbero essere destinate alla riduzione del debito⁴⁰².

La vera finalità dell’intero insieme di atti legislativi sembra quello di rendere effettivo l’obbligo del rispetto degli obiettivi già introdotti nel 2005, anche mediante la specificazione dei principi sottesi che devono funzionare da guida. Tutto ciò ha come conseguenza la realizzazione di quello che viene definito «braccio preventivo»⁴⁰³ del «Patto di Stabilità e Crescita» in un’accezione di controllo anticipato delle politiche economiche e in una logica di continua negoziazione delle politiche di bilancio degli Stati membri con le istituzioni europee. In concreto viene prevista e disciplinata la procedura del c.d. «Semestre Europeo» che consiste in un insieme di documenti,

⁴⁰¹ Cfr. art. 5, regolamento (CE) n. 1466/97 come modificato dal regolamento (CE) n. 1175/2011.

⁴⁰² Cfr. punto 18 e punto 20 del preambolo, regolamento (CE) n. 1175/2011.

⁴⁰³ R. PEREZ, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Astrid on-line*, 2, 2015, p.10. Secondo Perez il fulcro del c.d. «braccio correttivo» del *Six Pack* è l’art. 2, regolamento n. 1173/2011 co. 1 e co. 2.

adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento delle politiche economiche nell'eurozona⁴⁰⁴.

Una prima caratteristica di tale procedura è proprio la «griglia temporale» nel senso di raccordo e allineamento delle politiche di programmazione economico-finanziaria da parte dei singoli stati⁴⁰⁵. In questa sede rientra prima di tutto «l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione» in attuazione dell'articolo 121, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea secondo il quale il Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione, decide in linea di massima le politiche economiche degli Stati membri dell'Unione e avvia in questo modo il «ciclo annuale di sorveglianza»⁴⁰⁶. Tale parte documentale, denominata anche «analisi annuale della crescita», è l'elemento maggiormente condizionante in quanto influenza la politica economica dello Stato membro fin dalla sua iniziale programmazione annuale⁴⁰⁷.

Inoltre, con tale intervento legislativo, si è stabilito un termine ben definito per la presentazione dei programmi di stabilità. Mentre la precedente formulazione, infatti, stabiliva genericamente in «ogni anno» il riferimento come termine per tale adempimento, la modifica legislativa stabilisce la data precisa del 30 aprile in quanto è «opportuno che i programmi di stabilità e convergenza siano presentati e valutati prima che siano adottate le decisioni chiave relative ai bilanci nazionali dell'esercizio successivo»⁴⁰⁸.

In questo secondo momento vengono valutati i singoli programmi di stabilità e le istituzioni europee effettuano una consulenza integrata nel merito delle politiche macrofinanziarie e macrostrutturali. Gli Stati membri devono tener debitamente conto di tutto ciò nello «sviluppare le proprie politiche economiche, occupazionali e di bilancio, e prima di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi». Inoltre, risulta palese l'influenza sulle decisioni di bilancio del singolo Stato tant'è che dalla mancata adozione di «interventi conformi alle indicazioni ricevute» ne possono derivare raccomandazioni, atti coattivi (ai sensi dell'art. 121 par. 4 TFUE), e ulteriori misure come missioni di sorveglianza o monitoraggi rafforzati da parte della

⁴⁰⁴ Cfr. art. 1 regolamento (CE) n. 1175/2011 come modificato dall'art. 2, regolamento CE n. 1466/97 con cui viene introdotta la Sezione 1-bis denominata 'Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche'; M. BOSCHI, L. LO PRATO (a cura di), *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, in *Dossier Senato*, Servizio Studi Senato della Repubblica, 37, 2019, p. 11.

⁴⁰⁵ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina del bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO - G. M. SALERNO - G. SCACCIA (a cura di), in *Il Filangieri*. Quaderno 2011, Napoli, Jovene, 2012, p. 125.

⁴⁰⁶ Ai fini della sorveglianza il regolamento (CE) n. 1175/2011 rinvia ed è correlato ad un altro atto legislativo del c.d. Six Pack: il regolamento (CE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

⁴⁰⁷ M. BOSCHI - L. LO PRATO (a cura di), *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, n. 37, Servizio studi del Senato, 2019, p. 27.

⁴⁰⁸ Viene infatti modificato l'art. 4 del regolamento (CE) n. 1466/97.

Commissione⁴⁰⁹. Una seconda caratteristica che emerge, pertanto, è il fatto che gli orientamenti sono specifici per singolo paese riguardo alle politiche nazionali⁴¹⁰. Tutto ciò è rafforzato da un'ulteriore modifica legislativa che interessa il contenuto obbligatorio del programma di stabilità⁴¹¹ il quale viene integrato da una serie ampia di parametri come il «tasso programmato di crescita della spesa pubblica», «informazioni sulle passività implicite legate all'invecchiamento», «informazioni sulle passività contingenti». Gli adempimenti richiesti ai singoli Stati membri vengono pertanto ampliati sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

Con l'introduzione del Semestre europeo, sostanzialmente, è stato calendarizzato l'intero ciclo di bilancio dello Stato membro che viene incorporato dal diritto europeo. In tal senso la politica economica nazionale risulta condizionata fin dall'inizio di ogni anno, dato che tra novembre e dicembre dell'anno precedente a quello di formazione del bilancio la Commissione inizia la sua prima analisi che prosegue poi con la valutazione dei programmi di stabilità e dei bilanci lungo tutto l'arco temporale⁴¹².

b) *La parametrizzazione del «disavanzo eccessivo».* La revisione del «Patto di Stabilità e Crescita» che avviene con il c.d. *Six Pack* interessa anche l'aspetto della sorveglianza circa le politiche di bilancio e la procedura relativa al verificarsi di un disavanzo eccessivo. Tutto ciò trova riferimento nel regolamento (CE) n. 1177/2011 «che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi».

In primo luogo, con tale intervento legislativo, viene fissata una definizione operativa in relazione al concetto di disavanzo. Il regolamento (CE) n. 1467/97 viene integrato con il comma 1-bis che indica, come criterio di valutazione, il fatto di considerare se il differenziale tra il valore di riferimento stabilito dai trattati e il valore di cui al rapporto tra disavanzo/pil e/o debito/pil «si stia riducendo in misura sufficiente» e, più specificamente, se è diminuito «negli ultimi tre anni ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno». Il risultato perseguito sembra pertanto quello di oggettivizzare il concetto di disavanzo eccessivo mediante il ricorso a parametri numerici. In questo modo, con tale regolamento, viene definito ciò che già era previsto dall'art. 126 par. 2 lett. b) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea che, da un lato, stabilisce come il rapporto debito/pil non debba superare un 'valore di riferimento' e, dall'altro lato, ammette un'eccezione: «a meno che

⁴⁰⁹ Cfr. anche per l'impatto sulla c.d. 'costituzione economica' M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 2012, p. 39.

⁴¹⁰ CONSIGLIO EUROPEO, *Come funziona il semestre europeo?*, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

⁴¹¹ Cfr. art. 3 regolamento (CE) n. 1466/97 e ss.mm.ii.

⁴¹² M. BOSCHI – L. LO PRATO (a cura di), *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, n. 37, Servizio studi del Senato, 2019, p. 27.

detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato»⁴¹³.

A fronte di tutto ciò il regolamento specifica poi la procedura sanzionatoria funzionale a renderlo effettivo come descritto a seguire. Sotto questo aspetto si deve infatti considerare l'intervento dell'ulteriore regolamento CE n. 1173/2011 che si propone l'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro. Inoltre, suddivide in fasi temporali il «Patto di Stabilità e Crescita» che separa in una «parte preventiva» consistente nel sistema di sorveglianza multilaterale di cui al regolamento (CE) n. 1466/97 e in una «parte correttiva» volta ad eliminare il disavanzo eccessivo degli Stati membri di cui al regolamento (CE) n. 1467/97. Sebbene la novità risieda nel fatto che la Commissione possa teoricamente avviare la procedura sanzionatoria anche in fase preventiva occorre segnalare che, nella fase correttiva e maggiormente sostanziale, essa non è automatica. Infatti, essa resta una decisione politica in capo alla Commissione e al Consiglio che devono preventivamente constatare non solo se la riduzione del differenziale di debito suddetto, in base ai parametri stabiliti, si sia o meno verificata, ma anche se sussista il rischio che possa verificarsi in futuro. Tutto ciò, se da un lato contribuisce a rendere maggiormente oggettiva la decisione, dall'altro lato aumenta il margine di discrezionalità dei decisori che devono stimare la probabilità che il disavanzo eccessivo si verifichi, o meno, nel triennio successivo. La Commissione ed il Consiglio devono inoltre verificare la sussistenza di un'ulteriore condizione, detta «correzione per ciclo economico», affinché la procedura sanzionatoria possa essere iniziata. Sotto il profilo giuridico tutto ciò restituisce una procedura di verifica alquanto complessa e subordinata alla valutazione di vari elementi, la cui constatazione e dimostrazione è necessaria e propedeutica all'inizio della procedura sanzionatoria nel termine stabilito di sedici mesi.

c) Il meccanismo di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici. La revisione del «Patto di Stabilità e Crescita» non si limita tuttavia a regolamentare in maniera sempre più circoscritta le finanze pubbliche ma investe in un'ottica più generale gli equilibri macroeconomici dei singoli Stati membri con il proposito di prevenire e correggere eventuali squilibri. Questo obiettivo è perseguito mediante il regolamento (CE) n. 1176/2011, che definisce la procedura in merito all'individuazione di tali eventuali squilibri, e il collegato regolamento (CE) n. 1174/2011 che

⁴¹³ Tale situazione riguarda in particolare stati come l'Italia contraddistinti da un debito pubblico superiore al 60%. A titolo esemplificativo, per comprendere il funzionamento della norma, si può supporre uno stato con un debito pubblico pari al 100% del PIL. Il differenziale rispetto al 60% sarà del 40%. Tale differenziale dovrà ridursi ad un ritmo medio negli ultimi tre anni pari ad un ventesimo, pertanto, del 2% in media ogni anno.

ha come scopo dichiarato quello di rendere effettiva la prevenzione e correzione degli stessi mediante la previsione di un impianto sanzionatorio⁴¹⁴.

La finalità della regolamentazione sembra quella di controllare l'economia degli Stati membri, anche a livello macroeconomico, ed in particolare la c.d. «bilancia dei pagamenti» in quanto una devianza da parte di uno Stato membro potrebbe riflettersi sull'intera unione. Invero, gli squilibri sono definiti come «tendenze che possono determinare effetti negativi sul funzionamento dell'Unione economica e monetaria dell'intera unione» e, più in concreto, l'obiettivo fissato dal regolamento n. 1176/2011 è quello di «integrare la procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 121, parr. 3 e 4, TFUE con norme specifiche per l'individuazione degli squilibri macroeconomici, nonché per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'Unione»⁴¹⁵. La procedura di sorveglianza si fonda su un «quadro di valutazione» che consiste in un insieme di undici indicatori relativi sia al settore privato che a quello pubblico. In buona sostanza si ha una parametrizzazione e oggettivizzazione del meccanismo di allerta funzionale alla rapida e trasparente individuazione di eventuali criticità. Dal punto di vista procedurale si individua invece l'inizio del meccanismo in una relazione a cadenza annuale di competenza della Commissione che contiene una valutazione finanziaria ed economica di ogni singolo Stato membro fondata sul suddetto «quadro di valutazione». In tale documento, che si può considerare quale punto di partenza del ciclo annuale della sorveglianza, vengono segnalati gli Stati che possono presentare squilibri o che possono incorrere, a giudizio della Commissione, in tale eventualità. La segnalazione comporta l'assoggettamento della situazione economico-finanziaria dello Stato membro a un «esame approfondito» e cioè a una ulteriore analisi circa le cause degli squilibri e delle politiche economiche nazionali programmate nel programma di stabilità (o nel programma di convergenza per gli Stati non appartenenti alla «zona euro»). Tale passaggio è funzionale a elaborare delle raccomandazioni specifiche per paese all'interno del quadro del «Semestre Europeo» e, eventualmente, all'avvio della procedura sanzionatoria al termine della quale lo Stato può essere condannato al versamento di una ammenda pari al valore dello 0,1% del PIL che ha realizzato l'anno precedente a quello relativo alla procedura⁴¹⁶. Da questo momento in poi, infatti, la procedura di individuazione e valutazione della

⁴¹⁴ Per rendere effettivo questo regolamento interviene il regolamento (CE) n. 1174/2011: «dato che il presente regolamento contiene norme generali intese a garantire l'effettiva esecuzione del regolamento n. 1176/2011, è opportuno che esso sia adottato secondo la procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 121 par. 6 TFUE»; «l'effettiva esecuzione della correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri a causa delle forti interazioni commerciali e finanziarie esistenti tra di loro, nonché dell'impatto delle politiche economiche nazionali sull'Unione e sull'intera zona euro, e può dunque essere conseguito meglio a livello di Unione...»

⁴¹⁵ Cfr. art. 2, par. 1, regolamento (CE) n. 1176/2011.

⁴¹⁶ Il regolamento (CE) n. 1174/2011 stabilisce come sanzione una ammenda annuale imposta con decisione dal Consiglio a seguito di due raccomandazioni del Consiglio e quindi nel caso in cui lo Stato sia deliberatamente recidivo nell'inadempimento (art. 3) cioè lo 0,1% del PIL.

situazione economica generale degli Stati membri può, nello specifico, suddividersi in quattro fasi che rispettivamente si concludono con gli atti denominati «raccomandazioni» da parte delle preposte istituzioni europee.

Una prima fase è quella immediatamente successiva all'esame approfondito in cui il Consiglio può formulare una raccomandazione sulla base di un'eventuale e ulteriore raccomandazione della Commissione (art. 6 par. 1, regolamento CE n. 1176/2011). Una seconda fase consiste nella richiesta, da parte del Consiglio allo Stato membro, di attuare misure correttive. In questa fase e nella rispettiva raccomandazione, si stabilisce l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e si precisa la natura, le implicazioni degli squilibri, e il termine entro cui lo Stato membro deve presentare un piano d'azione correttivo (art. 7 par. 2 regolamento CE n. 1176/2011). Infine, si può individuare una terza fase nella valutazione del piano d'azione correttivo che viene effettuata dal Consiglio sulla base di una relazione della Commissione. In questo momento il Consiglio può valutare idoneo il piano d'azione e approvarlo mediante raccomandazione oppure rigettarlo e richiedere allo Stato membro la presentazione di un piano riveduto nel termine di due mesi. In entrambi i casi si avrà come conseguenza l'avvio della vigilanza da parte della Commissione, la quale avverrà mediante l'esame di relazioni periodiche che lo Stato membro è tenuto a presentare (art. 9 par. 1 regolamento n. 1176/2011). La quarta fase può ricondursi alla «valutazione delle misure correttive» (art. 10 regolamento n. 1176/2011) nella quale il Consiglio adotterà a maggioranza qualificata una decisione dove stabilisce l'inadempimento dello Stato membro, sulla base di un'ulteriore raccomandazione della Commissione, qualora ritenesse che lo Stato in questione non ottemperi alle misure correttive indicate. Tale decisione assume rilevanza anche dal punto di vista politico poiché nel meccanismo decisionale è previsto che il Consiglio possa anche respingere la raccomandazione della Commissione configurandosi quindi un ampio potere discrezionale. In entrambe le ipotesi delineate la decisione, che chiude l'intera procedura, è resa pubblica mediante ulteriore decisione del Consiglio in base ad una raccomandazione della Commissione.

d) L'armonizzazione dei quadri di bilancio degli Stati membri come strumento propedeutico al coordinamento delle politiche economiche. Se la riforma del «Patto di Stabilità e Crescita» ha come scopo generale quello di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e, di conseguenza, la sorveglianza della finanza pubblica, l'atto legislativo che fornisce un contributo al fine di rendere davvero effettivi tali propositi è la direttiva n. 85/2011/UE il cui principale scopo è, sostanzialmente, perseguire la standardizzazione dei bilanci degli Stati membri. Nello specifico tale obiettivo viene assicurato mediante l'adozione di regole specifiche e valide per l'intero complesso della pubblica amministrazione da intendersi in senso consolidato in quanto la direttiva vi include i livelli subnazionali e gli organismi che non rientrano direttamente nel bilancio statale.

Tra gli obiettivi maggiormente specifici posti in essere da tale fonte giuridica, infatti si ritrova la prescrizione che gli Stati membri devono dotarsi di sistemi di contabilità pubblica che coprano in modo completo e indipendente ogni settore della pubblica amministrazione che, appunto, viene intesa in senso esteso. Sotto questo profilo sembra che la direttiva voglia evitare l'elusione da parte degli Stati membri dei vincoli di bilancio e favorire l'acquisizione della disponibilità dei dati finanziari.

La direttiva definisce il concetto di «quadro di bilancio» che comprende i sistemi di contabilità, le regole di bilancio, le procedure e i meccanismi, i quali devono convergere e uniformarsi nella rispettiva rappresentazione dei dati. Inoltre, viene a stabilirsi con tale direttiva il principio della programmazione pluriennale («almeno di tre anni») e, pertanto, la necessità da parte degli Stati membri di effettuare previsioni realistiche e periodicamente aggiornate.

Un supporto fondamentale in direzione della reale effettività dell'intero pacchetto di atti legislativi risiede nel fatto che viene nuovamente modificato l'art. 2 del regolamento CE n. 1466/97 (ad opera del regolamento CE n. 1175/2011), il quale viene integrato dal fatto che il rispetto dell'Obiettivo di Medio Termine «è previsto nei quadri finanziari nazionali a medio termine [di cui alla] direttiva 2011/85/UE del Consiglio». Tale modifica è molto rilevante perché le prescrizioni della direttiva n. 85/2011 vengono incorporate nel suddetto regolamento europeo e tutto ciò ha come conseguenza che la redazione dei bilanci nazionali degli Stati membri viene condizionata e standardizzata e l'effettività del rispetto dell'«Obiettivo di Medio Termine» viene assicurata in termini di maggiore misurabilità e confrontabilità dei dati di bilancio. In particolare, la direttiva n. 85/2011 è importante perché ha anticipato la regola costituzionale del cosiddetto «pareggio di bilancio»⁴¹⁷, erroneamente attribuita al trattato internazionale c.d. *Fiscal Compact*⁴¹⁸. L'articolo 5 della direttiva n. 85/2011, infatti, stabilisce che ciascun Stato membro «si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza [degli] obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica». Le regole in questione devono promuovere «il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati conformemente al TFUE» e «l'adozione di un orizzonte di programmazione di bilancio pluriennale» che comprenda «il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine dello Stato membro». Sotto questo profilo, sebbene l'obiettivo di bilancio a medio termine possa essere positivo, nullo o negativo, esso risulterà comunque compreso nel

⁴¹⁷ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al seminario *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma, 22 novembre 2013, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2014, pp. 5 ss.. La normativa europea creerebbe una serie di vincoli alla sovranità nazionale in materia di politica economica e di gestione dei conti pubblici, con notevoli riflessi sugli assetti costituzionali interni in uno schema di ricezione misto composto da norme costituzionali e sub-costituzionali.

⁴¹⁸ L. LANDI, *Le regole europee e il c.d. pareggio di bilancio strutturale. Regole di non facile comprensione*, in *Osservatorio Monetario*, 2, 2014, p. 57.

parametro massimo del 3% e pertanto sarà maggiormente stringente rispetto alle regole fissate dai trattati europei.

Dall'analisi effettuata, in conclusione, si delinea un modello di governance economica nuovo e radicalizzato dai provvedimenti del *Six Pack* che hanno reso le istituzioni europee, a carattere più intergovernativo che rappresentativo, maggiormente ingerenti verso gli Stati membri⁴¹⁹.

⁴¹⁹ G. GUERRA, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi*, 2019.

2.3. L'evoluzione normativa nella terza revisione del «Patto di Stabilità e Crescita» (*Two Pack*) e le conseguenze sul piano nazionale. Verso un modello di bilancio negoziato con gli organismi di diritto europeo

Il processo di riforma del Patto di Stabilità e Crescita si completa con due regolamenti (regolamento UE n. 472/2013 e regolamento UE n. 473/2013) che si riferiscono ai paesi della zona euro. In primo luogo, viene revisionato il meccanismo di sorveglianza che diviene «rafforzata» verso i paesi «che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto concerne la loro stabilità finanziaria» o la sostenibilità del debito con il rischio di contagio al resto dei paesi europei afferenti alla zona euro⁴²⁰. Questa procedura è iniziata dalla Commissione la quale «può decidere di sottoporre a sorveglianza rafforzata» uno Stato membro della zona euro utilizzando come metro di valutazione i parametri stabiliti dal regolamento CE n. 1176/2011. In definitiva, per via del rinvio operato alla stessa procedura relativa alla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici ne può derivare una valutazione di maggiore criticità e il conseguente monitoraggio può iniziare anche «a prescindere dall'esistenza di un disavanzo eccessivo in tale Stato membro». Nell'impianto normativo l'intensità della sorveglianza economica e di bilancio resta quindi proporzionata alla gravità delle difficoltà finanziarie riscontrate, ma anche attiva poiché non sono escluse richieste di variazioni definite in un 'programma di aggiustamento'. Infatti, lo Stato membro viene consultato dalla Commissione d'intesa con la Banca Centrale Europea, le autorità europee di vigilanza e il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico, i quali sono gli attori istituzionali che, insieme al Fondo Monetario Internazionale, presidiano l'intera procedura. In una fase iniziale lo Stato membro è tenuto ad alcuni adempimenti, su richiesta della Commissione, che consistono prevalentemente in periodiche relazioni e rispettive valutazioni trimestrali. Sulla base di quest'ultime la Commissione può giungere alla conclusione che sono necessarie misure maggiormente stringenti in fatto di politica economica e riferisce al Consiglio che ha il potere di decidere a maggioranza qualificata la sottoposizione dello Stato membro al «programma di aggiustamento macroeconomico». Infine, viene posto un obbligo di informazione in capo agli Stati membri nei confronti della BCE e dell'Eurogruppo qualora, eventualmente, volessero richiedere assistenza ad altra istituzione finanziaria internazionale o ad altro Stato membro o a un paese terzo.

Un altro aspetto di fondamentale rilevanza e condizionante le tempistiche dei bilanci degli Stati membri è la calendarizzazione che viene prevista con il regolamento (CE) n. 473/2013. In riferimento a un implicito principio di programmazione, infatti, viene istituito un calendario di

⁴²⁰ Cfr. art. 1 regolamento (CE) n. 472/2013 e L. LANDI, *Le regole europee e il c.d. pareggio di bilancio strutturale. Regole di non facile comprensione*, in *Osservatorio Monetario*, 2, 2014, p. 59.

bilancio comune nel quadro del quale ogni anno, preferibilmente entro il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile, gli Stati membri devono rendere pubblici i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine. Sotto questo aspetto emerge anche un allineamento della programmazione finanziaria nazionale con i termini per la presentazione del programma di stabilità all'interno del Semestre Europeo, già previsto dalle precedenti riforme del «Patto di Stabilità e Crescita». Viene inoltre stabilito che il progetto di bilancio statale preventivo deve essere «reso pubblico», e cioè trasmesso alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre di ogni anno. In questo quadro la regolamentazione europea impone un cronoprogramma agli Stati membri per quanto concerne la programmazione economico-finanziaria per gli stati della zona euro⁴²¹. Inoltre, la condivisione del progetto di bilancio statale in sede europea non si esaurisce tuttavia in una mera comunicazione ma prevede un ritorno in termini di parere della Commissione la quale, se riscontrasse un'inosservanza degli obblighi di politica finanziaria, potrebbe richiederne la rivisitazione fino ad addivenire ad una «valutazione globale», preludio di un'approvazione o di un'azione di monitoraggio. Con il proposito di mantenere sotto controllo il debito, il regolamento n. 473/2013 aggiunge un ulteriore obbligo di informazione in capo agli Stati membri consistente nella presentazione di una relazione alla Commissione e all'Eurogruppo in merito ai rispettivi piani di emissione di debito nazionale. Viene consolidato un principio di separazione rispetto alle previsioni macroeconomiche, le quali devono essere elaborate o approvate da organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio in virtù di apposite disposizioni di legge nazionali.

⁴²¹ Infatti, ai sensi dell'art. 1 regolamento (CE) n. 473/2013 il «regolamento si applica agli Stati membri la cui moneta è l'euro».

3. L'incremento dei vincoli europei in un quadro di stratificazione e trasformazione del diritto finanziario nazionale e sovranazionale

Nella trattazione finora effettuata è emerso che la comparsa dei vincoli economico-finanziari a carico degli stati nazionali coincide sostanzialmente con l'inizio del processo di centralizzazione della politica monetaria a livello europeo in un paradigma giuridico che si va sempre più stratificando nel corso degli anni.

È noto che il processo di integrazione finanziaria nel contesto europeo, per quanto attiene in particolare al rafforzamento dei vincoli economico-finanziari, trova luogo anche in fonti di diritto internazionale, collaterali al diritto europeo. In questa sede si ritiene opportuno soffermare l'attenzione su due fonti in particolare, le quali sono strettamente connesse con le finalità già fissate dal «Patto di Stabilità e Crescita» e che ne rappresentano la prosecuzione. Le fonti in questione, di diritto internazionale, sono il Patto *Euro Plus* e il *Fiscal Compact* sottoscritti, rispettivamente, nel 2011 e nel 2012. Infine, è fondamentale tracciare una sintesi del processo evolutivo della stratificazione, la quale era già interna al diritto europeo ma alla quale si è affiancato un diritto internazionale collaterale, evidenziandone le principali conseguenze.

3.1. Dal «Patto Euro Plus» al «Fiscal Compact» e la conseguente contrazione dell'Obiettivo a Medio Termine

Il Patto *Euro Plus* è essenzialmente una manifestazione di volontà che si propone di indurre cambiamenti di rilievo costituzionale all'interno degli Stati membri nel quadro del diritto europeo. Tali cambiamenti sono stati poi stimolati dal *Fiscal Compact*, mediante una legiferazione di diritto internazionale che rinvia all'ordinamento europeo come poi sarà meglio specificato. In ordine, si rileva che il Patto *Euro Plus* nasce in occasione della seduta del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011 e, nel suo aspetto formale, consiste in un allegato alle conclusioni a carattere prevalentemente dichiarativo⁴²². Lo stesso titolo del Patto, nella sua versione estesa, ne esprime l'obiettivo principale e cioè il «coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza». Non è di per sé una fonte particolarmente rilevante in quanto non produce effetti giuridici, tuttavia è opportuno fare brevi cenni in quanto rappresenta il precedente del *Fiscal Compact*.

Una prima peculiarità si ritrova osservando la composizione degli stati sovrani stipulanti, infatti, agli stati relativi alla c.d. «zona euro» si aggiungono Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania,

⁴²² Cfr. Consiglio europeo, Bruxelles 24-25 marzo 2011, Conclusioni, Allegato I.

Polonia e Romania. Tutto ciò sembra ipotizzare, da parte di questi ultimi, una volontà politica di avvicinamento alla moneta unica dato che il proposito dichiarato del Patto è quello di «consolidare il pilastro economico dell'Unione Monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza». Il Patto si propone pertanto di estendere la sfera di influenza dei meccanismi dell'Unione Monetaria anche agli stati esterni ad essa.

Il coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza si ispira ad alcune linee guida il cui proposito è quello di irrobustire gli strumenti già in essere. A tutto ciò si aggiunge la dichiarazione autovincolante da parte di ciascuno Stato nell'assumersi «impegni nazionali concreti» nell'ambito di quattro obiettivi elencati: «stimolare la competitività», «stimolare l'occupazione», «concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche», «rafforzare la stabilità finanziaria». Per ognuno di tali obiettivi sono declinate alcune fattispecie maggiormente concrete come il fatto di assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività, perseguire politiche attive del lavoro come la c.d. «flessicurezza», allineare l'età pensionabile all'effettiva speranza di vita. Lo schema attuativo consiste nel fatto che gli stati firmatari impostino ogni anno una serie di azioni concrete e di misure specifiche da implementare entro dodici mesi posto che «[conserveranno] la competenza a scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni». L'accordo si configura pertanto come una dichiarazione congiunta a carattere programmatico e giuridicamente non vincolante in quanto non si rilevano meccanismi sanzionatori e dato che nel testo vengono rimarcate le prerogative in capo agli stati nazionali come la competenza nazionale in materia di imposizione diretta.

Il Patto *Euro Plus* si concentra infine sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e sul monitoraggio del debito, anche privato, facendo un espresso rinvio alla necessità di «dare attuazione piena del Patto di stabilità e crescita». L'accordo infatti è concepito come un rafforzamento degli strumenti giuridici precedenti laddove prevede che «gli Stati membri partecipanti si [impegnino] a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di Stabilità e Crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)». È evidente che tale previsione richieda agli stati di recepire le regole del «Patto di Stabilità e Crescita» nei rispettivi ordinamenti nazionali utilizzando strumenti giuridici nazionali aventi una considerevole forza di legge⁴²³. Tuttavia, rappresenta una ridondanza e si conferma essere un documento a carattere politico-dichiarativo per il semplice motivo

⁴²³ Cfr. F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Euro Plus*, in *Federalismi* (on-line), 7 marzo 2012; W. CERFEDA, *La dis-unione europea e il Patto Euro Plus*, in *Soc. del dir.*, n. 3, 2011, p. 89.

che il «Patto di Stabilità e Crescita», come già descritto nei paragrafi precedenti, consiste in regolamenti europei i quali sono direttamente applicabili. Sotto questo aspetto risulta semmai evidente il nesso causale che lega i contenuti del Patto *Euro Plus* con un contestuale inizio dell'iter legislativo che ha portato a livello nazionale all'adozione della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1. Infatti, agli atti dei lavori parlamentari, si riscontrano diversi disegni di legge presentati nel corso del 2011 che sono stati successivamente esaminati ed accorpati⁴²⁴.

In definitiva si può constatare come il Patto *Euro Plus* sia stato un elemento di pressione che di fatto, malgrado la mancanza di un aspetto giuridicamente vincolante⁴²⁵, sia risultato effettivo ed efficace, prodromico alle modificazioni dell'ordinamento giuridico nazionale e riconducibile per questo alla categoria degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata⁴²⁶.

Nel corso dell'anno 2012 si è registrato un ulteriore avanzamento in merito ai vincoli di finanza pubblica dei paesi europei mediante il ricorso ad una formula giuridica che esula dal diritto europeo e che ha ribadito l'esigenza di costituzionalizzare la regola del pareggio dei bilanci nazionali, già contenuta nel Patto *Euro Plus*⁴²⁷. Infatti, venticinque Stati membri dell'Unione europea⁴²⁸ hanno sottoscritto un trattato di diritto internazionale sulla «stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria» (TSCG) che è entrato in vigore dal 1° marzo 2013⁴²⁹. La principale caratteristica che emerge è esattamente il metodo scelto e cioè il trattato di tipo classico ed intergovernativo evitando così la procedura di revisione dei trattati europei (art. 48 TUE). Dal punto di vista del contenuto assume inoltre rilevanza il meccanismo concordato per l'entrata in vigore dello stesso in quanto è prevista, quale condizione sufficiente a tale scopo, la ratifica da parte di dodici stati contraenti (art. 14 co. 2) su venticinque che «rompe il vincolo dell'unanimità nell'approvazione di un Trattato»⁴³⁰. Un aspetto che spiega la sottoscrizione di tale trattato da parte della quasi totalità degli

⁴²⁴ Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati nn. 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-B, http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0055850.pdf

⁴²⁵ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al seminario *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma, 22 novembre 2013, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2014, p. 2: «è dubbia la portata giuridica di un accordo, come quello Euro Plus, concluso dai governi nazionali senza ratifica parlamentare».

⁴²⁶ G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI - F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 17.

⁴²⁷ F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 3, 2013, p. 589.

⁴²⁸ All'epoca dei fatti partecipano tutti gli stati membri ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca. Quest'ultima ha deciso di aderire al trattato nel 2014 ed ha ufficialmente aderito nel 2018.

⁴²⁹ Tutto ciò avviene in virtù di quanto previsto dall'art. 14 del Trattato che è stato ratificato da dodici Paesi della zona euro (Austria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Slovenia, Spagna). L'Italia lo ha ratificato con legge n. 114 del 23 luglio 2012.

⁴³⁰ G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI - F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 17.

Stati membri può risiedere nel fatto che risulta condizione necessaria per accedere ai finanziamenti esterni di supporto c.d. *salva-stati* in caso di necessità⁴³¹.

La collocazione giuridica di tale documento è inoltre caratteristica poiché, sebbene si tratti di diritto internazionale, risulta connesso funzionalmente all'ordinamento giuridico dell'Unione europea al quale fa espresso rinvio in una cornice di continuità nel coordinamento economico già posto in essere con il «Patto di Stabilità e Crescita» come riveduto nel 2005 e nel 2011. Infatti, viene esclusa alla radice qualsiasi violazione del diritto europeo perché si afferma (art. 2) espressamente che lo stesso trattato deve essere interpretato «conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato» e «nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea». Sempre sotto il profilo dell'interazione tra i due campi del diritto (internazionale ed europeo) assume rilevanza l'art. 16 del TSCG mediante il quale gli Stati sottoscrittori si proponevano «entro cinque anni dall'entrata in vigore» di porre in essere «le misure necessarie per incorporare il contenuto dello stesso nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea» cosa, quest'ultima, mai avvenuta. Tutto ciò fa ipotizzare che lo strumento del trattato di diritto internazionale sia stato scelto per due principali ragioni. La prima ragione trova una motivazione più storica che giuridica in quanto esso consentiva di perseguire risultati che con il diritto europeo non potevano essere perseguiti ovviando così all'opposizione di due Stati membri (Gran Bretagna e Repubblica Ceca). La seconda ragione consiste in un'ipotesi per cui l'utilizzo del trattato di diritto internazionale può essere stata una strategia di azione intermedia verso la trasposizione dei contenuti nel diritto europeo, maggiormente ineludibile.

Sotto il profilo del contenuto, il TSCG è una conferma letterale delle norme già realizzate con l'ultima revisione del *Six Pack* ad alcune delle quali viene fatto espresso rinvio ove non vengono addirittura esattamente ripetute. Un chiaro esempio di ciò è fornito dall'art. 4 che ribadisce il parametro di riferimento di riduzione del debito pubblico per gli Stati membri eccedenti il 60% del rapporto debito/PIL nella misura di «un ventesimo all'anno» come già stabilito dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 così modificato dal regolamento (CE) n. 1177/2011.

In sostanza, possono individuarsi due profili di garanzia rispetto alle regole europee già preesistenti. In primo luogo, il TSCG stabilisce un valore maggiormente stringente dell'«Obiettivo a Medio Termine» che viene fissato nel «limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5%» dimezzando così il valore limite dell'1% fissato dal regolamento (CE) n. 1175/2011. Quest'ultimo limite viene infatti consentito dal TSCG solo per i paesi che hanno un rapporto debito/PIL inferiore

⁴³¹ G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2012, 5, p. 463 s.

al 60%. In secondo luogo, viene previsto un «meccanismo di correzione» (art. 3 co. 1 lett. e) che lo Stato contraente deve istituire a livello nazionale «sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea»⁴³² e che si deve attivare «automaticamente» qualora lo Stato contraente si discostasse dagli obiettivi prefissati. Tutto ciò trova corrispondenza nella normativa italiana (artt. 7 e 8 della legge n. 243/2012) che indica il Governo quale organo responsabile della verifica dei saldi della finanza pubblica e conseguentemente dell'attivazione di misure correttive nel caso in cui si registrasse uno scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e, non a caso, «dagli accordi internazionali in materia».

Sempre dal punto di vista del contenuto è possibile individuare il vero e proprio «accordo fiscale» (*fiscal compact*) in due regole fondamentali. La prima (art. 3, co. 1, lett. a) secondo cui il bilancio della pubblica amministrazione di uno Stato contraente deve essere in pareggio, e la seconda (art. 3, co. 2) secondo la quale tale principio dovrebbe essere preferibilmente introdotto nell'ordinamento statale tramite disposizioni vincolanti di natura costituzionale in un meccanismo di «penetrazione della costituzione finanziaria europea»⁴³³.

Infine, l'effettività delle norme del TSCG, in relazione al condizionamento del diritto nazionale degli Stati contraenti che esso intende perseguire, è assicurata dalla possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia da parte di qualsiasi altro Stato contraente contro lo Stato che non modifica il proprio ordinamento interno. Il ricorso non avviene in modo automatico ma solo previa relazione negativa da parte della Commissione europea e, in sede di sentenza, può essere inflitta una sanzione consistente nel pagamento di una somma forfettaria non superiore allo 0,1% del PIL.

In conclusione, il TSCG, che si affianca al diritto europeo già vigente a cui fa espresso riferimento e rinvio, rappresenta un ulteriore evidente restringimento della capacità di spesa dello Stato con conseguente dirette fondamentali nella politica di bilancio, dal piano nazionale al piano locale.

⁴³² Cfr. anche EUROPEAN COMMISSION, *Vademecum on the Stability and Growth Pact*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2019, p. 6. La correzione del ciclo, in buona parte, si basa sul fattore *output gap* che è la differenza tra il PIL effettivo e potenziale. I «principi comuni» si basano su una funzione, c.d. «funzione di produzione» stabilita dal Consiglio ECOFIN (doc. 10627/02 del 3 luglio 2002 e versione rivista 10627/1/02 del 10 luglio 2002). Pertanto, se cresce la spesa deve crescere anche il PIL per rispettare l'Obiettivo di Medio Termine in una cornice ideologica in cui se si vuole incrementare la spesa allora si devono reperire entrate aggiuntive. La differenza nel trattamento si scorge tra gli stati che rispettano l'Obiettivo di Medio Termine, in cui la crescita della spesa netta sarà in linea con il riferimento potenziale del tasso di crescita, e il resto degli stati in cui la crescita della spesa netta dovrà situarsi ad un tasso inferiore di quello potenziale.

⁴³³ R. PEREZ, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Astrid on-line*, 2, 2015 p. 15. Cfr. anche WAGNER R.E., *Deficits, Debt and Democracy. Wrestling with Tragedy on the Fiscal Commons*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2012, pp. 160 ss. L'esperienza storica indica che bilanci pubblici in pareggio o in avanzo sono un'eccezione, mentre la regola è costituita dai bilanci in disavanzo e si tratta di una regola che si ritrova nelle decisioni assunte dagli organismi democratici.

3.2. La crescente eterogeneità degli ordinamenti finanziari sovranazionali

Con il proposito di tracciare una sintesi dei profili caratterizzanti quanto analizzato in precedenza si può osservare che la comparsa dei vincoli economico-finanziari a carico degli stati nazionali coincide con l'inizio del processo di centralizzazione della politica monetaria a livello europeo.

È stato esaminato come l'«Atto Unico Europeo» e il «Trattato di Maastricht» abbiano introdotto elementi di novità nell'assetto della finanza nazionale in un sistema europeo sostanzialmente differente da quello originario, per certi aspetti «sovranazionale» e avente «connotati federativi»⁴³⁴ riconducibile all'espressione «federalismo monetario»⁴³⁵ nel quale il principale obiettivo da perseguire è il coordinamento delle politiche economiche che solo inizialmente era debole⁴³⁶. La disciplina relativa alla gestione finanziaria a livello nazionale è stata conseguentemente influenzata, nel senso che ha dovuto progressivamente sottostare a regole funzionali al coordinamento economico degli stati europei che, sebbene non abbiano visto pregiudicata la propria discrezionalità allocativa delle risorse finanziarie all'interno del sistema nazionale, hanno registrato la compressione dei margini di azione allo scopo di impedire disallineamenti tra le singole nazioni. Nel concreto tutto ciò è avvenuto mediante la fissazione di limiti quantitativi al disavanzo pubblico e di meccanismi di controllo consistenti nell'ingerenza europea in merito alle decisioni economico-finanziarie nazionali a livello di saldi aggregati includenti il complesso delle pubbliche amministrazioni.

Tutto ciò è stato determinato dal fatto che a tale modello, incentrato prevalentemente sul perseguimento della stabilità dei prezzi, non ha fatto seguito una medesima integrazione sostanziale dei bilanci nazionali. In questo senso, l'assenza di una unificazione degli strumenti di programmazione economico-finanziaria nazionali, unitamente all'assenza di un vero e proprio fondo perequativo e di una comune potestà impositiva a livello europeo, ha configurato un assetto ibrido. I margini di manovra dello Stato circa la gestione finanziaria delle proprie finanze, che trovano luogo nella politica di bilancio, sono rimasti formalmente nazionali⁴³⁷, sebbene la cessione di sovranità

⁴³⁴ Cfr. G. STROZZI - R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 170 ss. «Tuttavia dette politiche si configurano come un sistema particolare che si diversificano dalle altre politiche e azioni dell'Unione, formando un sistema a sé per i suoi originali meccanismi di funzionamento, per il suo apparato istituzionale specifico, per gli incisivi poteri previsti, tanto da apparire un sistema fortemente caratterizzato da connotati federativi».

⁴³⁵ G. COLOMBINI - F. NUGNES (a cura di), *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, Plus, 2004, p. 18.

⁴³⁶ G. DI GASPARÈ, *Diritto dell'economia*, Padova, Cedam, 2003, pp. 121 s.

⁴³⁷ M. DEGNI, *Costituzione europea, Bce e Patto di Stabilità*, in G. COLOMBINI, F. NUGNES (a cura di), *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, Plus, 2004, p. 313 ss.

monetaria a livello europeo abbia comportato vincoli economico-finanziari che si sono fatti sempre più stringenti.

Un aspetto di estrema rilevanza a cui è stato fatto cenno, è quello della liberalizzazione del mercato dei capitali, affermato mediante l'abrogazione degli artt. 67 e seguenti del Trattato CEE da parte del Trattato sull'Unione europea, il quale ha sganciato completamente il movimento di capitali dalle transazioni di beni e servizi⁴³⁸. Un riflesso in sede nazionale di tale disciplina lo si ritrova nella regolamentazione in materia di debito pubblico per cui si consente solo a taluni operatori economici, anche extraeuropei, di partecipare alle aste per la vendita dei titoli sovrani nel mercato primario, privando al contempo lo Stato della possibilità di accesso diretto al finanziamento del proprio fabbisogno mediante prestiti da parte della Banca centrale. In concreto, il prestito necessario viene fornito da banche o fondi di investimento nazionali e internazionali che, al contrario di quanto si possa credere, non si limitano a prestare somme che hanno ricevuto da altri ma, nell'atto stesso di concedere un prestito, creano il deposito e cioè la moneta. La genesi stessa di tale modello rinvia alla rilevanza giuridica del fenomeno nel senso che tutto ciò è frutto di un procedimento creativo che è stato attuato mediante regole giuridiche⁴³⁹.

Il processo di condizionamento degli ordinamenti finanziari nazionali ha subito un'accelerazione con l'introduzione del «Patto di Stabilità e Crescita» che ha introdotto regole più restrittive e meccanismi di sorveglianza sui bilanci degli Stati membri che si attivano in caso di devianza rispetto ai parametri limite. In buona sostanza, tali meccanismi, consistono in misure di bilancio correttive per evitare che il disavanzo pubblico ecceda il margine consentito. L'attenzione della regolamentazione europea, con il «Patto di Stabilità e Crescita», si palesa direzionata alle finanze pubbliche e quindi alle politiche di bilancio degli Stati membri che, pur restando formalmente titolari di tali competenze, ne risultano fortemente condizionati. I parametri vengono specificati, in senso maggiormente restrittivo, con l'introduzione del concetto di «obiettivo a medio termine» la cui definizione giuridica contempla l'intero apparato della pubblica amministrazione a cui è richiesto un saldo prossimo al pareggio di bilancio o in attivo, oppure un percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Preme osservare che con il «Patto di Stabilità e Crescita» si richiedono agli stati precisi adempimenti a cadenza annuale consistenti nell'elaborazione di programmi da indirizzare alle istituzioni europee al fine di dimostrare la convergenza delle politiche nazionali con quanto stabilito in sede sovranazionale.

⁴³⁸ Cfr. art. 73 A – 73 H, Trattato sulla Unione europea e attuazione degli Stati membri della direttiva n. 361/88. Inoltre, sembra che ciò non riguardi solo i rapporti intra-europei poiché lo stesso trattato fa riferimento ai «paesi terzi» così definiti dal Consiglio in base ad una procedura (art. 100 par. 1).

⁴³⁹ G. AURITI, *L'ordinamento internazionale del sistema monetario* (1981), Chieti, Solfanelli, 2013, p. 5 «nel sistema monetario si è andata realizzando una nuova forma di sovranità monetaria che non solamente internazionale, ma anche – per molti aspetti – sovranazionale».

L'aspetto che merita una riflessione, relativamente a quanto disciplinato con il «Patto di Stabilità e Crescita», attiene alla gerarchia delle fonti di diritto europeo. Tale fonte giuridica, infatti, come già descritto in precedenza, si compone di atti che sono tecnicamente definiti «atti unilaterali» tipici e atipici e nello specifico in due regolamenti europei e in una risoluzione. Tralasciando la risoluzione che ha carattere dichiarativo, le regole dei regolamenti hanno carattere prescrittivo e immediata efficacia secondo quanto stabilito dai trattati. Tali norme si caratterizzano inoltre per essere norme c.d. 'di diritto europeo derivato', nel senso che sono tassativamente previste dai trattati e quindi derivanti da questi. Occorre a questo punto osservare che l'accrescimento dei vincoli economico-finanziari è avvenuto in forza di tali fonti giuridiche, le quali rivestono un carattere solo apparentemente secondario rispetto alle norme primarie dei trattati. I regolamenti del «Patto di Stabilità e Crescita» infatti rientrano nella definizione dell'art. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea che prescrive che «gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati [...] non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri». In tal senso è vero che le norme del «Patto di Stabilità e Crescita» non comportano una armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, i quali sono semmai indirettamente spinti ad adeguare le loro politiche di bilancio comunque fondate su leggi e regolamenti. Inoltre, il disposto dell'art. 288 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea riserva al regolamento l'immediata applicabilità in ciascuno degli Stati e la «portata generale». Il combinato descritto ha consentito, in definitiva, l'introduzione di regole più restrittive mediante fonti di diritto europeo a carattere derivato imponendo agli Stati membri nuovi parametri di bilancio come l'«Obiettivo di Medio Termine» e veri e propri adempimenti giuridici come l'elaborazione e la presentazione alle istituzioni europee del programma di stabilità.

In conclusione, le fonti del condizionamento possono quindi suddividersi in tre grandi insiemi. Un primo insieme, il quale è stato analizzato in questi ultimi paragrafi, è relativo ai trattati di diritto europeo di ordine generale modificativi dei trattati originari. Gli ulteriori due insiemi, che già sono stati introdotti e che saranno approfonditi nel prosieguo, riguardano rispettivamente la legislazione europea ordinaria e attuativa dei trattati (§ successivo) e i trattati internazionali collegati al diritto europeo ma al di fuori di esso in un paradigma giuridico composto da più strati⁴⁴⁰. La stratificazione del diritto sovranazionale ha, come rilevante conseguenza, l'eterogeneità delle regole finanziarie, le quali suddividono di fatto in diversi insiemi gli Stati membri dell'Unione europea. La distinzione non

⁴⁴⁰ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al seminario. *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma, 22 novembre 2013, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2014, pp. 5 ss.

è più soltanto tra Stati afferenti, o non afferenti, all'Unione Monetaria (c.d. zona euro), ma anche tra Stati membri sottoscrittori o non sottoscrittori dei trattati collaterali. Il risultato è paradossale poiché rischia di crearsi, all'interno di un processo che si autodefinisce di standardizzazione e di integrazione, l'esatto contrario e cioè l'eterogeneità dei regimi finanziari applicabili ai vari Stati membri, la quale viene sancita a livello sovranazionale mediante strumenti di diritto internazionale pattizio i quali fondano le proprie norme mediante riferimenti espressi alle norme del diritto europeo.

3.3. Il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza e il PNRR quali modelli di accentrimento decisionale della finalizzazione della spesa pubblica

È imprescindibile aprire una parentesi circa i riflessi della crisi sanitaria ed economica conseguente all'epidemia COVID-19 sull'assetto finora indagato i quali, sebbene formalmente temporanei, recano elementi che sono il preludio di una prossima trasformazione nei rapporti tra i diversi livelli di ordinamento finanziario. Il riferimento alla sospensione dell'OMT mediante l'applicazione della *clausola di salvaguardia* – prima e unica volta nella storia dell'Unione europea – è d'obbligo. Infatti, in forza di quest'ultima norma, che è stata introdotta mediante una modifica del *Patto di Stabilità e Crescita* nel 2011, si è consentito a ciascun Stato membro di deviare temporaneamente dal vincolo finanziario dell'OMT⁴⁴¹ per far fronte all'incremento di spesa determinato dalla crisi sanitaria ed economica.

Parallelamente all'efficacia temporale della *clausola di salvaguardia*, che risulta attiva dal 2020 a tutto il 2023, è stato già delineato un percorso di rivisitazione del *Patto di Stabilità e Crescita*, nel senso di estendere il controllo delle istituzioni europee sulla programmazione economico-finanziaria nazionale a un arco di tempo pluriennale, anche per facilitare la «transizione verde e digitale»⁴⁴². Tuttavia, posto che non è dato sapere, allo stato attuale, come si configurerà in concreto il nuovo assetto, è unicamente possibile concentrarci sulle c.d. 'misure anticrisi' che ad oggi sono state implementate e che sono in corso di attuazione. Sotto questo profilo è possibile individuare, quale matrice comune, la decisione presa dalle massime istituzioni europee (Commissione e Consiglio) di contrarre un prestito sui mercati internazionali pari a 750 miliardi di euro e di convogliarlo in un fondo denominato *Next Generation EU*⁴⁴³. Occorre soffermare l'attenzione sull'eccezionalità di tale scelta politica che segna una netta discontinuità con il tratto distintivo che, fino a questo momento, caratterizzava l'Unione europea e cioè il divieto di sostegno finanziario ai singoli Stati membri. Infatti, la contrazione di debito da parte della Commissione Europea sui mercati internazionali rappresenta una politica monetaria non convenzionale, al di fuori di quanto previsto dai trattati⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ Cfr. art. 1, regolamento CE n. 1175/2011, che ha integralmente sostituito l'art. 5, regolamento CE n. 1466/97; Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, com. n. 123/2020; Comunicazione della Commissione al Consiglio Orientamenti di politica di bilancio per il 2023, com. n. 85/2022.

⁴⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE, com. n. 583/2022, Bruxelles, 9/11/2022.

⁴⁴³ decisione (UE, Euratom) n. 2053/2020; regolamento UE n. 2094/2020.

⁴⁴⁴ C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020.

Il fondo *Next Generation EU* rappresenta un ammontare finanziario, quale strumento temporaneo per la ripresa, che si affianca agli altri fondi strutturali previsti in ogni ciclo della programmazione economico-finanziaria dell'Unione europea nota come *Quadro Finanziario Pluriennale*. Occorre precisare che l'importo complessivo di 750 miliardi di euro del *Next Generation EU* è stato articolato e destinato a numerose iniziative, anche molto differenti tra loro, tra cui l'integrazione di alcuni fondi strutturali, come il fondo *Orizzonte Europa*, il *Fondo Sociale Europeo* e il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*⁴⁴⁵, e l'approvazione di ulteriori due nuovi fondi denominati *Fondo per una transizione giusta* e *RescEU*,

Il fulcro del *Next Generation EU*, tuttavia, è rappresentato dal *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza* – in inglese *Recovery and Resilience Facility* – che vanta una dotazione di 672,5 miliardi di euro e la cui finalità è quella di sostenere gli Stati membri nel periodo successivo alla crisi sanitaria ed economica per favorire, al contempo, una transizione digitale ed economica orientata alla sostenibilità ambientale⁴⁴⁶. Tale fondo è stato quindi ripartito, secondo procedimenti e criteri definiti a livello europeo, tra i vari Stati membri.

Nel quadro appena delineato si inserisce, a livello italiano, il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) che rappresenta quindi la declinazione nazionale della decisione sovranazionale configuratasi nel *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza*.

Dal punto di vista giuridico-finanziario occorre osservare che la dotazione finanziaria, complessivamente considerata e distinta in una quota a titolo di prestito e in un'altra a titolo di sovvenzione, è la più consistente in termini assoluti tra quelle assegnate ai vari Stati membri (191,5 miliardi di euro). Tuttavia occorre altresì precisare che, al fine di assegnare tali risorse finanziarie, le istituzioni europee hanno stabilito l'incremento delle proprie entrate il che si traduce in un incremento del prelievo di risorse proprie degli Stati membri dato che «per fare fronte alle conseguenze della crisi COVID-19, è opportuno incrementare gli importi del massimale degli stanziamenti di pagamento e del massimale degli stanziamenti di impegno nella misura di 0,6 punti percentuali ciascuno». In tal senso la distinzione della dotazione finanziaria assegnata agli Stati membri in una quota a titolo di prestito e in una quota a titolo di sovvenzione decade poiché le risorse sovranazionali sono in realtà risorse prelevate dagli stessi Stati membri. Tali risorse saranno restituite alle istituzioni europee sia in forma diretta, a titolo di rimborso di prestiti verso la Commissione Europea, sia in forma indiretta, a titolo di maggior quota di contribuzione «al solo scopo di coprire *tutte* le passività dell'Unione derivanti dai prestiti contratti»⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ Si precisa che l'integrazione del *Fondo Sociale Europeo* e del *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale* avviene nell'ambito di una ripartizione del *Next Generation EU* denominata *REACT-EU*.

⁴⁴⁶ regolamento UE n. 241/2021.

⁴⁴⁷ decisione (UE, Euratom) n. 2053/2020.

Sotto il profilo prettamente giuridico il PNRR non si configura quale mero programma di spesa ma, anzi, quale vero e proprio programma di riforme poiché il sostenimento delle economie degli Stati europei rientra in un disegno più generale di trasformazione socio-economica. In continuità con l'approccio del funzionalismo, il PNRR si caratterizza per gli obiettivi di risultato in termini di riforme legislative che lo Stato è tenuto a rispettare in un'ottica di «contratto di performance con l'Unione europea»⁴⁴⁸ che paventa, per questo motivo, una «forma di sperimentazione proto-federale di governance»⁴⁴⁹. Sotto questo profilo assume rilevanza il procedimento mediante il quale è stato approvato, il quale è elemento caratterizzante nel senso di stretta integrazione con la dimensione del diritto europeo che gli conferisce una speciale effettività capace di vincolare i diversi governi che eventualmente si succederanno nell'arco temporale della sua realizzazione, termine attualmente fissato nell'anno 2026. In tal senso il PNRR non si configurerebbe quale declinazione 'pura' di diritto europeo sul piano del diritto interno ma quale precipitato di diritto europeo nell'ordinamento nazionale senza alcun sostanziale recepimento mediatorio. In concreto, il PNRR è stato adottato dall'esecutivo nazionale ma è stato approvato da una decisione del Consiglio Ecofin in esecuzione del regolamento europeo che ne disciplina la formazione e che conferisce così al PNRR una forte e immediata copertura giuridica sovranazionale⁴⁵⁰. Un ulteriore aspetto sintomatico della stretta commistione con l'ordinamento europeo è rappresentato dal fatto che, per espressa previsione del regolamento che disciplina il *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza*, il PNRR si integra con il *Piano Nazionale di Riforma* che è un elemento disciplinato nell'ambito del *Semestre europeo* come previsto dal *Patto di Stabilità e Crescita*⁴⁵¹.

Se, come visto sopra, dal punto di vista strategico l'ingerenza del diritto europeo è indubbiamente rilevante, sul piano maggiormente operativo l'ordinamento interno conserva margini di autonomia in merito al profilo della disciplina organizzativa volta a strutturare l'apparato deputato all'attuazione degli obiettivi del *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza* mediante il PNRR.

Al fine di comprendere le implicazioni di quanto trattato sul piano dell'autonomia locale, è quindi interessante soffermare l'attenzione su alcuni elementi della disciplina nazionale caratterizzanti la *governance* del PNRR⁴⁵². Infatti, emerge un sistema multilivello ma fortemente

⁴⁴⁸ A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in Riv. AIC, 3, 2022.

⁴⁴⁹ E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, 3, 2022, p. 249. Per quanto concerne l'aspetto del contenuto del PNRR, in particolare relativo all'ecologismo e in correlazione con la rispettiva riforma costituzionale, legge 11 febbraio 2022, n. 1 modificativa degli artt. 9 e 41 Cost. cfr.: F. CORTESE, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Ist. del fed.*, Rubbettino, 2, 2022, pp. 361-386.

⁴⁵⁰ decisione Consiglio ECOFIN n. 10160/2021. Cfr. anche M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. Giuridico*, n. 8-9/2021, p. 1025.

⁴⁵¹ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Riv. AIC*, 3, 2022, pp. 281-306.

⁴⁵² Il riferimento legislativo è il d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

accentrato al vertice dell'esecutivo nazionale con due unità organizzative che rivestono un ruolo di presidio e di coordinamento politico e amministrativo, le quali si identificano nella *Cabina di regia* inserita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato dipendente dal Ministero dell'economia e delle finanze.

A confermare il fatto che il modello organizzativo degli apparati amministrativi deputati all'attuazione del PNRR è fortemente centralizzato, è utile considerare l'assenza di un reale meccanismo di partecipazione per le autonomie locali e territoriali in genere. Infatti, l'unico organismo che è stato previsto quale sede di rappresentanza degli enti locali, e denominato *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, ha funzioni esclusivamente consultive.

La scarsa attenzione riservata a una partecipazione effettiva delle autonomie locali a livello di *governance* centrale, contrasta con il fatto che sono proprio le istituzioni più prossime al cittadino a dover attuare in concreto gli obiettivi del PNRR in forza dell'attribuzione delle competenze amministrative ai Comuni che contraddistingue il nostro ordinamento⁴⁵³. Inoltre, alla centralizzazione sembra affiancarsi una stringente vincolatività in quanto si rileva che la disciplina nazionale prevede sanzioni e addirittura il ricorso al potere sostitutivo delle amministrazioni centrali, nel caso in cui le amministrazioni locali risultassero inadempienti.

Tuttavia, la vincolatività di tali risorse sovranazionali riporta l'attenzione agli aspetti finanziari per via della destinazione specifica a talune specifiche finalità la quale è decisa a livello sovranazionale e, in minima parte, nazionale⁴⁵⁴. Sotto questo profilo, nell'ambito attuativo del PNRR, emerge una compressione pressoché totale della discrezionalità da parte delle autonomie locali, quali soggetti formalmente 'attuatori', nella decisione di spesa. Invero, occorre osservare che molti avvisi pubblici gestiti a livello ministeriale hanno un contenuto altamente predeterminato nelle finalità concrete per cui non è solamente indicata la destinazione specifica della spesa ma anche il servizio in concreto da implementare⁴⁵⁵. Sotto questo profilo è invalso l'uso dell'espressione di 'progetti a regia' proprio a sottolineare la vincolatività estrema a cui sono tenuti i soggetti che formalmente sono *attuatori* ma sostanzialmente *esecutori*. Le implicazioni sull'autonomia sono pertanto evidenti e non riguardano solo l'autonomia finanziaria di spesa ma, più in generale, l'autonomia politica nel suo

⁴⁵³ Ciò è evidenziato dalla magistratura contabile che, in base a proprie elaborazioni, attesta che il 40% dei bandi/avvisi hanno come destinatari le autonomie territoriali, cfr. Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, 2022, p. 114.

⁴⁵⁴ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Riv. AIC*, 3, 2022, pp. 281-306.

⁴⁵⁵ A titolo esemplificativo si rinvia agli avvisi del *Dipartimento per la trasformazione digitale* come l'Avviso *Misura 1.4.4 "Estensione dell'utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale - SPID CIE"* Comuni Aprile 2022.

complesso per cui, almeno in questo specifico caso, gli enti territoriali sono serventi un interesse pubblico sovralocale in uno schema riconducibile al c.d. «federalismo di mera esecuzione»⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, 3, 2022, p. 303.

Capitolo III. Il processo di «europeizzazione» dell'ordinamento finanziario locale

Nel capitolo precedente è stato osservato come l'attuale quadro giuridico-finanziario di derivazione europea si possa configurare come il punto di arrivo di una sequenza di scelte politiche che scaturiscono da un piano internazionale, fuggendo così la retorica che tutto ciò sarebbe una ineluttabile conseguenza di una generica evoluzione dell'economia globale. Tutto ciò, inoltre, è stato inquadrato in una cornice giuridica in cui la competenza in merito all'ordinamento della finanza pubblica resta formalmente agli Stati membri, in quanto tale materia non è contemplata tra quelle soggette al riparto di competenze come disciplinate dai trattati⁴⁵⁷.

Pertanto, sebbene la cessione di sovranità in materia di ordinamento finanziario non trovi riferimenti normativi espressi, il condizionamento di esso da parte del diritto europeo avviene mediante la competenza esclusiva dell'Unione europea nell'ambito della politica monetaria e del coordinamento delle politiche economiche⁴⁵⁸. D'altronde, la disciplina della finanza pubblica riguarda sì l'attività di gestione finanziaria della pubblica amministrazione ma pur sempre finalizzata all'acquisizione e all'erogazione di beni e servizi e, con ciò alla provvista dei necessari mezzi finanziari⁴⁵⁹.

Più in generale, l'affermarsi di una globalizzazione giuridico-finanziaria, con mercati che diventano istituzioni condizionanti attraverso la libertà di movimenti di capitale, ha separato, di fatto, i singoli stati dal governo della moneta che è stata attribuita a organismi sovranazionali. Le dinamiche dell'economia mondiale, in cui peraltro le decisioni monetarie sono determinate da singoli operatori privati⁴⁶⁰, mettono così in discussione le categorie tradizionali della sovranità monetaria⁴⁶¹ e il diritto internazionale prende il sopravvento sui singoli stati-nazione⁴⁶².

⁴⁵⁷ In riferimento al riparto di competenze tra UE e Stato membro delineato dall'art. 3 TFUE non è contemplato l'ambito dell'ordinamento della finanza nazionale e/o locale: «L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune.». In sostanza il condizionamento del diritto europeo nei confronti del diritto finanziario è avvenuto e avviene quindi con altre modalità che riguardano l'interazione tra i due ordinamenti.

⁴⁵⁸ C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020 pp. 291-296. Si veda anche art. 119 e art. 126 TFUE.

⁴⁵⁹ K. WICKSELL, *Lezioni di economia politica*, Torino, Utet, 1966, p. 9. Per Wicksell la legislazione finanziaria rientra nella teoria della finanza pubblica la quale «[costituisce] una parte dell'economia politica».

⁴⁶⁰ G.L. TOSATO, *Principi costituzionali in materia monetaria tra sistema universale e sistema regionale*, in Società italiana di diritto internazionale, *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale: 5. convegno, Torino 1-2 giugno 2000*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, pp. 43-63. Si è determinato secondo l'autore uno spostamento di funzioni dal pubblico al privato: sono gli operatori privati con le loro scelte a determinare i tassi di cambio delle varie valute e a provvedere alla gestione della liquidità internazionale.

⁴⁶¹ A. CHIRICO, *La sovranità monetaria tra ordine giuridico e processo economico*, Padova, Cedam, 2003, pp. 71-77.

⁴⁶² H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 151. Kelsen aveva previsto che il diritto internazionale avesse prevalso sul diritto nazionale.

Al fine di conseguire i fini prefissati con l'Unione Monetaria, nonché mantenere in vita la stessa moneta unica, è risultato necessario formalizzare gli istituti di convergenza economica a cui i vari Stati membri devono attenersi⁴⁶³. Sotto un'altra prospettiva è possibile rilevare l'asimmetria dei poteri tra politica monetaria, la quale è accentrata dalle fonti europee, e la politica economica (il mercato interno) la quale sembrerebbe meramente coordinata tra gli Stati membri⁴⁶⁴.

Sebbene siano discutibili i confini tra le competenze esclusive dell'Unione europea e degli Stati membri su molteplici aspetti, risulta insindacabile, come espressamente affermato nei trattati, la competenza esclusiva a livello sovranazionale in fatto di politica monetaria. I fondamentali di tale assetto, e cioè la stabilità dei prezzi e l'indipendenza dell'autorità monetaria dal potere esecutivo, restano pertanto un punto di partenza cruciale per comprendere l'attività normativa che ne è derivata⁴⁶⁵. La cessione della sovranità monetaria, infatti, crea scompensi a quegli Stati che hanno adottato un cambio fisso, e cioè una moneta unica, che non corrisponde alla dimensione né all'andamento della propria economia⁴⁶⁶. In concreto, la «sovranità monetaria»⁴⁶⁷ abbraccia una serie potenzialmente estesa di poteri tra cui quello di emettere base monetaria (c.d. «conio»), manovrare i tassi di cambio e i tassi di interesse⁴⁶⁸ o decidere la politica del credito⁴⁶⁹.

⁴⁶³ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2012, p. 590 s. e cfr. anche artt. 3-4 TUE per il fatto di porre l'adozione della moneta unica subito dopo la costituzione del mercato interno.

⁴⁶⁴ S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche, il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001, p. 9 ss. e 18 ss. La stessa Corte suprema tedesca ha considerato la politica economica inesistente a livello europeo (Bundesverfassungsgericht 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08 2 BvR 1259/08).

⁴⁶⁵ Cfr. M.L. TUFANO, *Commento all'art. 136 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1384.

⁴⁶⁶ C. SCHMITT, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* in *Le categorie del "politico"*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 43: «Di tutti i concetti giuridici, quello della sovranità è il più soggetto all'influsso di interessi attuali». Cfr. anche G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. Dir. Cost.*, Giappichelli, 1, 1996. Il concetto di «sovranità monetaria» può considerarsi come una fattispecie costituente del generale concetto, tipicamente giuridico, di «sovranità» il quale si afferma con la comparsa della forma statale moderna, a sua volta concretizzazione del positivismo giuridico concomitante alla c.d. «deteologizzazione» della vita pubblica. Lo Stato sovrano si impone, per autogenesi, su qualsiasi corpo intermedio preesistente e si caratterizza per l'originarietà del proprio potere. Tuttavia, proprio per la copertura che il concetto teorico, per sua natura, offre ai postulati pratici, si è da sempre caratterizzato per una notevole variabilità.

⁴⁶⁷ N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione nel commonwealth europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003 p. 250 «è concezione meramente giuridica come il potere di legiferare non circoscritto ad alcun limite».

⁴⁶⁸ CPJI, 12 luglio 1929, in *Publications*, Serie A, n. 21, p. 122 «It is indeed a generally accepted principle that a State is entitled to regulate its currency». Tale sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale sui casi di prestiti serbi e brasiliani è presa come riferimento del principio di sovranità monetaria. Cfr. anche T. TREVES, *La sovranità monetaria oggi*, in Società italiana di diritto internazionale, *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale: 5. convegno, Torino 1-2 giugno 2000*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, p. 18.

⁴⁶⁹ E. FAZIO, *L'oggettività giuridica nel diritto interno ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 210 s.; cfr. anche G. BOCCUZZI, *L'Unione Bancaria europea*, Milano, Bancaria editrice, 2015. Sotto quest'ultimo aspetto il concetto di sovranità monetaria passa attraverso la standardizzazione legislativa a livello europeo circa gli intermediari finanziari che getta le basi per una unificazione bancaria. L'obiettivo dell'unione bancaria è strettamente correlato a quello della sovranità monetaria poiché le crisi finanziarie sono prioritariamente crisi del credito e assenza di adeguata regolamentazione e controllo. Si consideri il necessario intervento pubblico *bail-outs* di salvataggio (il quale è la negazione della tesi liberista che vorrebbe lasciare le banche insolventi a loro medesime) e quindi di socializzazione delle perdite a carico dei contribuenti. Il disegno complessivo per il mercato unico bancario si fonda su tre pilastri: un sistema unico di vigilanza europeo, un sistema unico di risoluzione delle crisi e un sistema unico di garanzia dei depositi. Cfr.

In questo quadro concettuale si comprende anche come la costituzione della moneta europea sia figlia del diritto e che la decisione non sia irrevocabile in quanto rinunciare a parte della sovranità è atto stesso di sovranità⁴⁷⁰. Dunque, si tratta di un potere che si attua, nel concreto, mediante atti normativi e autorità istituzionali monetarie⁴⁷¹ e che nella realtà diviene regolato a un livello globale⁴⁷². Gli elementi specifici di tale tipo di sovranità, la cui limitazione è effettuata mediante vincoli giuridico-finanziari internazionali⁴⁷³ che diventano via via più stringenti, sono caratteri che rientrano nel più ampio concetto c.d. *domestic jurisdiction*⁴⁷⁴. Tale aspetto è evidente nel campo del diritto internazionale dell'economia nel quale la stabilità monetaria e finanziaria è considerata «bene pubblico»⁴⁷⁵ e la sovranità monetaria è stata limitata fin dalla fine della Seconda guerra mondiale mediante la cooperazione internazionale al Fondo Monetario Internazionale⁴⁷⁶.

anche C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020 p. 233 s. Il diritto europeo nel campo bancario impone mutamenti con due direttive: la n. 77/780/CEE (dpr 27 giugno 1985, n. 350) e la n. 89/646/CEE (d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 481). Per esercitare l'attività bancaria è richiesta un'autorizzazione unica rilasciata dai singoli stati membri. L'attività viene modificata nel senso di un allargamento e diversificazione e un abbattimento delle barriere in entrata. L'attività bancaria diventa una attività di impresa e cessa di essere concepita come un servizio pubblico (processo questo che già era iniziato con la sentenza della Corte cost. n. 309 del 1988). Parallelamente si ha la riforma delle banche pubbliche che vengono privatizzate. Nel campo del mercato finanziario 'puro' si ha un consolidamento di tale corrente di pensiero mediante l'adozione delle direttive 279/1979/CEE del 5 marzo 1979 e la 390/1980/CEE del 17 marzo 1980.

⁴⁷⁰ S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 19.

⁴⁷¹ Uno Stato infatti è teoricamente capace di controllare la quantità della moneta anche all'estero (con fini di stimolo per la stabilizzazione interna dell'economia (mantenimento dell'occupazione, riequilibrio della bilancia dei pagamenti, lotta all'inflazione), cfr. F.A. MANN, *The Legal Aspect of Money with special reference to Comparative Private and Public International Law*, Oxford, 1992 p. 483 ss.

⁴⁷² C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 16 «deteritorializzazione delle attività».

⁴⁷³ T. TREVES, *La sovranità monetaria oggi*, in Società italiana di diritto internazionale, *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale: 5. convegno, Torino 1-2 giugno 2000*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, p. 13: «Il diritto internazionale pubblico della moneta, quale esso oggi si configura, può descriversi come costituito dall'insieme delle limitazioni che gli Stati accettano alla loro sovranità per quanto riguarda la definizione di una unità monetaria e di una moneta nonché le regole, di crescente complessità, che, cominciando da quelle relative al principio nominalistico e al *legal tender*, si diramano in vari settori della politica economica e mirano, fondamentalmente, ad assicurare l'uso ordinato della moneta di uno Stato ed a mantenere il valore il più stabile possibile. Regole di diritto internazionale contenute in trattati stabiliscono la maggior parte di queste limitazioni.»

⁴⁷⁴ R. CISOTTA, *L'Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 13 ss. cfr. anche Art. 2 par. 7, Carta ONU.

⁴⁷⁵ A. VITERBO, *International Economic Law and Monetary Measures – Limitations to States' Sovereignty and Disputes Settlement*, Cheltenham, 2012, pp. 4 ss., 56 ss. e 101 ss.

⁴⁷⁶ R. CISOTTA, *L'Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 14 s. I principali obblighi di collaborazione in campo monetario sono previsti da norme consuetudinarie consolidate anche al di là della sfera di applicazione degli *Articles of Agreement*. La sovranità (monetaria) era già stata «imbrigliata» dal FMI secondo l'art. 4 sez. I dello Statuto del Fondo monetario internazionale: «Si è detto che l'uguaglianza degli Stati può essere considerata una finzione cioè non va intesa in senso sostanziale [...] gli Stati si riconoscono reciprocamente gli attributi di sovranità in ragione dell'effettività del controllo su un territorio e sulla comunità ivi stanziata». Questa disposizione conferma il diritto preesistente agli Stati ad apporre restrizioni al movimento dei capitali. Cfr. anche E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2007 p. 4. In sostanza viene messo in discussione lo stesso principio di uguaglianza sovrana dei vari Stati – richiamato dall'art. 2 della Carta dell'ONU – mediante una tesi oggettiva che considera il differente contributo offerto dai vari stati ad una data organizzazione internazionale. Cfr. anche art. 27 par. 3 della Carta ONU. Si ricorda il trattamento differenziato degli stessi stati dell'ONU in cui cinque membri hanno un potere di veto su tutte le votazioni a carattere non procedurale.

Lo scopo di questo capitolo sarà quello di verificare con quali modalità l'ordinamento finanziario nazionale, come condizionato dall'ordinamento sovranazionale, in particolare europeo, abbia chiamato in causa l'ordinamento finanziario locale in una sorta di reazione a catena⁴⁷⁷.

D'altronde è stato descritto già in precedenza come la disciplina europea abbia contratto i margini di spesa degli Stati membri facendo riferimento al complesso dei conti relativi alle pubbliche amministrazioni e includendo espressamente, tra le altre, le amministrazioni locali.

A monte di tutto ciò sono state individuate svariate cause. Come già detto il riferimento principale è la progressiva liberalizzazione della circolazione di capitali finanziari che, insieme alla

⁴⁷⁷ In primo luogo, si deve considerare che, dal punto di vista giuridico, resta dibattuta la presunta alterità del disegno sovranazionale rispetto all'ordinamento costituzionale italiano. Nondimeno è evidente che l'azione congiunta degli elementi costitutivi del diritto europeo relativo all'unificazione monetaria (tra i principi fondamentali si faccia riferimento a quello della concorrenza, al pareggio di bilancio e alla estrema indipendenza della banca centrale dal potere politico) possa produrre effetti sul generale quadro costituzionale, comprese le autonomie locali. Ai fini dell'analisi si devono effettuare, per questo motivo, alcune considerazioni. Da un primo punto di vista l'attuale configurazione dei rapporti tra i due ordinamenti giuridici vede consolidato il c.d. «principio del primato del diritto europeo» elaborato dalla giurisprudenza europea, cfr. N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione nel commonwealth europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003 pp. 195. La CGUE ha avuto un ruolo cruciale per l'affermazione del principio tanto da meritare un paragone con le prassi instaurate dalla Corte Suprema degli Stati Uniti la quale non nasce come regolatrice degli stati, salvo poi assumere questa veste. La CGUE ha scelto l'assetto 'sovranazionale' piuttosto che quello 'intergovernativo' contribuendo a definire un distinto sistema giuridico definito dall'autore «commonwealth europeo [che] si trattava di un ordine di genere nuovo e pertanto unico, di un ordine le cui norme erano direttamente applicabili e direttamente efficaci sia contro e sia a favore delle persone fisiche e giuridiche operanti negli stati, nonché sia contro e sia a favore degli stati stessi [...] Quel che più conta è il fatto che la Corte abbia elaborato la dottrina secondo cui la costituzione della Comunità, ovvero l'ordine normativo che i trattati instaurano per forza propria e senza che sia necessario il sostegno del diritto internazionale, conferisce i poteri interpretativi così come anche quelli decisionali che sono esercitati dalla Corte». Secondo il principio del «primato del diritto europeo» la norma adottata in base ai trattati prevale su quella nazionale; cfr. M. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011 p. 54 ss.. La supremazia del diritto europeo trova origine nelle elaborazioni giurisprudenziali della Corte di Giustizia europea fin dagli anni Sessanta (sentenze 'Costa' causa n. 6/1964 e 'Wilhelm' causa n. 14/1968) e viene dichiarato sempre più espressamente (sentenza 'Simmenthal' causa n. 106/77 secondo cui le norme comunitarie «fanno parte integrante con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri»). Il principio è inoltre affermato nella Dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona secondo cui «i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri» alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza alla quale rinvia. Si precisa che questa Dichiarazione è il risultato a seguito dell'esito dei referendum in Francia e Olanda che respinsero un progetto costituzionale europeo il quale sanciva il principio in modo ancora più chiaro. Cfr. altresì F. PIZZETTI, *Diritto Costituzionale*, in M. CAPPELLETTI, A. PIZZORUSSO, G. ALPA, *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 5. L'affermazione di tale principio è alla base del c.d. «processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo»; cfr. M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano* Torino, Giappichelli, 2011, p. 11 s. e 31 ss. A tale visione non sono mancate elaborazioni giurisprudenziali nazionali che hanno posto le basi della c.d. dottrina dei «controlimiti». Tale prospettiva ammette prima di tutto che l'art. 11 Cost. fornisca una apertura costituzionale al diritto internazionale e al contempo una copertura costituzionale atta a permettere la ratifica dei trattati tramite legge ordinaria, e non costituzionale. Dopodiché traccia una distinzione tra norme costituzionali cedevoli rispetto alle norme e ai principi europei, e i principi fondamentali e diritti inviolabili che debbono essere in ogni caso preservati anche nell'impatto con le normative sovranazionali sottratti anche alla revisione costituzionale (Corte cost. sent. n. 1146/1988). Il primato diventerebbe quindi un primato «con riserva». Si veda anche Corte cost. sentt. 406/2005, 348-349/2007. La nascita del processo di costituzionalizzazione europeo viene situato nel 1962 quando la CGUE viene investita da un ricorso di un giudice tributario di Amsterdam. Una compagnia olandese contestava l'aumento del dazio di importazione sui prodotti chimici in quanto ritenuto lesivo dell'art. 12 - oggi art. 30 - del TFUE che vieta i dazi intracomunitari. La domanda che di fatto veniva posta era se si potesse far valere la norma europea innanzi al giudice nazionale. La CGUE rispose affermativamente considerando che l'ordinamento europeo è un nuovo genere nel campo del diritto internazionale in cui anche al singolo individuo viene attribuita soggettività nel senso che è diretto destinatario della disciplina europea. Secondo tale lettura sarebbe il peso degli individui a conferire alla fonte europea un valore maggiore rispetto agli accordi internazionali.

decisione politica dell'unificazione monetaria, hanno comportato la soppressione dell'autonomia politica monetaria nazionale⁴⁷⁸. Tutto ciò viene però affiancato, sul piano nazionale, da ulteriori eventi causali, conseguenti e paralleli. Tra questi ultimi si possono annoverare in concreto: a) la «denazionalizzazione» del debito, a cui è speculare il crescente peso delle agenzie di rating; b) la separazione tra Tesoro e Banca d'Italia, a cui consegue l'affidamento al mercato della determinazione del costo del debito e la riduzione del potere discrezionale del Parlamento in merito; c) la sovranità monetaria in senso stretto, intesa come 'diritto di conio'. Inoltre, lo stesso bilancio dello Stato, in un contesto profondamente mutato, non funziona più come strumento di governo dell'economia ma come mezzo di controllo della spesa⁴⁷⁹. Ciò era stato già previsto nella dottrina del diritto amministrativo nel senso che la finanza pubblica, inizialmente un semplice mezzo, avrebbe prevalso sugli interessi dello Stato moderno⁴⁸⁰.

In tempi più recenti, la crisi economica e finanziaria è stata il punto di partenza per le riforme succedutesi le quali, tuttavia, sembrano rispondere più ad esigenze di credibilità internazionale che a una necessità giuridica condivisa da parte delle entità statuali europee⁴⁸¹. In tal senso, i metodi e i concetti propri della sfera economica sono stati trapiantati nell'ordinamento giuridico⁴⁸² determinando una trasformazione sugli assetti istituzionali interni in una forma peraltro stratificata e complessa, composta da un insieme di fonti di varia natura e interdipendenti⁴⁸³. Sotto questo profilo ne sono risultati modificati anche gli assetti costituzionali evidenziando, nel quadro della decisione di bilancio, il passaggio da una visione e nozione prevalentemente politica ad una nozione di tipo

⁴⁷⁸ WALLICH H. C., *La crisi monetaria del 1971 e gli insegnamenti da trarne*, in *Bancaria*, 3, 1973 pp. 295-313; si veda anche F. VIANELLO, *La moneta unica europea*, in *Economia & Lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1, 2013, pp. 17-46 e R. MUNDELL, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, 1961, p. 657 ss.

⁴⁷⁹ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilanci e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Relazione al Convegno Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale 22 novembre 2013, pp. 4 ss.

⁴⁸⁰ Cfr. per i riferimenti storici G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2020, pp. 166-180.

⁴⁸¹ F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2014, p. 50; CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione ed il principio del pareggio di bilancio - Comunicazioni del Ministro dell'Economia alle Commissioni riunite I e V della Camera e 1a e 5a del Senato*, Roma, 2011 p. 3; E. CHITI, *Le architetture istituzionali della vigilanza finanziaria*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 157 – 196; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in "Quad.cost.", n. 1/2014, 51 ss.; A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in "Il Filangieri", quaderno 2011, *Costituzione e pareggio di bilancio*, 7 ss.; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio del bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, 111 ss.; G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio" (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Il Foro.it* gennaio, 2012.

⁴⁸² P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Rassegna Astrid n. 7/2015*, *Relazione al Convegno LUISS-Fondazione Visentini su La legge di stabilità. Le politiche economiche possibili tra diritto costituzionale e diritto europeo*, Roma, 17 marzo 2015, p. 8.

⁴⁸³ L. GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile 'rilancio' del ruolo dello stato nell' "ordinamento composito" europeo*, in *Rivista AIC*, 1, 2015.

legale ed estesa alle amministrazioni territoriali⁴⁸⁴. Tutto ciò suggerisce una riflessione in merito all'impatto sui meccanismi istituzionali che sono stati condizionati in particolar modo dal diritto europeo il quale, al contrario del diritto internazionale, è stato un mezzo per rendere maggiormente rigorose le regole fiscali e che ha dimostrato come gli stati che avevano già ceduto sovranità monetaria siano stati poi spogliati, grazie all'azione di tali fonti giuridiche, anche della sovranità nelle scelte di bilancio⁴⁸⁵. Lo stesso confine tra competenze dello Stato membro in materia economico-finanziaria e dell'Unione europea diventa sempre più sfumato ponendo un problema di autonomia politica e di autodeterminazione identificato con il nome di «deparlamentarizzazione»⁴⁸⁶. Sotto questo profilo la critica si rivolge alle stesse regole economiche, spesso consistenti in variabili non osservabili, importate nel linguaggio giuridico europeo e, successivamente, in quello nazionale⁴⁸⁷.

Il fenomeno in questione si è poi tradotto e materializzato nella Costituzione la quale ha registrato importanti modifiche che, sebbene non si riflettano direttamente o indirettamente sull'autonomia degli enti territoriali⁴⁸⁸, è doveroso considerare per avere una visione d'insieme dell'attuale assetto della finanza pubblica in cui la finanza locale è inevitabilmente ricompresa.

1. Lo sviluppo dei principi teorico-generalì a fondamento del processo di europeizzazione della finanza locale

Nei paragrafi precedenti è stato fatto cenno alle ragioni con cui si è determinato il trasferimento dei vincoli di finanza pubblica dalla sede europea alle autonomie locali. A questo punto risulta opportuno ricercare le modalità giuridiche con le quali sono stati coinvolti gli enti territoriali. E tuttavia, per raggiungere questo obiettivo, è necessario fare riferimento ai principi giuridici sui quali si è innestato il processo di europeizzazione della finanza locale.

⁴⁸⁴ R. PEREZ, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 5, 461.

⁴⁸⁵ R. PEREZ, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Astrid on-line*, 2, 2015 p. 13.

⁴⁸⁶ R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford University Press, 2015, p. 86; G. GUERRA, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi*, 1, 2019.

⁴⁸⁷ P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Rassegna Astrid* n. 7/2015, *Relazione al Convegno LUISS-Fondazione Visentini su "La legge di stabilità. Le politiche economiche possibili tra diritto costituzionale e diritto europeo"*, Roma, 17 marzo 2015, p. 9.

⁴⁸⁸ C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2012, p. 803.

I principi che si rilevano, e che intuitivamente risultano interdipendenti l'uno all'altro, sono essenzialmente tre: l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci (art. 81 co. 5 Cost.; art. 97 co. 1 Cost.; art. 119 co. 1 Cost.), il coordinamento della finanza pubblica (art. 117 co. 3 Cost.; art. 119 co. 2 Cost.) e l'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117 co. 2 lett. e Cost.).

In particolare, il principio dell'equilibrio dei bilanci si può considerare come l'obiettivo finale che il legislatore nazionale impone alle pubbliche amministrazioni per concretizzare, a livello complessivo, il rispetto dei vincoli economico-finanziari sovranazionali, mentre i principi del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici sono strumentali al perseguimento di questo fine.

La modifica costituzionale degli artt. 81 e 97 operata con legge cost. n. 1/2012 demanda «i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei *bilanci* e la sostenibilità del debito del *complesso* delle pubbliche amministrazioni» a una legge approvata «a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera» la quale ha rivoluzionato il sistema della contabilità pubblica⁴⁸⁹. Quest'ultima legge (legge 24 dicembre 2012, n. 243), attuativa delle disposizioni costituzionali, specifica cosa deve intendersi per 'equilibrio dei bilanci' degli apparati pubblici.

In primo luogo, si deve porre l'attenzione sulla forma plurale utilizzata dal legislatore a riguardo del termine «bilanci» contestualmente alla forma singolare dell'«equilibrio». Tutto ciò, infatti, riassume il significato del provvedimento legislativo, il quale interessa e comprende il «complesso» delle pubbliche amministrazioni, le quali sono «tutte» chiamate a concorrere alla stabilità finanziaria della nazione in riferimento agli impegni europei. Infatti, l'art. 3 co. 2 della legge n. 243/2012, evidenzia che l'«equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine» facendo quindi espresso rinvio alla terminologia dell'ordinamento europeo.

Pertanto, l'equilibrio complessivo della finanza pubblica italiana è unico e coincidente con l'«Obiettivo a Medio Termine» di natura europea, mentre ogni pubblica amministrazione deve perseguire uno specifico equilibrio di bilancio, a seconda del proprio settore di riferimento. La legge infatti distingue sostanzialmente tre tipologie di equilibri di bilancio che si possono definire settoriali in riferimento alle regioni e agli enti locali (art. 9), alle amministrazioni pubbliche non territoriali (art. 13) e allo Stato (art. 14).

Dall'analisi comparata della disciplina riservata ai tre settori della pubblica amministrazione emerge che solo allo Stato è consentito un equilibrio di bilancio che può comprendere anche un saldo netto di bilancio negativo (art. 14) purché sia coerente con i valori massimi consentiti dagli «obiettivi

⁴⁸⁹ G. CIALONE, *Il coordinamento della finanza pubblica e la capacità di spesa delle autonomie locali: una visione attualizzata alla prova dei tempi*, in Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici, Roma, *Riv. Amministrazione e Contabilità*, 2021, pp. 3 ss.

programmatici» europei. Invece, i bilanci delle altre pubbliche amministrazioni, inclusi quelli delle amministrazioni territoriali, si considerano in equilibrio quando conseguono un «saldo non negativo» tra le entrate e le spese finali. Pertanto, il legislatore impone, di fatto, un concetto di equilibrio riferito alle amministrazioni diverse dallo Stato che consiste, al limite, in un pareggio contabile di bilancio.

Mentre lo Stato può reperire risorse finanziarie dall'esterno, pur entro i vincoli e limiti dell'ordinamento europeo, al fine di pareggiare il proprio bilancio, alle altre pubbliche amministrazioni è preclusa tale possibilità. In tal senso si palesa come l'osservanza del principio di equilibrio di bilancio rappresenti il precipitato locale del rispetto degli obiettivi sovranazionali nonché limite all'autonomia finanziaria⁴⁹⁰.

È pertanto opportuno soffermarsi sugli aspetti dei principi del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei bilanci avendo cura di riferirli al quadro d'insieme e cioè tenendo fermo l'obiettivo della ricerca che è quello di analizzare la natura e i confini attuali dell'autonomia finanziaria locale al cospetto dei vincoli europei, come codificati dall'ordinamento nazionale.

⁴⁹⁰ I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, fasc. 5-6, 2016.

1.1. Il principio del coordinamento della finanza pubblica. Il significato attuale in relazione al principio di armonizzazione contabile

Come accennato nel paragrafo introduttivo precedente, il fondamento costituzionale circa il contenimento del fabbisogno finanziario delle pubbliche amministrazioni trova luogo nel principio del coordinamento della finanza pubblica che si configura ancora oggi, a livello pressoché formale, come materia di competenza concorrente (art. 117 co. 3 Cost.) sebbene, di fatto, rappresenti una potestà statale. Esso può intendersi come una figura organizzatoria volta a orientare enti formalmente autonomi verso il fine della razionalizzazione delle risorse finanziarie pubbliche. Gli strumenti utilizzati a questo proposito sono diversi e si configurano astrattamente in relazioni impropriamente gerarchiche o in rapporti propriamente autonomi⁴⁹¹.

Quest'ultimo aspetto spinge la riflessione sullo studio dei margini effettivi entro cui attualmente l'autonomia finanziaria locale è ricompresa. Infatti, è opportuno comprendere la specifica misura con cui il coordinamento della finanza pubblica agisce sugli enti locali i quali vengono di fatto sottoposti a un unico indirizzo politico-finanziario. Sotto quest'ultimo profilo la categoria concettuale dell'autonomia rischia di allontanarsi dal suo significato sostanziale per avvicinarsi a una forma di autarchia finanziaria derivante dall'ordinamento europeo che tradisce inoltre le riforme degli anni Novanta con le quali si è passati da un sistema di finanza derivata a un altro fondato su risorse proprie.

In questa prospettiva, è possibile altresì individuare due tipi di coordinamento, di cui uno di tipo sovranazionale che agisce sulla costituzione economica, e un altro di tipo interno allo Stato che condiziona l'azione politica degli apparati pubblici insistenti sul territorio⁴⁹². D'altronde, tale principio è funzionale non soltanto alla limitazione della spesa ma anche al raccordo tra le esigenze dell'autonomia e dell'unitarietà che devono trovare una congiunzione di tipo solidaristico per assicurare la coesione sociale. Tuttavia, il carattere maggiormente tipico del coordinamento è il fatto di estendersi potenzialmente a molteplici ambiti di intervento, con una «vischiosità» tale da rappresentare una sorta di meta-materia, non limitandosi sempre a norme di principio⁴⁹³.

Nel suo significato giuridico, al netto dell'aspetto finanziario, il coordinamento è la situazione nella quale «ci si trova di fronte a una pluralità di attività e di soggetti di cui l'ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità, pur disponendone l'armonizzazione e la cospirazione a fini

⁴⁹¹ F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 3, 2013, pp. 587.

⁴⁹² G. CIALONE, *Il coordinamento della finanza pubblica e la capacità di spesa delle autonomie locali: una visione attualizzata alla prova dei tempi*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2021, p. 2.

⁴⁹³ I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 926.

determinati» e pertanto esso «può definirsi come una figura di sovra ordinazione predisposta per realizzare la unità di indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia».

Tale accezione si ritrova nell'aspetto della finanza pubblica con particolare riferimento, come accennato sopra, all'unità di indirizzo politico, la quale rappresenta un fattore discriminante tra il concetto di autonomia o di autarchia⁴⁹⁴. Il coordinamento poi non deve limitarsi solo ad alcuni aspetti finanziari in quanto esso interessa l'autonomia finanziaria nelle fattispecie di entrata e di spesa. In particolare, per quanto concerne quest'ultima, essa è da ritenersi tale quando l'ente ha la piena libertà di programmare le forme, i modi e le destinazioni delle risorse pur dentro un eventuale quadro di vincoli generali⁴⁹⁵. Diversamente, la responsabilità degli enti locali, anche sul piano finanziario, sarebbe «più proclamata che realizzata»⁴⁹⁶.

In una visione d'insieme, capace cioè di attualizzare il coordinamento con il principio dell'armonizzazione dei bilanci, esso si mostra come l'ambito residuale di intervento sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. In questa cornice, il contributo offerto da Brancasi è di fondamentale aiuto per poter inquadrare propriamente il concetto⁴⁹⁷.

In primo luogo, egli osserva che alla base del coordinamento finanziario vi è necessariamente l'autonomia giacché «in mancanza di questo requisito l'ufficio o ente in questione più che coordinato dovrà dirsi ordinato», pertanto «può esservi coordinamento finanziario, in quanto vi sia autonomia finanziaria del soggetto da coordinare». In tal senso il coordinamento può intendersi come figura organizzatoria che si realizza nell'emanazione di atti che orientano verso un certo risultato lasciando però al soggetto coordinato la scelta dei modi in cui conseguirlo ed escludendo quindi misure analitiche e di dettaglio⁴⁹⁸. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, infatti, i tipi di vincoli possono essere più o meno diretti. Lo Stato può porre precetti sugli aspetti quantitativi dei bilanci locali come riduzioni di spese, soglie di spese, tetti sui saldi complessivi, oppure vincoli indiretti come blocchi

⁴⁹⁴ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, p. 631.

⁴⁹⁵ G. FRASSONI - G. DELLA CANANEA, *Commento all'articolo 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 2358

Secondo tali autori, oggetto del coordinamento sono le risorse tributarie. Tuttavia, non è solo questo l'aspetto che interessa in questa sede dovendo comprendere il generale equilibrio di bilancio. La formula dell'art. 119 Cost. introdotta con la riforma del Titolo V della Costituzione si propone, come già abbiamo osservato, di fissare il contenuto dell'autonomia finanziaria secondo termini che eliminino la vaghezza della formula precedente, avvalendosi, appunto, degli apporti del dibattito dottrinale originato dalla stessa, appare certamente significativo che il riferimento al «coordinamento», precedentemente contenuto nel 1° co. dell'art. 119 Cost., venga oggi fatto solo nel 2° co.

⁴⁹⁶ G.C. DE MARTIN, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09*, in *Amministrare*, XL, 3/2010, p. 493.

⁴⁹⁷ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.* in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1, 2003.

⁴⁹⁸ A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, Bologna, Il Mulino, 2011, 2, p. 453. Cfr. anche F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 3, 2013, pp. 585 – 613. Le misure analitiche erano attuate anche prima della riforma costituzionale, basti pensare alla limitazione delle spese del personale di cui al blocco delle assunzioni del 1983 (cfr. anche sent. Corte cost. n. 307/1983).

assunzionali o limiti alla contrattazione sindacale che riguardano la sfera organizzativa ma che si traducono in misure di carattere finanziario⁴⁹⁹.

Tutto ciò implica che le fonti del coordinamento, essendosi caratterizzate nella realtà non solo quali norme di principio ma anche come norme di dettaglio, debbono essere attentamente valutate affinché il potere dello Stato centrale non comprometta la sfera di garanzie poste all'autonomia. Sotto questo profilo è rinvenibile un'ulteriore distinzione tra coordinamento «dinamico» e «statico». Mentre il primo deve essere riferito alla legislazione c.d. 'di emergenza', l'altro rappresenta la linea di demarcazione dell'autonomia finanziaria locale. Nel presente lavoro l'attenzione deve riferirsi in particolar modo al coordinamento di tipo dinamico poiché esso rappresenta il coordinamento in senso proprio ed evidenzia gli indirizzi finanziari posti dal livello centrale⁵⁰⁰.

Secondo quanto descritto, si comprende la stretta correlazione del coordinamento finanziario con il principio di armonizzazione contabile, il quale è stato appositamente spostato tra le materie di competenza esclusiva statale. È, infatti, proprio per mezzo di questa modifica che lo Stato ha avocato a sé un maggior potere di indirizzo e controllo sulla finanza locale. Il processo di armonizzazione, infatti, è stato strumentale a rendere commensurabili le grandezze e confrontabili i vari bilanci pubblici affinché potessero confluire nel conto consolidato generale e a permettere maggiori livelli di controllo. In questo modo è stato adottato un linguaggio unico di registrazione e di classificazione contabile per la pubblica amministrazione nel suo complesso volto a favorire l'elaborazione dei conti pubblici, come già auspicato fin dal 2007 dal Fondo Monetario Internazionale⁵⁰¹. L'esigenza dell'armonizzazione dei bilanci, la quale può corrispondere a una migliore organizzazione interna del sistema di finanza pubblica e a logiche di razionalizzazione, è stata mossa da un impulso esterno, internazionale ed europeo, e si è collegata alla finalità del coordinamento per perseguire la compressione del fabbisogno finanziario pubblico. Tra l'altro, ha permesso un maggior livello di controllo e quindi la possibilità di legiferare un impianto sanzionatorio (regolamento UE n. 1173/2011) anche mediante l'utilizzo dell'informatica giuridica con l'ideazione della denominata

⁴⁹⁹ Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.* in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1, 2003. D'altronde, la funzione di coordinamento, come già evidenziato, può esercitarsi su una serie di oggetti come le spese, i saldi e la liquidità.

⁵⁰⁰ A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, Bologna, Il Mulino, 2011, 2, p. 468 s.; è interessante notare che Brancasi criticava, tra l'altro, la prassi con cui si ponevano in essere norme sulla autonomia (coordinamento statico) mediante l'uso di dpcm anziché leggi vere e proprie.

⁵⁰¹ M. ANZALONE, *L'avvio della contabilità armonizzata degli enti territoriali: obblighi, ricadute, opportunità*, in *Azienditalia*, n. 4, 2015. Nel 2007 anche il FMI diceva che c'era necessità di «stabilire la responsabilità della compilazione e diffusione di un sistema completo e integrato dei dati statistici delle Amministrazioni Pubbliche» [International Monetary Fund, *Italy: Report on the Observance of Standards and Codes – Data Module, Response by the Authorities, and Detailed Assessment Using the Data Quality Assessment Framework (DQAF)*, February 2007 IMF Country Report No. 07/97, pp. 14-15].

‘transazione elementare’ quale codice univoco di classificazione di qualsiasi entrata e uscita di un qualsiasi bilancio pubblico.

Pertanto, sebbene l’aspetto dell’armonizzazione contabile possa essere pensato come succedaneo e strumentale al coordinamento finanziario, sul piano delle fonti appare in una posizione sovraordinata e rappresenta lo strumento per mezzo del quale lo Stato avoca a sé anche il potere effettivo di coordinamento, il quale viene situato ancora formalmente tra le materie di competenza concorrente. In tal senso ‘armonizzazione dei bilanci pubblici’ e ‘coordinamento finanziario’ rappresentano l’uno il complementare dell’altro ma, al fine di comprenderne esattamente il senso attuale e i limiti che possono incontrare, non si può prescindere dall’elaborazione della giurisprudenza costituzionale. La genericità della formulazione delle due espressioni, che possono estendere e comprimere l’autonomia finanziaria locale, è suscettibile di indeterminatezza senza un approfondimento agli orientamenti del giudice delle leggi in riferimento ai casi più rilevanti e maggiormente attinenti alla presente ricerca.

1.2. Il punto di equilibrio teorico tra l'autonomia finanziaria e l'ingerenza del potere centrale al cospetto della giurisprudenza costituzionale

È imprescindibile soffermare l'attenzione sulla giurisprudenza costituzionale al fine di comprendere effettivamente il punto di equilibrio tra l'autonomia finanziaria locale e i limiti all'ingerenza del potere centrale statale in modo da constatare se e come quest'ultimo abbia prevalso sulle esigenze autonomistiche, peraltro in un paradigma costituzionale che configura lo Stato come uno degli enti costituenti la Repubblica a parità di livello con gli enti territoriali.

Se è vero che la giurisprudenza costituzionale legittima la progressiva ingerenza del potere centrale sull'autonomia finanziaria locale in materia di coordinamento della finanza pubblica, è altresì opportuno indagare sull'esatta intensità con cui ciò si realizza. Occorre cioè verificare se davvero lo Stato abbia «una condizione di supremazia normativa» nella sua qualità di «custode della finanza pubblica allargata e garante del suo equilibrio». D'altronde deve sicuramente esistere un punto di equilibrio, più o meno marcato, nel quale il legislatore quantifica le risorse in modo congruo alla realizzazione degli obiettivi previsti, e tale da divenire presupposto del buon andamento dell'amministrazione cui lo stesso legislatore deve poi attenersi puntualmente⁵⁰².

Fin dapprima della riforma costituzionale, il principio del coordinamento finanziario appare molto estensivo in merito ai rapporti tra finanza allargata e finanza locale nel senso che la giurisprudenza avallava già nel 2000 la possibilità dello Stato di porre limiti ai bilanci degli enti territoriali (Corte cost. sent. n. 507/2000). La sentenza in questione riguardava un contenzioso tra lo Stato e la Regione Piemonte, la quale lamentava l'ingerenza statale di una norma che demandava le fasi di riscossione alle regioni e riduceva l'ammontare dell'accisa regionale sulla benzina (art. 17 co. 22, legge 27 dicembre 1997 n. 449)⁵⁰³. In tal senso l'apposizione di limiti e vincoli da parte dello Stato non è mai stata considerata come irragionevole o non proporzionata.

⁵⁰² S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, pubblicato in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018, p. 451 ss.; G. CIALONE, *Il coordinamento della finanza pubblica e la capacità di spesa delle autonomie locali: una visione attualizzata alla prova dei tempi*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2021, p. 3 ss.; M. POLLINI, A. BELTRAMI, *Il nuovo patto di stabilità per gli enti locali*, in *Azienditalia*, 6, 2003, p. 379.

⁵⁰³ art. 17 co. 22, legge 27 dicembre 1997 n. 449: «Corrispondentemente, la quota dell'accisa spettante alle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, è ridotta da lire 350 a lire 242 per ciascun litro».

Un'ulteriore importante pronuncia della Corte giunge nel 2003 ed è rilevante perché specifica la natura di tale potere e i relativi limiti nei confronti degli enti territoriali. La sentenza riguardava il ricorso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali nelle fattispecie di emissioni di titoli o contrazione di debiti (Corte cost. sent. n. 376/2003). La disciplina delle condizioni e dei limiti di accesso veniva fatta rientrare nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica per cui lo Stato può disciplinare anche le forme e i modi in cui gli enti territoriali possono accedere a tale tipologia di risorse finanziarie. Inoltre, siccome il principio di coordinamento ha un carattere definito come «finalistico», è permesso allo Stato determinare anche i poteri puntuali eventualmente necessari affinché l'obiettivo sia concretamente realizzato. Al contempo, la Corte si preoccupava di specificare i limiti di tale potere poiché esso non deve trasformarsi in «un'attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi». Tutto ciò si traduce nella possibilità del potere statale di attuare una disciplina specifica anche in riferimento alle misure tecniche, all'esercizio di poteri di ordine amministrativo e di rilevazione di dati e di controllo, purché siano necessari al contenimento del costo dell'indebitamento degli enti territoriali in armonia con i vincoli europei e con gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata. Il parametro che è stato identificato come limite è la possibilità, che lo Stato non deve avere, di «incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali, o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti». Sotto quest'ultimo aspetto, è da osservare che la sentenza recava un monito al legislatore dell'epoca nel senso che lo esortava a definire i principi di coordinamento della finanza pubblica⁵⁰⁴, compito che non può essere lasciato al lavoro creativo della giurisprudenza.

Con riferimento all'autonomia finanziaria degli enti territoriali altre due importanti pronunce, risalenti sempre ai primi anni del nuovo millennio, hanno legittimato nuovamente le limitazioni statali a garanzia del rispetto dei vincoli europei precisandone l'estensione (Corte cost. sentt. n. 4/2004 e n. 36/2004).

La questione riguardava le norme della legge finanziaria del 2002, la quale poneva a carico dei bilanci degli enti territoriali gli oneri per i rinnovi contrattuali e ribadiva la competenza dei comitati di settore, e cioè le rappresentanze delle amministrazioni pubbliche, nel quantificare le risorse necessarie. Tutto ciò veniva definito dalla Corte come materia di competenza concorrente

⁵⁰⁴ L. ANTONINI, *Commento all'articolo 117, 2°, 3°, 4° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2008, pp. 2227 ss.

relativamente all'«armonizzazione dei bilanci pubblici e [al] coordinamento della finanza pubblica». La disciplina era ritenuta di principio, anche se di fatto era specifica e volta al contenimento di tipologie di spesa corrente (Corte cost. sent. n. 4/2004)⁵⁰⁵.

La stessa legge finanziaria per il 2002 fissava inoltre dei limiti ulteriori alla crescita della spesa degli enti locali imponendo agli enti territoriali il ricorso a convenzioni per l'acquisto di beni e servizi (art. 24, legge 28 dicembre 2001, n. 448). Sulla stessa linea di quanto sopra descritto la giurisprudenza costituzionale ha difeso la normativa statale ritenendola non lesiva dell'autonomia territoriale in quanto «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, *anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti*» (Corte cost. sent. n. 36/2004)⁵⁰⁶.

Questo orientamento è stato ribadito nel corso dell'anno 2004 in ulteriori pronunce che estendevano l'interpretazione di norme di principio anche alle misure tendenti a rafforzare l'efficienza e l'economicità di gestione delle amministrazioni pubbliche (Corte cost. sent. n. 16/2004)⁵⁰⁷ oppure a indicare, sempreché in via generale e senza imposizioni o condizionamenti,

⁵⁰⁵ A. BENEDETTI, *Competenza statale di principi e coordinamento della finanza pubblica – commento sent. Corte cost. 13 gennaio 2004*, n. 4, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 7, p. 733. La Corte non ritenne fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevata in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117 e 118 Cost., per pretesa lesione della competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di impiego regionale. Benedetti osserva che già in quell'epoca il patto di stabilità interno aveva norme che erano direttamente finalizzate alla riduzione della spesa pubblica soprattutto degli enti locali mediante formulazione di divieti. Traccia una sintesi dell'evoluzione dell'istituto sostenendo che per effetto delle leggi finanziarie successive al 1998 esso è molto articolare nei suoi contenuti prescrittivi puntuali, e corredato di uno stringente sistema sanzionatorio per gli enti inadempienti fatto di divieti e obblighi puntuali. Se pure si trascurasse una valutazione analitica delle misure adottate, della loro congruità e, soprattutto, della loro idoneità a innescare comportamenti virtuosi da parte degli enti locali, appare di tutta evidenza la difficoltà di considerare immutata la natura programmatica del patto, che ne giustificava la derivazione statale. La Corte attribuisce quindi un particolare spessore alla competenza statale in riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei bilanci ma non impedisce di ritenere censurabili le norme statali in tema di patto di stabilità sotto un duplice profilo: la fonte di derivazione, che dovrebbe essere regionale, e il grado di dettaglio che sarebbe precluso anche al legislatore regionale. Scrive Benedetti: «Nella pronuncia che si commenta risulta, del resto, evidente che l'autentica motivazione che sorregge l'argomentare della Corte non è la ricerca di un'interpretazione 'sostenibile' della norma costituzionale sulla potestà concorrente in materia di coordinamento finanziario, quanto piuttosto la preoccupazione di non privare lo Stato di strumenti utili a mantenere il controllo della finanza pubblica, e in particolare della spesa, stante il carattere cogente dei vincoli derivanti dalle norme comunitarie. Per questa diversa via, la lettura congiunta delle norme costituzionali e delle norme del Trattato europeo, che individuano nello Stato l'unico responsabile per il mancato raggiungimento dei parametri di stabilità comunitari, sembra legittimare poteri centrali di controllo della finanza pubblica e di contenimento della spesa pubblica». È opportuno contestualizzare: il periodo storico è antecedente al 2012 per cui «il vizio di fondo è che non c'è [ancora] nella Costituzione una norma che tuteli esigenze effettive di stabilità della finanza pubblica in connessione con i vincoli europei».

⁵⁰⁶ Cfr. altresì R. CARANTA, *nota a sentenza 36/2004*, in *Giur. it.*, 2004, p. 1053.

⁵⁰⁷ La Corte cost. sent. n. 16/2004 ha stabilito non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, legge 28 dicembre 2001, n. 448, che stabiliva una serie di misure tendenti a rafforzare l'efficienza e la economicità di gestione delle pubbliche amministrazioni. L'articolo impugnato recava norme di principio (art. 117, comma 3, Cost. relativamente alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e art. 119, comma 2, Cost. in riferimento a «tributi e entrate propri» di regioni ed enti locali), norme meramente facoltizzanti con valore di principio, e norme in materie di esclusiva competenza statale (art. 117, comma 2, lett. p, t, Cost.).

modalità aggiuntive di esternalizzazione dei servizi (Corte cost. n. 17/2004)⁵⁰⁸. Inoltre, è stato legittimato l'uso delle fonti regolamentari governative in riferimento alla determinazione del riparto dei fondi statali purché, come nel caso specifico, la norma prevedesse un necessario consenso della Conferenza unificata sulle eventuali decisioni governative (Corte cost. ord. n. 320/2004)⁵⁰⁹. Con riferimento ai limiti specifici è da rilevare una sentenza con la quale la Corte ha censurato una norma statale che imponeva agli enti locali un blocco assunzionale basato su limiti quantitativi a copertura delle vacanze, e non quindi limiti generali riferiti alla spesa. La norma in questione (art. 34 co. 11, legge 27 dicembre 2002, n. 289 e art. 3 co. 60 legge 24 dicembre 2003, n. 350) è stata ritenuta puntuale nel senso che si configurava come una indebita invasione dell'autonomia locale (Corte cost. sent. n. 390/2004). In sostanza nell'anno 2004 si ha un salto di qualità nel consolidamento e nella definizione di un orientamento giurisprudenziale che può sintetizzarsi nel fatto che la norma statale può legittimamente prescrivere gli obiettivi e i criteri ma non può in nessun caso imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per il raggiungimento degli stessi.

La chiave di interpretazione postulata dalla giurisprudenza si è andata affermando nel corso del 2005 mediante due pronunce che, a garanzia dell'autonomia locale, hanno dichiarato l'illegittimità di provvedimenti legislativi impositivi di limiti alla crescita della spesa corrente (Corte cost. sent. n. 417/2005 e sent. n. 449/2005). La Corte ha ribadito il principio secondo cui «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall' art. 119 Cost.». La legge statale può quindi prescrivere «criteri ed obiettivi» di contenimento della spesa pubblica ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi⁵¹⁰.

L'ulteriore elemento di rilievo che emerge dalle suddette sentenze è quindi la specificazione di cosa debba intendersi per carattere 'generale' dei vincoli, i quali possono ritenersi rispettosi dell'autonomia locale qualora riguardino limiti complessivi alla misura del disavanzo o alla spesa corrente⁵¹¹.

⁵⁰⁸ Trattasi di questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, co. 1, legge 28 dicembre 2001 n. 448.

⁵⁰⁹ Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, co. 1, della legge n. 289 del 2002. Si veda anche A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, Bologna, Il Mulino, 2011, 2, p. 468 s. È interessante notare che Brancasi criticava, tra l'altro, la prassi con cui si disciplinava l'autonomia (coordinamento statico) mediante l'uso di dpcm anziché leggi vere e proprie.

⁵¹⁰ Il riferimento era al censurato co. 75 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 che stabiliva un vincolo puntuale di spesa del personale delle Regioni, e, pertanto, alla stregua della sopra richiamata giurisprudenza costituzionale, contrastava con gli articoli 117, co. 3, e 119 Cost..

⁵¹¹ L. ANTONINI, *Commento all'articolo 117, 2°, 3°, 4° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2008, pp. 2227 ss.

È da considerare altresì che l'effettività del concorso delle autonomie territoriali al rispetto dei vincoli finanziari di matrice europea viene poi reso maggiormente effettivo dal controllo dei bilanci da parte della magistratura contabile. Il legislatore, infatti, introducendo tale possibilità a partire dal 2006 (co. 166-169, legge 23 dicembre 2005, n. 266) ha affidato alla Corte dei conti la vigilanza sulla gestione finanziaria, sul rispetto del patto di stabilità interno e sui vincoli all'indebitamento. Sebbene la tipologia di controllo sia ascrivibile alla categoria della regolarità, esso assume anche la forma di una verifica sulla gestione che rafforza la visione unitaria della finanza pubblica. Tale concetto è stato legittimato dalla giurisprudenza costituzionale nel senso che non ha ritenuto tale tipologia di controllo 'invasivo dell'autonomia locale' in quanto esso ha natura collaborativa tanto che risulta netta la separazione tra la funzione della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti (Corte cost. sent. n. 276/2006 e sent. 179/2007). La legittimazione di tale fattispecie da parte della Corte è stata poi specificata ulteriormente nel 2011 (Corte cost. sent. n. 37/2011). In questa occasione, infatti, il giudice delle leggi ha ritenuto inammissibile per difetto di legittimazione del rimettente una questione di legittimità costituzionale relativa a provvedimenti legislativi che, sostanzialmente, imponevano agli enti locali il conseguimento di precisi saldi finanziari in termini di cassa definiti secondo una specifica procedura (commi 681 e 683 dell'art. 1 legge 27 dicembre 2006, n. 296). La vigilanza circa il rispetto di tale obiettivo rientrava nelle competenze attribuite alla Corte dei conti le quali, a detta della suprema Corte, non possono essere considerate «attività giurisdizionali» trattandosi di un controllo collaborativo volto a perseguire «la sana gestione finanziaria degli enti locali».

Nei successivi anni la giurisprudenza costituzionale si consolida nell'orientamento già descritto con ripetute pronunce. Al di là dei casi specificamente sollevati, viene a consolidarsi l'orientamento secondo il quale l'intervento dello Stato, affinché sia rispettoso dell'autonomia locale, non possa essere eccessivamente puntuale (Corte cost. sent. 139/2009)⁵¹². In particolare, la Corte affronta varie casistiche mantenendo un orientamento uniforme in riferimento al principio che, calato nelle situazioni concrete, si traduce in pronunce ora a favore degli enti territoriali ora a favore dello Stato. Sotto questa prospettiva viene affermato che lo Stato non possa ridurre le indennità dei consiglieri regionali (Corte cost. sent. n. 157/2007) in quanto eccessivamente invasiva degli organi di governo e quindi dell'autonomia territoriale. Un'ulteriore interpretazione di garanzia per gli enti locali deriva dalla censura costituzionale a norme statali che intendano fissare limiti puntuali in relazione ad alcune tipologie di spesa come l'acquisto di immobili. Infatti, l'autonomia

⁵¹² Cfr. Corte cost. sent. 139/2009. Il legislatore, nell'attribuire alle Regioni la facoltà di riordinare i consorzi di bonifica mediante accorpamento o eventuale soppressione, dettava una norma ritenuta dalla Corte di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

costituzionalmente garantita richiede che essa riguardi complessivamente tutti gli acquisti di una data tipologia di enti, oppure una data tipologia di bene o servizio purché riferita a tutte le amministrazioni (Corte cost. sent. n. 89/2007; Corte cost. sent. n. 190/2008; Corte cost. sent. n. 159/2008).

Un aspetto di lieve cambiamento, all'interno della cornice sopra descritta, fa la sua comparsa nel corso del 2009 e viene poi ribadito nel 2013 in relazione a due pronunce della Corte che sono da ritenersi rilevanti in quanto ammettono che i limiti posti dal legislatore in forza del principio di coordinamento possono essere anche precisi. Nello specifico la precisione dei vincoli viene ammessa in riferimento al patto di stabilità interno che, quale obiettivo programmatico, deve tradursi necessariamente in cifre per essere effettivo e quindi «non ridursi a mere indicazioni di massima, le quali sarebbero inidonee a raggiungere i risultati imposti dall'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (Corte cost. sent. n. 284/2009). In tal senso, nella suddetta tipologia di disposizioni, rientrerebbero i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Questa lettura viene estesa dalla giurisprudenza costituzionale all'ambito dei provvedimenti sanzionatori che lo Stato può porre legittimamente in essere nel caso in cui l'autonomia territoriale, e nel caso di specie la Regione, violi sistematicamente e gravemente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica (Corte cost. sent. n. 219/2013). In quest'ultima eventualità la sfera di autonomia può essere contratta a favore di misure sanzionatorie prescritte dallo Stato le quali, ancorché mirate e specifiche, appartengono all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e perciò legittimamente adottabili⁵¹³.

Tuttavia, la suddetta pronuncia resta inquadrata nella cornice più generale già descritta secondo cui al legislatore statale è precluso un intervento puntuale nelle norme contabili locali. Nello stesso anno, infatti, la Corte specifica ulteriormente i confini dell'intervento statale ammissibile in ordine a una duplice condizione. In primo luogo, le norme statali devono porre obiettivi di «riequilibrio nel senso di un *transitorio* contenimento complessivo [...] della spesa corrente», ancorché non generale. In secondo luogo, il legislatore statale non deve prevedere «strumenti o modalità [...] di *dettaglio*» poiché tali fattispecie normative non sono riconducibili al principio di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost. sent. 297/2009).

L'orientamento consolidatosi viene inoltre esteso, nello stesso periodo, a norme che non sono prettamente finanziarie-contabili, ma riguardanti la regolazione della gestione associata di funzioni e il progressivo accorpamento di forme associative territoriali o enti territoriali di secondo livello. Il

⁵¹³ Secondo la Corte cost. sent. n. 219/2013 non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (impugnato dalla Regione Lazio in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 123 della Costituzione) che prevede, al verificarsi del grave dissesto finanziario, la decadenza automatica dei direttori regionali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e dei revisori dei conti.

legislatore, infatti, in quel periodo emanava provvedimenti volti ad attribuire alle Regioni la facoltà di riordinare i consorzi di bonifica e le comunità montane mediante fusione o soppressione. Ebbene, la rispettiva disciplina è stata ritenuta eccessivamente di dettaglio e invasiva dell'autonomia territoriale, pertanto non conforme al principio di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost. sent. n. 139/2009) in quanto lo scopo sotteso non era la riorganizzazione delle funzioni locali ma l'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica (Corte cost. sent. n. 237/2009). Occorre precisare, tuttavia, che tale orientamento muta sensibilmente in materia di comunità montane in quanto nei mesi successivi la giurisprudenza costituzionale chiarisce che è consentita la soppressione dei finanziamenti statali a esse in quanto non sono previste dall'art. 114 Cost. come enti costituzionalmente necessari. Sulla base di questa logica i tagli ai trasferimenti statali destinati alle comunità montane perseguono la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente nel settore degli enti locali (Corte cost. sent. n. 326/2010)⁵¹⁴. Sulla scia di questa interpretazione, che riconosce maggior potere all'autorità centrale, si collocherà un'ulteriore sentenza (Corte cost. sent. n. 22/2014) la quale ha ritenuto un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica la disciplina orientata al contenimento della spesa pubblica creando un sistema di gestione associata di funzioni tra Comuni⁵¹⁵.

La delimitazione dei confini normativi dei provvedimenti statali in merito agli aspetti maggiormente contabili trova riferimento in due successivi interventi della Corte la quale, da un lato, frena il potere statale in ambito di regolazione delle modalità di pagamento e liquidazione e, dall'altro lato, lo consente per quanto concerne l'ambito della gestione della tesoreria dell'ente territoriale. Nello specifico si inibisce la disciplina statale puntuale circa le modalità di pagamento, e cioè l'ultima fase del procedimento di spesa se questa è relativa al profilo organizzativo, procedurale, e se determina obiettivi e strumenti senza lasciare all'ente territoriale alcuna discrezionalità (Corte cost. sent. n. 156/2010)⁵¹⁶. Invece, con riferimento allo stesso ambito, e cioè alla gestione della tesoreria dell'ente territoriale, la pronuncia sopra accennata ha evidenziato la piena facoltà dello Stato ad intervenire. Sebbene l'argomento trattato fosse il medesimo della precedente sentenza, gli aspetti concreti erano differenti. Nel primo caso, come già descritto, la questione era riferita alla fase del

⁵¹⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 326/2010 secondo la quale non è fondata, in relazione agli artt. 119 e 114 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'art. 1, comma 1-sexies, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, che sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del d.lgs. n. 504 del 1992.

⁵¹⁵ Cfr. Corte cost. n. 22/2014 la quale ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 19 co. 1 lettere b), c), d) ed e), del d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

⁵¹⁶ È giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1-bis, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. La disposizione impugnata riguardava il pagamento di somme da parte di pubbliche amministrazioni.

pagamento, mentre quest'ultimo caso si riferiva alla modalità di allocazione della generale liquidità dell'ente territoriale. L'intervento statale sulla disciplina del sistema di tesoreria pertanto non è ritenuto lesivo dell'autonomia perché sono assicurati agli enti la disponibilità delle proprie risorse (Corte cost. sent. n. 311/2012)⁵¹⁷. Lo Stato può determinare che le giacenze di cassa dell'autonomia locale siano trasferite presso la tesoreria centrale (Banca d'Italia) sempreché restino a disposizione dell'ente, anziché nel conto corrente relativo alla tesoreria locale (banca privata di riferimento dell'ente).

Il concetto di coordinamento di finanza pubblica viene interessato da una interpretazione sempre più estensiva, anche alla luce dello spostamento del principio di 'armonizzazione dei bilanci pubblici' dalla competenza concorrente Stato-Regioni a quella esclusiva statale avvenuta nel 2012⁵¹⁸. Quest'ultima modifica costituzionale, infatti, ha incrementato le possibilità di intervento statale nei confronti dell'autonomia finanziaria locale rafforzando altresì la disciplina di principio in merito al coordinamento della finanza pubblica che è strettamente collegato all'armonizzazione dei bilanci.

In primo luogo, la suddetta estensione si è materializzata nel fatto di ritenere applicabili le norme finanziarie relative all'indebitamento (art. 119 Cost.) anche alle autonomie speciali escludendo la necessità del ricorso ai meccanismi di concertazione di attuazione statutaria (Corte cost. sent. n. 88/2014). Invero, disposizioni di legge che impongano l'adeguamento degli statuti speciali sono anch'esse norme di principio afferenti alle materie armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica «e sono opponibili anche agli enti ad autonomia differenziata, la cui finanza è parte della finanza pubblica allargata» (Corte cost. sent. n. 39/2014)⁵¹⁹.

La suddetta interpretazione inoltre implica che la norma statale relativa ai principi finanziari può avere contenuto eguale per *tutte* le autonomie e che il c.d. principio consensualistico, secondo il quale si dovrebbero coinvolgere le autonomie nel processo decisionale, diviene recessivo rispetto alla prerogativa statale⁵²⁰.

⁵¹⁷ Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, sollevate dalla Regione Sicilia per ritenuta violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, comma 3, e 119, commi 1 e 2, Cost.

⁵¹⁸ Cfr. art. 3, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1; cfr. altresì L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in *Federalismi*, n. 5, 2016.

⁵¹⁹ Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna in riferimento agli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33, 35, 54 e 56 dello statuto sardo, alle prerogative costituzionali della regione friulana, al Titolo IV ed all'art. 65 dello statuto friulano, agli artt. 27 della legge n. 42 del 2009, 116, 117 e 119 Cost. dell'art. 1, co. 16, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

⁵²⁰ Corte cost., sent. n. 88/2014. Non è stata giudicata fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, 4 e 5 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 impugnata dalla Regione Friuli - Venezia Giulia e dalla Provincia di Trento in relazione a parametri statutari e legislativi afferenti a una disciplina dell'indebitamento delle Regioni e degli enti locali.

Sempre sotto il profilo dell'indebitamento è da ricordare la precisazione giurisprudenziale (Corte cost. sent. n. 130/2015) secondo cui nell'autonomia finanziaria non vi è la possibilità di autodisciplinare spese di investimento che non rientrino tassativamente tra quelle previste dalla normativa statale⁵²¹.

In secondo luogo, il principio del coordinamento della finanza pubblica viene esteso a norme che non sono prettamente finanziarie. La norma censurata stabiliva, quale sanzione per gli enti territoriali che non fossero riusciti a rispettare determinati tempi di pagamento, il divieto temporaneo di assunzioni. La Corte ha ritenuto che una simile fattispecie di disciplina potesse rientrare nell'ambito dei poteri del legislatore statale, ancorché investa un aspetto essenziale dell'autonomia organizzativa, e non finanziaria (Corte cost. sent. n. 272/2015)⁵²². Con tale lettura è stato quindi stabilito che la materia del coordinamento della finanza pubblica non può essere limitata alle sole norme relative al contenimento della spesa pubblica, ma anche a quelle aventi la funzione di riorientarla per una complessiva maggiore efficienza del sistema. La norma in questione aveva infatti lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell'interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, ed è stata pertanto considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissava i termini, sia nella parte in cui stabiliva la sanzione⁵²³.

In terzo luogo, tornando alle norme strettamente finanziarie, la giurisprudenza include nel principio di coordinamento della finanza pubblica anche quei provvedimenti legislativi statali che impongono risparmi di spesa agli enti territoriali agendo sul contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi. In generale, la Corte si è espressa nel senso che le norme che impongono un taglio lineare e orizzontale travalicano la funzione di coordinamento ma, al contrario, è legittima la norma

⁵²¹ Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 2. Brancasi critica la definizione giuridica attuale di indebitamento. Afferma che i vincoli europei non considerano la ricchezza in senso esteso nel senso che la sostenibilità economica andrebbe accertata valutando l'impiego delle risorse procurate con l'indebitamento in modo tale da considerare non solo il patrimonio della p.a. ma anche la ricchezza che un dato investimento ha creato in capo alla collettività. Infatti, in precedenza, l'indebitamento era disciplinato per finanziare le spese di investimento e al contempo non era limitata agli investimenti diretti ma comprendeva anche quelli diretti cioè destinati a incrementare il patrimonio della collettività (art. 1, legge 1° marzo 1964, n. 62). Corte cost., sent. n. 130/2015 che ha ritenuto costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., la legge della Regione Basilicata dell'11 luglio 2014, n. 17, che autorizzava la Regione a effettuare pagamenti per spese di investimento in conto capitale fino a un importo corrispondente a quello dei proventi derivanti dalle attività di estrazione di idrocarburi, comprese le cosiddette royalties, in deroga così ai limiti stabiliti dalla legge statale (art. 32, co. 4, legge n. 183/2011).

⁵²² T. SCARABEL, *L'evoluzione del coordinamento della finanza pubblica: brevi considerazioni a margine di Corte cost. 272/2015*, in *Le Regioni*, 2016.

⁵²³ È stato ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97, co. 2, e 117, comma 4, Cost., l'art. 41, co. 2, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89), il quale stabilisce che le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale ma comprese le Regioni, che registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal d.lgs. n. 23/2001.

che prescrive un importo complessivo di risparmio lasciando discrezionalità all'ente territoriale su quali settori limitare (Corte cost. sent. n. 141/2016)⁵²⁴.

Per quanto concerne l'aspetto dei c.d. 'tagli' alla spesa pubblica si consolidano, nel corso del 2016, due importanti condizioni. La prima consiste nel fatto che lo Stato, prima di operare una riduzione dei trasferimenti verso gli enti territoriali, non può esimersi da coinvolgere gli enti interessati (Corte cost. sent. n. 129/2016)⁵²⁵. Questo capovolge l'orientamento giurisprudenziale degli anni precedenti (Corte cost. sent. n. 88/2014) che, sebbene fosse riferito alle autonomie speciali, stabiliva la facoltà di soprassedere a un meccanismo di raccordo o concertativo. La seconda condizione riguarda il carattere temporaneo che deve avere la norma attuativa dei tagli e che, più in generale, non deve configurare un cambiamento strutturale nei flussi finanziari (Corte cost. sent. n. 141/2016)⁵²⁶. Anche se l'indirizzo della Corte è prevalente nell'assecondare le misure di riduzione delle risorse, è pur vero che «mediante la funzione di coordinamento della finanza pubblica lo Stato può realizzare manovre di contenimento della finanza di regioni ed enti locali in termini di riduzione delle loro entrate e/o di limitazione delle loro spese, a condizione che si tratti appunto di manovre di tipo congiunturale, destinate ad avere una scadenza, e non si tratti invece di stabili correzioni del sistema di finanziamento»⁵²⁷.

Nell'ultima decade l'attenzione della giurisprudenza in fatto di coordinamento della finanza pubblica si è spostata verso l'aggregato delle spese di personale delle autonomie locali, la quale viene ritenuta strategica anche dal legislatore nazionale che, ripetutamente, è intervenuto in merito.

La spesa di personale viene avocata pienamente all'interno dei principi regolatori della finanza pubblica allargata per cui alle autonomie, in specie regionali, è precluso ogni intervento legislativo in riferimento ai meccanismi assunzionali in quanto possono ledere i principi finanziari (Corte cost. sent. n. 211/2012)⁵²⁸. Sotto lo stesso profilo logico la giurisprudenza ha ritenuto principio

⁵²⁴ Corte cost. sent. n. 141/2016. Non è fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 117, co. 3, e 119 Cost. dell'art. 1, co. 398, lett. a e b della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (che modifica l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, che prevede un contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni e stabilisce le modalità e il periodo di riferimento della riduzione di spesa per beni e servizi).

⁵²⁵ È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 e 119, co 1 e 3, Cost., l'art. 16, co. 6, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge n. 135 del 2012, nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati.

⁵²⁶ Corte cost. n. 141/2016: «Sono inammissibili, per omessa motivazione circa la ridondanza sulle attribuzioni regionali della violazione di parametri costituzionali estranei al titolo V della parte seconda Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 398, lett. c), 414 e 556, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), nella parte in cui estende di un anno (al 2018) l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica in precedenza stabilito...».

⁵²⁷ A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giur. cost.*, 2016, 1541 ss., 1547 s. a commento della sent. n. 129/2016 e n. 141/2016.

⁵²⁸ Corte cost. sent. n. 211/2012. La Corte ha bocciato processi di stabilizzazione nella Regione Basilicata perché ledono il principio di coordinamento della finanza pubblica. È costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., l'art. 39, co. 1 della legge reg. n. 17/2011 della Regione Basilicata il quale, dando attuazione, successivamente al

fondamentale in materia di finanza pubblica l'art. 74 co. 7 d.l. n. 112/2008 che imponeva un divieto alle amministrazioni territoriali ad assumere personale qualora superassero un certo parametro di spesa corrente⁵²⁹ e, conseguentemente, ha dichiarato illegittima una norma della Regione Molise che subordinava la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato unicamente al rispetto degli atti programmatori della dotazione organica (Corte cost. sent. n. 287/2013).

Per quanto concerne i risvolti contabili della spesa di personale, la Corte ha affermato che anche i provvedimenti legislativi inerenti alla disciplina del salario dei dipendenti pubblici hanno «natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (Corte cost. sent. n. 61/2014)⁵³⁰. La strategicità della spesa di personale, all'interno di un quadro finanziario generale, viene ribadita da ulteriori pronunce e assume così importanza «*ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno* [poiché] costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (Corte cost. sent. n. 27/2014)⁵³¹. Sotto questo aspetto si possono annoverare ulteriori pronunce recenti che ribadiscono la prerogativa statale nel limitare le singole componenti del trattamento economico dei dipendenti delle autonomie locali in quanto la spesa per il personale «incide su un rilevante aggregato della spesa corrente [e vi è] l'obiettivo di contenerla entro limiti prefissati»⁵³² (Corte cost. sent. n. 212/2021). Invero, «la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica [...] rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a

regime dettato dall'art. 17, co. 10, del d.l. n. 78 del 2009, a una stabilizzazione da precedente legge regionale, si pone in contrasto con la vigente normativa nazionale in materia - che prevedeva specifiche limitazioni alle assunzioni senza concorso e configurava una lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

⁵²⁹ Era infatti vietato agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (cfr. art. 1, co. 30, della legge reg. Molise n. 2/2011).

⁵³⁰ Cfr. G. ASTEGIANO, *Commento a sentenza n. 61/2014*, in *Riv. Azienditalia*, Milano, Ipsoa, 5, 2014, p. 402.

⁵³¹ Cfr. G. ASTEGIANO, *Commento a sentenza n. 27/2014*, in *Riv. Azienditalia*, Milano, Ipsoa, 4, 2014, p. 332. Le norme contenute nei commi 557 e 557-ter dell'art.1 della legge n. 296/2006 devono ritenersi principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che anche le regioni devono rispettare, poiché si tratta di disposizioni ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica e, pertanto, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi.

⁵³² È dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla legge reg. n. 43/2006 e alla legge reg. n. 9/2011), nella parte in cui prevede che i risparmi che conseguono al progressivo riassorbimento dell'assegno *ad personam* di cui all'art. 1, co. 2, conferiti al fondo per il trattamento accessorio del personale, possano concorrere a superare il limite di cui all'art. 23, co. 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, violando altrimenti l'art. 117, co. 3, Cost.

livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio» (Corte cost. sent. n. 247/2021)⁵³³.

Sebbene le pronunce relative alla spesa di personale riguardino in prevalenza le regioni, le stesse sono da considerarsi anche per tutti gli enti territoriali in quanto il comparto di contrattazione è il medesimo (CCNL Funzioni locali) per cui i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto rientrano a tutti gli effetti nelle norme considerate di principio (Corte cost. sent. n. 1/2018)⁵³⁴.

In conclusione, si può affermare che le disposizioni dello Stato intese a contenere la spesa del personale che stabiliscono vincoli alle amministrazioni territoriali, non sono mai ritenute invasive dell'autonomia, in quanto l'incidenza su tale aspetto è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale espressione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica.

⁵³³ È stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, nella parte in cui prevedeva che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rilevava ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁵³⁴ La Regione Toscana, in sostanza, aveva cercato di aggirare la normativa statale limitativa delle assunzioni, legiferando a favore dell'Autorità Portuale Regionale in senso derogatorio e opposto (art. 9, co. 2 della legge regionale 18 ottobre 2016, n. 72).

2. Il trasferimento dei vincoli giuridico-finanziari dal livello nazionale agli enti locali: gli istituti e i meccanismi di tipo ‘diretto’

In un quadro giuridico-finanziario in cui i governi centrali sono responsabili, in forza dei trattati europei, dell’indebitamento complessivo delle pubbliche amministrazioni, è conseguentemente naturale che essi si dotino di strumenti per far sì che anche le autonomie territoriali siano indirizzate verso una disciplina di bilancio strumentale a questo fine. Tutto ciò consente di evitare misure sanzionatorie verso lo Stato da parte dell’Unione europea per inosservanza del diritto sovranazionale⁵³⁵. È lecito chiedersi, pertanto, se il concorso degli enti locali sia stato proporzionato.

L’analisi giuridica dei vincoli finanziari nell’ordinamento della finanza locale può essere suddivisa in due principali categorie. Una prima categoria è di tipo ‘diretto’ nel senso che questo tipo di norme sono quelle che richiamano espressamente il fine del concorso alla finanza pubblica in quanto obiettivo derivato dall’ordinamento sovranazionale e prescrivono un risultato che l’ente deve perseguire il quale può consistere in un dato parametro, in un dato obiettivo finanziario o in un dato saldo⁵³⁶.

Vi è poi un’altra tipologia di norme finanziarie in cui la finalità sopra descritta resta nascosta o viene perseguita in modo ‘indiretto’. Tali norme disciplinano i meccanismi di funzionamento della gestione ordinaria del bilancio dell’ente territoriale e, anche se non si palesano espressamente come vincoli o come norme di contenimento della spesa pubblica, contribuiscono a perseguire di fatto il medesimo fine. È il caso di norme finanziarie che trovano riferimento prevalentemente nella disciplina della c.d. ‘armonizzazione contabile’ (d.lgs. n. 118/2011) ma anche in svariate discipline speciali e apparentemente estranee alla materia finanziaria come il codice della strada o il testo unico dell’edilizia (d.lgs. n. 285/1992, dpr n. 380/2001). Nel primo caso invece, quello relativo alle norme ‘dirette’, rientra la disciplina del «patto di stabilità interno» che sarà oggetto di trattazione nel prossimo paragrafo, mentre la restante tipologia di norme sarà trattata nei paragrafi successivi.

⁵³⁵ G. DELLA CANANEIA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in M.L. BASSI (a cura di), *Le nuove regole del bilancio statale*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 277.

⁵³⁶ Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia. L’UEM tra euroscetticismo e identità nazionali*, Utet, Torino, 2013, p. 61. L’integrazione europea ha, in sostanza, sollecitato l’adozione di riforme strutturali riguardanti la disciplina di bilancio e con questa la definizione della spesa pubblica.

2.1. Le origini e il quadro evolutivo del trasferimento dei vincoli giuridico-finanziari dal centro alla periferia: le tre fasi del patto di stabilità interno

Il «patto di stabilità interno» è stato, fin dalla sua origine e per tutta la sua evoluzione, l'istituto più importante per il contenimento della spesa pubblica degli enti locali. Esso rappresenta la prima figura giuridica sistemica in fatto di 'concorso delle autonomie locali alla finanza pubblica' nonché diretta conseguenza dei trattati europei.

È pertanto opportuno ricostruirne la disciplina poiché, sebbene esso sia stato formalmente superato e sebbene l'espressione «patto di stabilità interno» sia scomparsa dall'ordinamento giuridico-finanziario e sostituita da una diversa disciplina vincolistica, le sue finalità sono state di fatto costituzionalizzate (art. 119 Cost.). Infatti, sebbene dalla sua introduzione (1998) sia stato continuamente modificato dal legislatore, esso è rimasto vigente fino a tempi recenti (2016) quando è stato superato dal c.d. «saldo di competenza finale». L'essenza vincolistica, tuttavia, perdura insieme al principio del concorso alla finanza generale e agli obiettivi europei da parte delle amministrazioni territoriali. Sotto quest'ultimo aspetto si può affermare che l'ente locale sia un soggetto attivo della politica economica nazionale in quanto deve concorrere agli obblighi europei proprio in forza dell'assetto politico-istituzionale della Repubblica.

Nel successivo paragrafo sarà analizzato il mutamento che l'istituto del patto di stabilità interno ha avuto nel corso dei diciotto anni di vigenza con il proposito di evidenziarne almeno tre fasi evolutive. Infatti, dall'analisi ermeneutica della normativa, si rileva che nel momento della sua introduzione esso si configura come un obiettivo riferito alla riduzione degli enti aventi un saldo negativo. In un secondo tempo tale vincolo diventa duplice poiché a esso si affiancano norme limitative in modo diretto e generale della spesa, in particolare di tipo corrente. Secondo questa prospettiva il patto di stabilità interno si è basato su tecniche sostanzialmente antitetiche quali appunto il controllo dei saldi di bilancio e i limiti massimi di spesa⁵³⁷. Infine, nella sua fase conclusiva, il patto di stabilità interno diventa tecnicamente più complesso nel senso che tende a differenziarsi in base alla tipologia e alla condotta degli enti territoriali, mentre, dal punto di vista contabile, diventa composto da diversi parametri che assumono la forma di saldi caratteristici, i quali debbono essere contemporaneamente raggiunti.

Pertanto, comprendere la progressiva evoluzione del patto di stabilità interno, nonché il suo funzionamento, è essenziale al fine di osservare successivamente i vigenti principi, gli istituti e i

⁵³⁷ Cfr. F. GASTALDI - L. GIURATO, *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea*, in *Economia Italiana*, n. 1, 2008.

meccanismi che influenzano l'autonomia finanziaria locale e che trovano fondamento nella evoluzione della previgente disciplina.

a) La prima fase. Le origini del patto di stabilità interno quale saldo di finanza pubblica degli enti locali volto alla riduzione del disavanzo.

L'origine del patto di stabilità interno trova riferimento nell'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448. Tale norma è di estrema rilevanza poiché gli enti territoriali nelle fattispecie de «le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane» venivano chiamati per la prima volta a concorrere alla «realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica». Una prima osservazione da farsi è che la ragione giuridica di tale norma, che chiede agli enti territoriali di contribuire alla finanza pubblica, trova riferimento nelle esigenze finanziarie sovranazionali. Tutto ciò è, infatti, palesemente dichiarato dalla norma stessa che definisce gli obiettivi di finanza pubblica come quelli «che [l'Italia] ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita»⁵³⁸. In concreto, l'obiettivo che veniva inizialmente richiesto alle autonomie territoriali era quello di «ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo». Si trattava pertanto di uno scopo molto generale e si riferiva soprattutto agli enti meno virtuosi che presentavano un disavanzo il quale, peraltro, veniva calcolato considerando la somma algebrica «tra le entrate finali effettivamente riscosse [...] e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi»⁵³⁹. La riduzione del disavanzo che fungeva da parametro infatti era riferita al complessivo conto consolidato delle amministrazioni pubbliche il quale avrebbe dovuto «essere pari nel 1999 ad almeno 0,1 punti percentuali del prodotto interno lordo» e i relativi obiettivi specifici si applicavano «distintamente» ai vari enti territoriali i quali, in sostanza, dovevano ridurre il valore del proprio disavanzo. Inoltre, sebbene la norma si riferisse a tutti gli enti territoriali richiamati nella stessa, il controllo della condotta dei singoli enti veniva attuato solo per quelli di una certa soglia demografica⁵⁴⁰ per cui l'effettività della norma sussisteva in misura maggiore solo per una parte degli enti territoriali.

La norma prevedeva anche un meccanismo sanzionatorio per gli enti inadempienti, il quale sarebbe scattato nel caso in cui fosse stata «comminata la sanzione prevista dalla normativa europea

⁵³⁸ A. BOCA - W. TORTORELLA, *Il Patto di stabilità interno: passato, presente e futuro del coordinamento della finanza pubblica italiana*, in *Il Politico*, Pavia, 2012, n. 1 p. 61 e p. 64. Il PSI è la diretta conseguenza del PSC p. 64 il PSI nasce dunque in senso strumentale al conseguimento dei parametri fissati dal PSC per mezzo della sua riproposizione su scala ridotta e declinato su base interna.

⁵³⁹ A titolo di precisazione, tra le entrate venivano compresi i proventi della dismissione di beni immobiliari e venivano invece sottratti i trasferimenti provenienti dallo Stato.

⁵⁴⁰ Secondo la norma il cosiddetto 'monitoraggio', effettuato dal Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, veniva applicato a regioni province autonome e province con più di 400.000 abitanti e a comuni con più di 60.000 abitanti. Per verificare che questi obiettivi fossero raggiunti il Ministero, in 'corso d'anno', confrontava il valore del disavanzo del singolo ente locale con quello dell'anno precedente di analogo periodo.

per l'accertamento di deficit eccessivo» presupposto per il quale la sanzione sarebbe stata «posta a carico degli enti» stessi con forme e modi definiti in sede di conferenze unificate.

Il patto di stabilità interno si caratterizza pertanto, fin dalla sua origine, per il fine della riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese degli enti territoriali e per il contenimento del rapporto tra l'ammontare del debito di ciascuno ente e il prodotto interno lordo complessivo. Tutto ciò concorreva alla riduzione del disavanzo e del debito della pubblica amministrazione complessivamente intesa, in linea con le finalità dei parametri del c.d. Trattato di Maastricht.

Come già accennato, il patto di stabilità interno viene annualmente modificato e diviene progressivamente, nel suo complesso, sempre più stringente. Già a partire dal 2000, anno successivo alla sua prima introduzione, si può scorgere questa tendenza (art. 30 legge 23 dicembre 1999, n. 488). All'obiettivo di riduzione del disavanzo, che inizialmente era stato fissato a 0,1 punti percentuali rispetto al prodotto interno lordo, si somma un «ulteriore 0,1 [per cento]» con la precisazione 'promissoria' che tale importo «[rimanga] costante nei tre anni successivi». È inoltre rilevante notare che questo intervento legislativo cambia il metodo per calcolare il disavanzo, e quindi il raggiungimento dell'obiettivo, dei singoli enti. Infatti, esso viene considerato sempre come la somma algebrica «tra le entrate finali effettivamente riscosse [...] e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi» a cui però viene aggiunta l'espressione «effettivamente pagate». Quest'ultimo aspetto merita una puntuale riflessione perché con questa modifica legislativa si producono due effetti. Da un lato, l'obiettivo è più facilmente raggiungibile in quanto le uscite da considerare sono solo quelle «effettivamente pagate» che per definizione sono sempre minori di quelle impegnate. L'impegno contabile, infatti, si collega al rapporto giuridico di obbligazione, mentre il pagamento è la materiale fuoriuscita di denaro dalle casse di un ente, pertanto si può avere un impegno che non viene mai pagato nel corso dell'anno di riferimento. Per questo motivo il disavanzo, così calcolato, è minore ed è quindi è più facile raggiungere l'obiettivo. Tuttavia, dall'altro lato, si afferma il principio c.d. di cassa per cui ciò che rileva ai fini del patto di stabilità interno sono le entrate e le uscite effettivamente riscosse e pagate. L'attenzione del legislatore si concentra sull'aspetto dei flussi di cassa e questo è indicativo nel senso che l'aspetto della contabilità tipicamente pubblica di tipo finanziario, e fondata su rapporti squisitamente giuridici (rilevazioni in base ad accertamenti e impegni), diventa regressiva a fronte del concetto di contabilità privatistica e quindi economico-patrimoniale (rilevazioni in base a riscossioni e pagamenti). Tornando alle novità introdotte con questa modifica legislativa, è da rilevare altresì un ulteriore adempimento richiesto agli enti per favorire il controllo centrale che, concretamente, assumeva la forma di una relazione illustrativa delle misure adottate per il raggiungimento degli obiettivi che l'ente doveva produrre e inviare al competente Ministero. A tal

proposito vengono specificate, a livello centrale e tramite la stessa norma, alcune tipologie di misure che gli enti «nella loro autonomia, possono prevedere» per il raggiungimento degli obiettivi, tra cui risultano preponderanti la riduzione della spesa di personale e la liberalizzazione dei servizi pubblici. A fronte poi dell'aspetto sanzionatorio, come disciplinato nella norma originaria, e che resta invariato, viene aggiunto un meccanismo di premialità consistente nella riduzione di interessi su mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti⁵⁴¹. È da rilevare che tale meccanismo di premialità non responsabilizzava il singolo ente ma riguardava il raggiungimento del risultato generale, cioè «qualora l'obiettivo [...] venga *complessivamente* conseguito».

Con il terzo anno di applicazione del patto di stabilità interno inizia a configurarsi la sistematicità di tale misura ma, al contempo, anche la sua dinamicità nel senso che ogni anno il legislatore provvede a un avanzamento negli aspetti vincolistici. Tutto ciò ha, tra l'altro, un impatto sulla capacità di programmazione economico finanziaria degli enti territoriali⁵⁴².

Nel 2001 un primo aspetto che è rilevante osservare è il valore del contributo che viene richiesto alle autonomie locali il quale, secondo la norma dell'anno precedente, doveva restare invariato per i tre anni successivi ma che invece con l'art. 53 legge 23 dicembre 2000, n. 388, aumenta del 3 per cento rispetto a quello originariamente richiesto nel 1999. L'altro elemento da rilevare è che vengono espressamente esentati dal patto di stabilità gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti⁵⁴³. In tal senso si ha una recessione dell'istituto la quale è del tutto formale poiché, inizialmente, si applicava formalmente a tutti gli enti anche se l'effettività, che era collegata al controllo da parte degli organismi centrali sulla base della trasmissione dei dati, restava fin da subito limitata agli enti superiori ai 60.000 abitanti.

(Segue) b) La prima fase. L'introduzione di un duplice vincolo e l'attenzione crescente alla gestione di cassa.

Con l'inizio del nuovo millennio le norme relative al patto di stabilità, sebbene siano contraddistinte dalla continua mutevolezza, coprono un arco di riferimento triennale (art. 24 legge 28 dicembre 2001, n. 448). L'orientamento del legislatore viene confermato nel senso del progressivo restringimento dei vincoli finanziari che vengono aumentati ulteriormente a partire nel 2001 in riferimento al disavanzo tollerabile. Quest'ultimo, infatti, viene stabilito che non potrà essere superiore a quello dell'anno 2000 al quale deve sommarsi un valore del 2,5%. Inoltre, viene posto a tutti gli enti un limite alla spesa

⁵⁴¹ Cfr. Circ. Min. 26 marzo 1999; cfr. altresì G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in M.L. BASSI (a cura di), *Le nuove regole del bilancio statale*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 277

⁵⁴² A. BOCA - W. TORTORELLA, *Il Patto di stabilità interno: passato, presente e futuro del coordinamento della finanza pubblica italiana*, in *Il Politico*, Pavia, 2012, n. 1 p. 73. La mutevolezza continua delle regole impatta, per via del periodo di apprendimento, sulla capacità di programmazione dell'ente stesso.

⁵⁴³ Cfr. altresì l'art. 83 legge n. 388/2000.

corrente definito come l'ammontare degli impegni sussistenti nel 2000 aumentato del 6%⁵⁴⁴. Tutto ciò, di fatto, premia gli enti che spendevano di più e punisce gli enti che spendevano meno poiché prende come riferimento un valore di un dato anno di riferimento, lo aumenta di un dato valore (6%) e lo trasla nell'anno di riferimento, cristallizzando così il valore-obiettivo. A tutto ciò si somma una ulteriore riduzione del 2 per cento della spesa corrente che deve essere perseguita nei due anni successivi a quello di riferimento e che viene richiesta in modo indistinto a tutte le province e a tutti i comuni. Quest'ultimo aspetto è di grande importanza perché il patto di stabilità interno cambia in modo sostanziale rispetto alla sua definizione originaria e diventa composto da un duplice ordine di vincoli: da un lato si ha la riduzione del disavanzo di ciascun ente e, dall'altro lato, il limite all'incremento delle spese correnti.

Tuttavia, la suddetta novità, rappresenta una breve parentesi nell'evoluzione del patto di stabilità interno in quanto resta vigente solo per un anno, anche se poi negli anni successivi sarà reintrodotta.

Infatti, la legge finanziaria per il 2003 torna a stabilire un unico vincolo riferito alla crescita del disavanzo finanziario (art. 29, legge 27 dicembre 2002, n. 289) e l'arco della disciplina dell'istituto diviene per la prima volta pluriennale riferendosi al triennio 2003-2005⁵⁴⁵. L'elemento caratterizzante attiene però alla natura del saldo che, rispetto a prima, viene considerato sia in riferimento alla gestione di competenza sia alla gestione di cassa. Questo implica che i saldi da rispettare per perseguire l'obiettivo, di fatto, diventano due e che gli uffici ragioneria degli enti locali, da quel momento in poi, devono monitorare i flussi di cassa poiché assumono sempre maggior rilevanza per il legislatore. Il valore della riduzione del disavanzo inoltre viene stabilita in un diverso ammontare per le province, alle quali è richiesto un maggior contributo rispetto ai comuni. Per le prime, infatti, il disavanzo «deve essere almeno pari a quello dell'anno 2001 migliorato del 7 per cento» mentre per i comuni, più semplicemente, «non deve essere superiore a quello dell'anno 2001» senza alcun aumento salvo che per gli anni successivi (2004 e 2005) per cui deve essere incrementato «del tasso d'inflazione programmato». Qualora si riflettesse solo su tali misure sembrerebbe che il patto di stabilità si fosse stabilizzato, tuttavia occorre tenere presente che nel computo del disavanzo devono essere sottratte, per legge, alcune voci di entrata. In sostanza, nel calcolo della differenza tra entrate e spese vengono escluse, e quindi valgono zero, alcune importanti risorse di entrata come (co.

⁵⁴⁴ M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsenses cerca nuove soluzioni? Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 22, 2017, p. 5. Picchi fa notare come, per la Corte, l'imposizione dei risparmi di spesa rientri nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

⁵⁴⁵ M. POLLINI - A. BELTRAMI, *Il nuovo patto di stabilità per gli enti locali*, in *Azienditalia*, 6, 2003, p. 379. Tale legge finanziaria (art. 29 co. 1 legge n. 289/2002) peraltro autoqualifica come 'principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica' le norme sul PSI.

5) che precedentemente non erano contemplate. Si tratta di tutte le tipologie di trasferimenti, nonché «le entrate derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF» e «le entrate derivanti dalla dismissione di beni immobili e finanziari e dalla riscossione dei crediti». Quest'ultimo aspetto è cruciale poiché sottrae di fatto elementi di entrata e aumenta il differenziale di saldo-disavanzo-obiettivo. Per rendere effettive le nuove norme vengono inasprite le sanzioni alle quali viene aggiunto, in caso di mancato rispetto del patto, il divieto di assunzioni di personale, il divieto di ricorso all'indebitamento per gli investimenti e l'obbligo di ridurre almeno del 10 per cento rispetto all'anno 2001, le spese per l'acquisto di beni e servizi. Infine, sempre per quanto concerne l'effettività del controllo sulla condotta dell'ente territoriale, la norma responsabilizza il collegio dei revisori interno i cui componenti sono chiamati a rispondere «personalmente» qualora omettessero di comunicare al Ministero dell'interno il mancato rispetto dell'obiettivo (co. 16).

c) La seconda fase. Il patto di stabilità interno come istituto di limitazione della spesa pubblica.

L'attività del legislatore resta stabile per circa due anni, probabilmente per via del fatto che, come già evidenziato, le norme del patto di stabilità avevano assunto un orizzonte triennale, e torna a trasformare l'istituto nel 2005 mediante l'art.1 co. 21-41, legge 30 dicembre 2004, n. 311. Si assiste, in questa sede di modifica legislativa, a un'ulteriore estensione degli enti coinvolti e a un'integrazione del paradigma concettuale nel senso che al saldo-obiettivo si affiancano sempre di più provvedimenti espressamente limitativi della spesa.

Sotto il primo aspetto il patto di stabilità viene esteso ai comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti nonché alle comunità isolate e alle unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti. La nuova disciplina rivolge l'attenzione sulla contrazione della spesa nel senso che agli enti territoriali è richiesto una riduzione secondo un calcolo matematico che deriva dalla spesa annua media pro-capite del triennio 2001-2003 a cui va aggiunto un valore tra il 10 e l'11,5 per cento a seconda della tipologia di ente locale. Gli enti territoriali venivano differenziati a seconda di una classe demografica e la contrazione della rispettiva spesa doveva avvenire in base alla spesa storica dagli stessi effettuata negli anni precedenti presi a riferimento. In sostanza l'ente che aveva speso in proporzione di più negli anni precedenti risultava premiato rispetto all'ente che aveva speso mediamente meno poiché il taglio si caratterizzava in modo lineare e sulla base di una percentuale da applicarsi sulla spesa media risultante. Un valore percentuale che doveva essere incrementato ulteriormente del 2 per cento negli anni 2006 e 2007.

Per quanto concerne la composizione delle voci da prendere come riferimento per il calcolo non risultano grosse differenze rispetto all'impianto già previgente a eccezione di alcune spese che devono essere escluse come per esempio quelle per calamità naturali o l'aggregato relativo alle spese

di personale le quali transitano sotto una disciplina limitativa specifica. Viene inoltre confermato l'aspetto del saldo che rileva e che attiene sia alla competenza che alla cassa così come viene confermato l'impianto sanzionatorio. L'elemento di novità riguarda il processo di controllo c.d. 'monitoraggio' il quale diviene esclusivamente telematico mediante apposito sito internet a ciò dedicato. Questo aspetto è importante poiché l'informatizzazione della trasmissione di tali dati contabili diverrà essenziale per l'effettività del coordinamento.

In questo periodo storico la precedente e originaria logica del patto di stabilità fondata su un saldo finanziario muta in una diversa logica che riguarda la limitazione della spesa e che si consolida per il successivo quinquennio. L'impianto resterà il medesimo, infatti, anche nelle annualità che vanno dal 2006 al 2008 mentre l'unica cosa che cambierà sarà la soglia di tolleranza, e cioè il contributo che viene richiesto agli enti, che viene incrementato anno dopo anno (art. 1, legge 23 dicembre 2005, n. 266 commi 138-150)⁵⁴⁶.

Tale legge finanziaria, quindi, riscrive completamente le regole e pone un vincolo all'incremento delle spese finali anziché un vincolo sul disavanzo secondo il principio dell'evoluzione controllata della spesa rispetto agli anni precedenti⁵⁴⁷. Nello specifico la nuova logica del patto di stabilità si fonda su un valore-obiettivo fondato sulla contrazione della spesa, in particolare corrente. Il metodo per il calcolo di tale valore si basa su un confronto tra le spese correnti dell'anno di riferimento con le spese correnti dell'anno 2004. Il concorso alla finanza pubblica è concretizzato nel fatto che l'ammontare delle spese correnti per l'anno in corso deve essere inferiore all'ammontare dell'anno 2004 il quale viene ulteriormente diminuito di un valore che varia per legge a seconda della virtuosità dell'ente attestata con il livello di spesa registrato negli anni precedenti⁵⁴⁸.

Lo schema sopra descritto viene ribadito, nell'aspetto di principio, dalla legislazione del 2007 ancorché muta il metodo di calcolo e ciò si riflette anche nel linguaggio giuridico-finanziario che diviene maggiormente specifico in quanto l'obiettivo è ridefinito come «obiettivo specifico di miglioramento del saldo» (art. 1 co. da 676 a 702 legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Il legislatore definisce una particolare procedura a cui gli enti territoriali devono attenersi per «la determinazione del proprio obiettivo specifico di miglioramento del saldo» che prende in considerazione la somma della media triennale dei saldi di cassa degli anni 2003-2005 e la spesa corrente in termini di cassa per ognuno degli anni 2003, 2004 e 2005 applicando a ciascuno degli aggregati un coefficiente distintamente per province e comuni e a seconda della dimensione

⁵⁴⁶ A. BOCA - W. TORTORELLA, *Il Patto di stabilità interno: passato, presente e futuro del coordinamento della finanza pubblica italiana*, in *Il Politico*, Pavia, 2012, n. 1 pp. 67.

⁵⁴⁷ L'attenzione si concentra in particolare sulle spese correnti poiché, come illustrato dalla Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 8 del 17 febbraio 2006, non rilevano per il saldo-obiettivo le entrate già previste e di nuova realizzazione.

⁵⁴⁸ 6,5% per gli enti più virtuosi e 8% per tutti gli altri enti.

demografica. Gli elementi da registrare sono l'attenzione crescente del legislatore per l'aspetto della cassa, già peraltro osservato in precedenza, e la differenziazione del trattamento applicato agli enti secondo la condotta che hanno avuto in precedenza. Le altre novità riguardano l'introduzione dell'obbligo del rispetto del patto già in sede di bilancio di previsione e la previsione di ulteriori misure sanzionatorie⁵⁴⁹. Da un lato, quindi, il patto di stabilità diventa un elemento da prevedere anche in sede di programmazione economico-finanziaria preventiva, dall'altro lato aumenta il livello di controllo e di repressione della condotta eventualmente deviante⁵⁵⁰.

d) La terza fase. Il patto di stabilità interno si configura come un saldo di competenza mista.

La fase evolutiva finale del patto di stabilità interno, prima del suo superamento, può essere situata dal 2008 al 2016 fino cioè al suo superamento e definitiva trasformazione. In questi anni tale istituto si stabilizza e ritorna nella logica dell'obiettivo che si caratterizza in termini di saldo finanziario generale. Tuttavia, in particolare, il saldo che misura il rispetto del patto di stabilità interno si suddivide in due fattispecie in quanto consiste nella somma algebrica di due risultati differenziali. Il primo concerne la parte corrente nella quale rileva la differenza tra gli accertamenti e gli impegni, mentre il secondo concerne la parte in conto capitale per la quale rileva la differenza tra gli incassi e i pagamenti. Tutto ciò viene rappresentato come un 'saldo di competenza mista' proprio a identificare il diverso rilevamento rispettivamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale.

Dal punto di vista della finalità che si intendeva perseguire con questa innovazione, l'ipotesi prevalente è quella di generare una responsabilizzazione che, per quanto riguardava la parte corrente, aveva come riferimento un approccio maggiormente giuridico poiché i concetti di 'accertamento' e di 'impegno' sono relativi ai rapporti giuridici e non strettamente monetari. Per quanto invece riguardava la parte in conto capitale si generava una maggiore rigidità poiché in qualche modo la possibilità di erogazione materiale delle somme come corrispettivo degli investimenti effettuati e dell'incremento di patrimonio acquisito, dipendeva dai materiali introiti. Il saldo di competenza mista collegava i due settori del bilancio dell'ente locale e costringeva così a un'attenzione massima ai flussi di cassa, provocando una rigidità nella gestione delle spese in conto capitale che, di norma, sono contraddistinte da importi maggiori rispetto alle spese correnti (art. 1 co. 379, 380, 386 e art. 3 co. 137 legge 24 dicembre 2007, n. 244). Tale impianto, che si consolida per quasi un decennio, viene modificato solo nel senso di importi percentuali che vengono aggiunti al saldo-obiettivo a titolo di un contributo sempre crescente da richiedere agli enti locali.

⁵⁴⁹ Alle misure già previste l'intervento legislativo ha aggiunto: l'obbligatorietà della maggiorazione dell'aliquota IRPEF, l'esclusione della compartecipazione al gettito IRPEF, la diffida da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e la conseguente nomina del Sindaco come commissario ad acta e la pubblicazione su apposito sito dei comuni non virtuosi.

⁵⁵⁰ F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 3, 2013, pp. 585 – 613.

Il dato da rilevare è che, sebbene il saldo richiesto sia unico, in realtà si compone di quattro saldi, e quindi quattro obiettivi, i quali dovevano essere contemporaneamente rispettati dagli enti territoriali. Il saldo di competenza mista, infatti, implica il controllo sia in fase previsionale che in fase consuntiva dei risultati relativi alla parte corrente del bilancio e alla spesa in conto capitale e, per ciascuna di tali componenti, il valore della competenza giuridica e il valore della cassa. Ne consegue che per la parte corrente si avranno due saldi, rispettivamente di competenza e di cassa così come due saldi si avranno per la parte in conto capitale. Secondo la normativa di questo periodo storico il mancato raggiungimento anche di uno solo di tali obiettivi determinava il mancato rispetto del patto di stabilità interno. Si può pertanto comprendere facilmente come tutto ciò possa aver provocato evidenti difficoltà gestionali, ritardi nella programmazione e persino nei pagamenti con una corrispondente compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti territoriali, i quali erano tenuti a un continuo e sistematico controllo dei conti.

Quest'ultimo schema di patto di stabilità resterà in vigore con tali logiche e verrà poi ulteriormente esteso ai comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti, a far data dal 2013, e a tutte le unioni di comuni a partire dal 2014 fino al suo definitivo superamento che avverrà nel 2016 con l'introduzione del «nuovo saldo di competenza finale»⁵⁵¹.

⁵⁵¹ Cfr., per gli anni successivi: artt. 77-78 d.l. 25 giugno 2008, n. 112; art. 14 co. 5 d.l. 78/2010; art. 1 co. 87-124 legge n. 220/2010; art. 30-32 legge 12 novembre 2011, n. 183; art. 16 co. 5 d.l. n. 138/2011.

2.2. (Segue) Il ‘superamento’ del patto di stabilità interno: il nuovo saldo di finanza pubblica

La riforma costituzionale avvenuta con legge cost. n. 1/2012 che ha introdotto il principio di pareggio di bilancio in Costituzione rappresenta anche la costituzionalizzazione del patto di stabilità interno nel senso che l’impegno al concorso ai vincoli sovranazionali da parte degli enti territoriali viene sancito dalla massima fonte giuridica.

Il precedente istituto del patto di stabilità interno, in questo momento storico, viene superato pertanto solo dal punto di vista nominale in quanto la legge n. 243/2012, attuativa del riformato dettato costituzionale⁵⁵², disciplinava l’«equilibrio di bilancio» per gli enti territoriali in piena continuità con il precedente impianto e inoltre prevedeva, come decorrenza di efficacia delle norme, il 1° gennaio 2016 (art. 21 co. 3)⁵⁵³. La reale novità, in questo quadro giuridico, risiedeva pertanto nel fatto che il patto di stabilità interno, il quale continuava a essere applicato nella sua forma di saldo di competenza mista, fosse integrato nell’ordinamento costituzionale e nella conseguente legge attuativa c.d. ‘rinforzata’ per modificare la quale l’art. 81 Cost. prevede una maggioranza qualificata.

Il regime vincolistico che coinvolgeva gli enti territoriali diventava così da allora parte dell’impianto costituente mediante uno schema che trova riferimento prima di tutto nelle norme costituzionali, seguite dalla legge attuativa c.d. ‘rinforzata’ (legge n. 243/2012) la quale disciplina l’equilibrio di bilancio delle autonomie locali, ma allo stesso tempo demanda «alla legge dello Stato» la previsione di ulteriori obblighi in base al principio del «concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica» per «assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea». In altre parole, l’articolazione attuale della legge n. 243/2012, non esclude che previsioni più rigide possano ripresentarsi in futuro per effetto del rinvio espressamente previsto (art. 9 co. 5) «alla legge dello Stato [che] può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti». Gli aspetti finanziari degli enti territoriali vengono quindi ‘agganciati’ direttamente all’ordinamento vincolistico europeo e, al contempo, si demanda alla norma ordinaria la facoltà di prescrivere in qualsiasi momento ulteriori obblighi.

Sotto quest’ultimo profilo, si può osservare che l’ordinamento finanziario locale è ‘stratificato’ nel senso che esso viene disciplinato in particolare dalla norma attuativa del dettato costituzionale (legge n. 243/2012) che non si limita a disposizioni di principio ma stabilisce anche i principali meccanismi finanziari di funzionamento.

⁵⁵² Tale legge è detta ‘rinforzata’ in quanto il nuovo testo dell’art. 81 Cost. prevede per essa una maggioranza qualificata.

⁵⁵³ Cfr. art. 21 co. 3: «Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell’articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016».

Il punto di partenza dell'analisi, pertanto, deve concentrare l'attenzione alla suddetta normativa e in particolare alle disposizioni che si applicano agli enti territoriali non prima di fare brevi cenni agli aspetti rilevanti della sua stesura originaria precedentemente alla modifica avvenuta con legge n. 164/2016.

In primo luogo, la legge n. 243/2012 riproduceva inizialmente la logica del saldo di competenza mista del patto di stabilità interno allora vigente, stabilendo che il bilancio dell'ente territoriale era in equilibrio quando registrava saldi non negativi delle entrate e delle spese finali e correnti, sia in termini di competenza giuridica che in termini di cassa. Si trattava quindi di un obbligo di pareggio finanziario e l'elemento di novità, che traduceva in modo più stringente i vincoli già esistenti, era il riferimento al criterio di cassa. Tutto ciò, infatti, significava una maggiore rigidità nella gestione della liquidità degli enti territoriali, i quali avrebbero dovuto spostare l'attenzione sull'effettiva riscossione delle entrate come condizione per effettuare i pagamenti entro l'anno finanziario⁵⁵⁴.

L'obbligo del pareggio di bilancio anche in termini di cassa, tuttavia, non è mai entrato in vigore a causa dell'intervenuta legge n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) la quale ha stabilito, da un lato, il superamento del patto di stabilità interno e, dall'altro lato, l'introduzione del pareggio tra entrate e spese finali quale unico parametro a garanzia del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, il c.d. «nuovo saldo di competenza finale»⁵⁵⁵. Per quanto concerne il superamento del patto di stabilità interno occorre osservare che con tale legge ne è stata espressamente disposta la cessazione dell'applicazione⁵⁵⁶. Per quanto invece concerne il «nuovo saldo di competenza finale» occorre effettuare alcune precisazioni. Infatti, sebbene il nuovo assetto sia stato introdotto dalla legge n. 208/2015, esso è stato formalizzato con la legge n. 164/2016 che ne ha sostanzialmente riprodotto il testo modificando, con procedimento 'rinforzato' come richiesto dall'art. 81 Cost., la legge n. 243/2012⁵⁵⁷. Pertanto, dal 2016, la disciplina 'rinforzata' definisce in primo luogo che «i bilanci [degli

⁵⁵⁴ Per quanto riguarda le autonomie territoriali i nuovi obblighi, in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, avrebbero dovuto riguardare infatti: a) il pareggio (sia in termini di cassa che di competenza) tra entrate finali e spese finali e b) il pareggio (cassa e competenza) tra entrate correnti e spese correnti oltre alle spese per rimborso prestiti. Nella versione originaria la legge n. 243/2012 stabiliva che i bilanci degli enti territoriali sono in equilibrio quando rispettano tali equilibri sia nella fase di previsione che nella fase di rendiconto. Un altro aspetto da rilevare era l'obbligo di destinare eventuali saldi positivi «all'estinzione del debito maturato dall'ente» (ex art. 9 co. 3) il quale non appare nel testo vigente per via dell'intervenuta abrogazione espressa (art. 10 legge n. 164/2016).

⁵⁵⁵ legge n. 208/2015 co. 707 e ss.

⁵⁵⁶ Sia in riferimento all'art. 31, legge 12 novembre 2011, n. 183 che a tutte le norme concernenti il patto di stabilità interno degli enti locali.

⁵⁵⁷ Sembra pertanto che la versione originaria e rigida della legge n. 243/2012 sia stata attenuata dalla legge n. 208/2015 e poi formalizzata con la legge n. 164/2016. La legge n. 208/2015 e l'art. 9 co. 1 della legge n. 243/2012 quindi hanno avuto un periodo di co-vigenza pur stabilendo due equilibri diversi finché a settembre 2016 la legge n. 164/2016 ha modificato la legge n. 243/2012. Si conferma, così, l'interpretazione della dottrina secondo cui la legge rinforzata è una legge c.d. organica e cioè sovraordinata alle fonti ordinarie Cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012, p. 89-144.

enti territoriali] si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali». Questa legge, che delinea i principi generali, ha pertanto previsto che gli enti territoriali conseguano un solo obiettivo costituito dall'equilibrio tra le entrate finali e le spese finali in termini di sola competenza giuridica.

Inoltre, la formulazione del co. 1, secondo la quale tutte le voci di entrata e tutte le voci di spesa verrebbero incluse nel saldo, viene circoscritta dal co. 1-bis (introdotto con legge n. 164/2016) che specifica le grandezze finanziarie da considerare ai fini del calcolo del pareggio finanziario e cioè «le entrate finali [...] ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 [...] e le spese finali [...] ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3»⁵⁵⁸. Tutto ciò si traduce nel fatto che, per il calcolo di questo saldo, vengono incluse in sostanza tutte le entrate e tutte le uscite a eccezione di quelle derivanti da accensione e da rimborso prestiti, dato che l'intento è chiaramente quello di scoraggiare l'indebitamento. Per questo motivo il legislatore non attribuisce alcun valore a entrate che derivino da somme prese a prestito e che potrebbero migliorare il saldo così come, parimenti, non sono da considerare le somme spese per rimborsare i prestiti. Inoltre, fatto ben più rilevante, viene escluso il conteggio dell'avanzo di amministrazione e cioè della quota di risparmio accumulata dell'ente in forza di risultati di amministrazione positivi.

La suddetta ottica viene riproposta pochi mesi dopo l'intervento legislativo di cui alla legge n. 164/2016, con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 co. 466 (legge di bilancio per il 2017) la quale riproduceva come obiettivo degli enti territoriali il testo della norma già sopra descritta: «A decorrere dall'anno 2017 [...] devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio». Si ha pertanto, per l'anno 2017 e per quanto concerne la regola generale che definisce l'equilibrio di bilancio, una totale sovrapposizione delle medesime regole già previste dalla legge rinforzata.

Un significativo allentamento si avrà con la legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) che in primo luogo disapplica (co. 823) tutte le disposizioni che integravano le disposizioni della legge 'rinforzata' e ridefinisce l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali come «risultato di competenza dell'esercizio non negativo» (co. 821) specificando, mediante un rinvio alla

⁵⁵⁸ La norma opera un rinvio alle norme sull'armonizzazione contabile che dettagliano la disciplina di bilancio per gli enti territoriali (d.lgs. n. 118/2011). Nello specifico trattasi di entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie, spese correnti, spese in c/capitale, spese per incremento di attività finanziarie.

disciplina sull'armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118/2011), che tale informazione si deve desumere da un apposito prospetto⁵⁵⁹. Tale schema contempla una serie di voci contabili, in formato a scalare, che gli enti devono utilizzare per verificare e dimostrare gli equilibri finanziari. Se si prescinde dalla rappresentazione grafica e si analizza le componenti si arriva alla conclusione che l'equilibrio finale è la risultanza della somma algebrica dell'equilibrio di parte corrente, dell'equilibrio di parte capitale e dell'equilibrio delle partite finanziarie. Tutto ciò si traduce nel fatto che con queste regole, rispetto alla normativa precedente, viene incluso nel saldo l'eventuale avanzo di amministrazione applicato e anche le voci relative al ricorso e rimborso prestiti.

Preme tuttavia osservare che il concetto di «equilibrio di bilancio» per l'ente territoriale, a differenza di quanto avviene per il bilancio dello Stato (art. 81 Cost.), implica il pareggio finanziario in quanto il saldo che l'ente deve perseguire è «un saldo non negativo» anche se il fatto che si riferisca al solo aspetto della competenza giuridica lo rende meno stringente rispetto a quello di cassa poiché rappresentativo dei valori economici dei rapporti obbligatori in essere. Inoltre, nella realtà concreta, tutto ciò si traduce non tanto nel pareggio finanziario quanto nella generazione di avanzi poiché l'eventualità di conseguire un risultato di amministrazione effettivamente pari a zero è alquanto improbabile, posto che l'ente territoriale attuerà una condotta di prudenza tale da evitare di incorrere nelle sanzioni che scatterebbero qualora presentasse un disavanzo anche minimo.

In definitiva, si può constatare che dalla sua introduzione nel lontano 1998, l'istituto del patto di stabilità interno, riattualizzato dai nuovi saldi di competenza degli anni più recenti, è stato uno strumento concreto di progressiva contrazione della spesa pubblica locale.

Alla luce del quadro sopra ricostruito, l'ipotesi che i vincoli europei si siano direzionati sugli enti locali, e che quindi questi ultimi abbiano contribuito in modo rilevante nel quadro del concorso alla finanza pubblica rispetto alle altre pubbliche amministrazioni è verificata dalla seguente tabella che rappresenta una rielaborazione dei dati dei conti pubblici suddivisi per sottosettore.

Si tratta dei saldi di indebitamento o accreditamento come risultanti dal conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche distinti per ogni sottosettore dall'anno 1995 al 2020. Per 'sottosettori' si intendono le «amministrazioni locali» (S.1313), le «amministrazioni centrali» (S.1311) e gli «enti di previdenza e assistenza sociale» (S.1314), ai sensi del SEC 95, approvato con regolamento UE n. 2223/1996 e del SEC 2010, approvato con regolamento UE n. 549/2013. I dati sono stati ricavati tramite istanza ostensiva al sistema *openbdap* del Ministero del Tesoro per quanto concerne le annualità che vanno dal 2007 al 2020, mentre per le annualità precedenti sono stati estratti direttamente dall'ISTAT (<http://dati.istat.it>) applicando alla relativa albertatura la seguente selezione:

⁵⁵⁹ Cfr. co. 821, legge n. 145/2018: «dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

Conti nazionali -> Conti e aggregati economici delle Pubbliche amministrazioni -> Conto annuale
-> Conto economico per sottosettore.

Dall'osservazione dei dati si può evidentemente constatare come i sottosectori degli enti previdenziali e delle amministrazioni locali abbiano registrato significative riduzioni dei propri deficit o addirittura saldi positivi i quali sono sostanzialmente stati assorbiti e quindi sterilizzati dall'indebitamento delle amministrazioni centrali. È, in sostanza, la dimostrazione che i vincoli finanziari europei sono stati trasferiti in proporzione maggiore sull'assistenza sociale e sulle istituzioni più prossime al cittadino, mentre gli apparati centrali hanno continuato a registrare deficit al cospetto di avanzi, anche cospicui, generati dal sottosettore delle amministrazioni locali.

ANNO	Indebitamento/Accreditamento netto			
	ENTI DI PREVIDENZA	AMMINISTRAZIONI LOCALI	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
1995	-382	1.332	-72.205	-71.255
1996	1.807	-2.316	-68.672	-69.181
1997	-194	-4.202	-28.174	-32.570
1998	-4.007	-7.503	-22.522	-34.032
1999	4.050	-1.029	-23.854	-20.833
2000	1.128	-3.087	-28.127	-30.086
2001	1.297	-5.151	-37.752	-41.606
2002	10.301	-10.843	-38.201	-38.743
2003	-1.977	-4.595	-38.304	-44.876
2004	6.436	-13.128	-43.832	-50.524
2005	4.728	-11.672	-54.034	-60.978
2006	1.906	-14.051	-44.009	-56.154
2007	8.554	-552	-29.645	-21.643
2008	1.491	-1.933	-41.547	-41.989
2009	-4.785	-3.215	-72.772	-80.772
2010	5.027	-7.227	-66.114	-68.314
2011	3.636	-4.637	-58.239	-59.240
2012	3.147	5.177	-56.168	-47.844
2013	2.352	751	-49.135	-46.032
2014	1.849	3.609	-53.538	-48.080
2015	2.626	6.675	-51.549	-42.248
2016	2.496	3.496	-46.757	-40.765
2017	3.438	3.106	-48.554	-42.010
2018	3.224	3.325	-45.330	-38.781
2019	3.677	-207	-31.249	-27.779
2020	-335	-3.512	-154.594	-158.441

2.3. Il contenimento della spesa di personale come disciplina limitativa dell'autonomia finanziaria e organizzativa locale

L'aspetto della spesa del personale, negli anni recenti, si è andato configurando sempre più come principio di coordinamento della finanza pubblica e ha attratto l'attenzione del legislatore finanziario che si è preoccupato di limitarlo e di vincolarlo. Tali limiti meritano considerazione poiché sono anche questi di tipo 'diretto' e si collegano a una fattispecie di autonomia che è quella della capacità organizzativa degli enti locali. La ragione principale poi che spiega la presenza di una disciplina specifica riservata a questo ambito di spesa risiede nel fatto che essa è una componente rilevante dal punto di vista economico-finanziario.

Occorre osservare prima di tutto che la disciplina in materia di spesa di personale non è omogenea nel senso che i limiti e i vincoli sono diversi e di diversa tipologia e devono essere contemporaneamente rispettati dall'ente locale. Questo primo aspetto consente già di constatare la complessità che deriva dalla mancanza di un'unica normativa e la rigidità nella gestione che consegue al fatto che tutte le varie condizioni devono contemporaneamente essere verificate.

Il punto di partenza è un limite che si configura come un contenimento delle spese di personale in valori assoluti e generali che trova riferimento essenzialmente nell'art. 1 co. 557 e co. 557-quater della legge n. 296/2006⁵⁶⁰. Il legislatore dispone che le autonomie locali «ai fini del concorso [...] degli obiettivi di finanza pubblica» devono garantire «il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale» e definisce alcune azioni che, nell'ambito della propria autonomia, gli enti territoriali possono attuare⁵⁶¹. Il vincolo a questa spesa si configura come un c.d. 'tetto' cioè una delimitazione massima a cui consegue, se superata, il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo (co. 557-ter). Questo limite è definito nel riferimento al «valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione» che si traduce nel triennio 2011-2013, in quanto la norma suddetta è entrata in vigore nel 2014. Il legislatore inoltre discerne la moltitudine degli enti territoriali con gli enti che non erano soggetti al patto di stabilità interno (inferiori ai 3000 abitanti) nel senso che il valore del triennio 2011-2013 viene sostituito in tal caso dalla spesa sostenuta nell'anno 2008.

In entrambi i casi appena descritti la logica alla base delle norme resta la stessa e cioè il fatto che il contenimento della spesa del personale viene effettuato cristallizzando un valore medio degli

⁵⁶⁰ L'art. 1, co. 557 quater, legge n. 296/2006 è stato introdotto dal d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni nella legge n. 114/2014. Cfr. anche le circolari RGS n. 9/2006 e n. 5/2016.

⁵⁶¹ Si tratta delle seguenti azioni: razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

anni precedenti, il quale diventa un parametro di riferimento che non può essere superato (c.d. ‘tetto di spesa’). Tale modalità di contenimento ha come aspetto critico quello di prendere come riferimento un dato di spesa storico in relazione a ciò che un dato ente locale spendeva in termini di personale mediamente tra il 2011 e il 2013. Sebbene dal punto di vista del consolidato generale una tale misura possa avere dei benefici immediati per via della sua semplicità applicativa si configura come un taglio c.d. ‘orizzontale’ che non discerne le caratteristiche del singolo ente. Inoltre, la logica del tetto di spesa riferito a una spesa precedente, penalizza di fatto gli enti che spendevano meno e premia gli enti che spendevano di più. Vi è poi da precisare che il limite di spesa si configura come un dato teorico nel senso che è il tetto massimo potenziale, fatte salve cioè le possibilità concrete di sostenibilità da parte del bilancio dell’ente. Occorre segnalare inoltre l’intervento della giurisprudenza contabile che, a tal proposito, ha cercato di definire ciò che la norma non aveva specificato e che è di supporto al fine di comprendere effettivamente che tipo di voci includere e che tipo di voci escludere dal calcolo (Corte Conti Sez. Aut. del. n. 13/2015)⁵⁶². La Magistratura contabile si è avocata di fatto un potere regolamentare in quanto ha elencato le componenti da considerare per la determinazione della spesa e le componenti da escludere, operando così una standardizzazione e una vera e propria codifica puntuale che non permette peraltro agli enti margini di discrezionalità o di elusione. Sotto questo profilo occorre rilevare l’ampia discrezionalità con cui tutto ciò è stato attuato escludendo per esempio l’importo dei rinnovi contrattuali e le spese per missioni aziendali ma includendo i buoni pasto o il *quantum* per il lavoro straordinario.

Un altro limite che si può individuare e che rientra sempre nella stessa logica di ‘tetto di spesa’ è riferito alla spesa per lavoro a tempo determinato (art. 9 co. 28, d.l. n. 78/2010 e ss.mm.ii.) le cui norme si autoqualificano come «principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica». La limitazione consiste nella misurazione della «spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009» che viene assunto come parametro massimo da non superare o, nel caso in cui l’ente locale non avesse sostenuto spese per tali finalità, allora il riferimento diventa «la [spesa] media sostenuta [...] nel triennio 2007-2009». Anche per questo caso valgono le considerazioni già sopra esposte.

Le norme giuridiche volte a porre dei limiti massimi alla spesa di personale, tuttavia, non hanno riguardato solo l’aspetto ordinario ma sono andate a disciplinare anche le componenti accessorie del salario, le quali vengono erogate sulla base di un fondo che viene stanziato, in base a norme prevalentemente contrattuali, presso ogni ente territoriale. Anche questo ammontare è stato

⁵⁶² Ciò che rileva è l’inclusione di tutti gli oneri compresi quelli a carico del datore di lavoro nonché l’IRAP e l’esclusione della spesa per missioni aziendali, della spesa per rinnovi contrattuali, o quella relativa al personale disabili.

bloccato nel senso che è stato stabilito che «non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016» (art. 23 d.lgs. n. 75/2017).⁵⁶³

Alla cornice giuridico-finanziaria descritta si affianca un'ulteriore disciplina che trova riferimento nell'art. 33 co. 2 d.l. n. 34/2019 e nel conseguente decreto attuativo d.m. 17 marzo 2020 i quali definiscono le capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato.

Tale normativa si caratterizza per essere alquanto innovativa poiché vincola la spesa di assunzioni alle entrate dell'ente. In particolare, la norma introduce un «valore soglia» che consiste in un valore percentuale che viene stabilito dal decreto ministeriale. Questo valore funge da parametro volto a misurare la capacità assunzionale teorica di un dato ente. Quest'ultimo valore, infatti, dovrà essere confrontato con un valore che l'ente dovrà calcolare e che consiste nel rapporto tra la spesa di personale, come risultante «nell'ultimo rendiconto di gestione approvato», e la «media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata». La 'distanza' in termini percentuali tra il valore risultante e il valore fissato con decreto ministeriale rappresenterà, da un lato, i margini di spesa di personale potenziali e, dall'altro lato, l'ammontare che deve essere risparmiato mediante una riduzione del c.d. *turn-over*.

Preme prima di tutto osservare che tale normativa non pone un divieto alle assunzioni e anche nel caso in cui i limiti risultassero sforati indica una via graduale di rientro senza stabilire misure estreme come, per esempio, blocchi al ricambio di personale. Per quanto concerne l'aspetto contabile assume rilevanza, in primo luogo, l'aspetto dinamico intrinseco ai meccanismi della norma. In tal senso i dati che l'ente deve prendere come riferimento non si riferiscono a un preciso momento storico ma cambiano con il passare del tempo poiché si riferiscono, per quanto concerne le entrate, all'ultimo triennio mentre per quanto concerne la spesa di personale, all'ultimo anno. Sarà pertanto la dinamica di medio-lungo termine che premierà o disincentiverà l'ente nelle proprie assunzioni e pertanto assume un carattere fortemente responsabilizzante. L'altro aspetto che occorre osservare è il legame tra la capacità assunzionale e i primi tre titoli dell'entrata. Tutto ciò implica che tale tipologia di spesa, che rientra tra la spesa di funzionamento e quindi c.d. corrente deve trovare finanziamento nelle corrispondenti entrate anch'esse di natura corrente e non deve superare, in rapporto, un certo limite prestabilito. In buona sostanza viene affermato un principio di sana e corretta gestione secondo il quale l'ente deve essere capace di autofinanziare il proprio personale, all'interno della parte corrente del proprio bilancio. Si può inoltre ipotizzare che per rendere effettiva questa finalità il legislatore

⁵⁶³ Cfr. anche Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, del. n. 74/2020 e Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia del. n. 85/2021.

abbia prescritto una correzione alla media delle entrate indicando la necessità di sottrarre a queste il fondo crediti di dubbia esigibilità previsto nel bilancio di previsione. Quest'ultimo fondo ha come scopo quello di sterilizzare le entrate che non saranno presumibilmente mai effettivamente riscosse dall'ente e offre una misurazione in termini monetari di quanto l'ente sia effettivamente efficiente nella materiale riscossione. Pertanto, operare una simile sottrazione significa depurare il dato delle entrate medio dall'ammontare che in quello stesso anno si presume non sia effettivamente riscosso. Emerge, pertanto, la volontà di creare un modello secondo il quale l'ente sia effettivamente capace di sostenere le assunzioni programmate. Tutto ciò è rimarcato dal decreto ministeriale il quale ha precisato che si devono prendere come riferimento gli «accertamenti di entrata» i quali, appunto, non si configurano come una mera previsione ma presuppongono un titolo giuridico di credito.

In conclusione, i limiti attuali alla spesa di personale si configurano essenzialmente come finanziari poiché l'attenzione delle norme è rivolta direttamente all'ammontare finanziario e solo indirettamente alla quantità di lavoratori assunti. I due limiti vigenti sono inoltre di differente natura nel senso che uno si configura come un tetto alla spesa e fa riferimento ai pagamenti storicamente dati nel triennio 2011-2013, mentre l'altro vincolo assume la forma di una procedura che valorizza l'autonomia finanziaria. Infatti, la spesa di personale è collegata in particolare all'autonomia tributaria dell'ente che include la manovrabilità delle proprie entrate e la rispettiva efficienza nella riscossione. Quest'ultimo aspetto, che segna una novità nell'approccio del legislatore finanziario al contenimento della spesa delle autonomie locali, è purtroppo limitato dal fatto che non è solo l'unico vincolo vigente, pertanto, rischia di essere depotenziato dalla fattispecie dei tetti di spesa sopra analizzati.

3. I vincoli giuridico-finanziari ‘impliciti’ nella disciplina della finanza locale

Nel precedente capitolo sono stati ricostruiti i vincoli di bilancio degli enti locali, i quali sono stati definiti di tipo «diretto» in quanto le relative norme hanno come ragione giuridica quella di limitare la spesa pubblica e individuano a tal proposito precisi parametri e meccanismi. Nell’ordinamento finanziario locale, tuttavia, si possono osservare ulteriori vincoli che, seppur indirettamente, hanno come risultato quello di comprimere l’autonomia finanziaria e che derivano dal funzionamento di istituti contabili previsti dall’ordinamento finanziario locale. Per questo motivo tali vincoli possono definirsi di tipo «indiretto» in quanto sono impliciti nella disciplina di bilancio degli enti locali e interessano la capacità di spesa corrente e di investimento. In particolare, è opportuno soffermare l’attenzione su due istituti introdotti con la disciplina della c.d. «armonizzazione contabile» (d.lgs. n. 118/2011) definiti tecnicamente come «fondo pluriennale vincolato» e «fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità».

3.1. L’istituto del fondo pluriennale vincolato come rafforzamento della copertura finanziaria che si riflette sull’autonomia di spesa

Il fondo pluriennale vincolato rappresenta, nel nuovo ordinamento finanziario locale c.d. ‘armonizzato’, una delle novità principali. Tuttavia, la disciplina di riferimento trova luogo non esclusivamente nella normativa sull’armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118/2011) ma in una serie di ulteriori norme che saranno evidenziate a seguire.

A monte del fondo pluriennale vincolato, il quale si configura come un istituto di diritto finanziario e contabile, è opportuno individuare il principio su cui esso si fonda e cioè la «competenza finanziaria potenziata». Quest’ultimo trova riferimento nella disciplina dell’ordinamento finanziario degli enti locali e ha la caratteristica di superare il previgente principio della ‘competenza pura’ secondo cui le registrazioni contabili dovevano avvenire nell’anno dell’esercizio finanziario in cui sorgeva un’obbligazione. Tale precedente orientamento rappresentava in sede contabile i rapporti giuridici nel momento in cui essi sorgevano, indipendentemente dai riflessi economico-monetari i quali potevano essere successivi in linea temporale. La competenza finanziaria ‘potenziata’ rappresenta una rottura con la prospettiva tradizionale e si avvicina alla contabilità di tipo privatistico in quanto si stabilisce che la registrazione contabile deve sì avvenire nel momento in cui «l’obbligazione è perfezionata», ma l’imputazione deve riferirsi all’anno dell’esercizio finanziario in cui la stessa «viene a scadenza» (art. 183, co. 5, d.lgs. n. 267/2000 e principio contabile n. 16, allegato

1, d.lgs. n. 118/2011). Questo principio viene inoltre meglio esplicitato nel par. 2 del principio contabile di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 il quale precisa che per scadenza dell'obbligazione debba intendersi «il momento in cui l'obbligazione stessa diventa esigibile».

In base a quanto sopra descritto si comprende come la nuova disciplina crei una distanza temporale tra il momento in cui sorge un rapporto giuridico e l'anno in cui esso viene rappresentato in bilancio. Il fondo pluriennale vincolato si inserisce in questa distanza temporale e si configura, in particolare, come un meccanismo contabile che registra il collegamento tra entrate già accertate che danno copertura a spese impegnate la cui scadenza è differita nel tempo⁵⁶⁴.

La norma definisce il fondo pluriennale vincolato (5.4 allegato n. 4/2, d.lgs. n. 118/2011) come «un saldo finanziario costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata» quindi spese che saranno effettuate in esercizi futuri rispetto a quello dell'accertamento.

Al di là della definizione normativa di 'saldo finanziario', il fondo pluriennale vincolato si configura come un istituto contabile che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso e che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria in quanto rappresenta la distanza temporale che intercorre tra l'acquisizione dei mezzi finanziari e l'effettivo impiego delle rispettive risorse. Il meccanismo di correlazione che si genera implica che le entrate che danno copertura alle spese siano di natura vincolata e che siano soprattutto riferite agli investimenti i quali necessitano di più tempo per definirsi proprio per via della maggiore quantità di risorse attratte.

Pertanto, si rilevano due condizioni affinché si possa costituire il fondo pluriennale vincolato le quali sono riferite alla gestione ordinaria di qualsiasi ente locale e cioè la sussistenza di un titolo giuridico idoneo per registrare un'entrata e l'impegno di una correlata spesa che sarà effettuata negli anni successivi rispetto a quello in cui è stata accertata l'entrata.

Secondo quanto sopra analizzato, si può rilevare che il fondo pluriennale vincolato non rappresenti solo una spesa differita nel tempo correlata dai mezzi finanziari necessari a farvi fronte ma si configuri come un vero e proprio strumento di vincolo. Infatti, le risorse finanziarie devono essere obbligatoriamente accertate, e quindi fondate su un idoneo titolo giuridico, prima che si proceda nelle fasi di spesa. Inoltre, tali risorse finanziarie di entrata vengono così di fatto bloccate e vincolate nel tempo fin dal momento in cui esse si originano e conservate per la realizzazione differita della spesa. Esse non possono essere distratte in alcun modo né destinate ad altri utilizzi per far fronte, per esempio, a spese maggiormente imminenti. Il fondo pluriennale vincolato afferma quindi un

⁵⁶⁴ M. QUECCHIA, *Il fondo pluriennale vincolato e l'esigibilità delle entrate e delle spese*, in *Finanza e Tributi locali*, 5, 2017, p. 7 s.

principio implicito secondo cui le risorse finanziarie che danno la copertura a una spesa pluriennale non devono soltanto essere programmate, ma devono essere effettivamente accertate nella loro totalità e in un periodo precedente nel tempo a quello in cui inizia la prima parte della spesa. Da un lato, quindi, il fondo pluriennale vincolato offre la garanzia della effettiva copertura finanziaria e della corrispondenza con la programmazione della spesa, e specialmente con gli investimenti in opere pubbliche, nel senso del loro effettivo completamento. Dall'altro lato esso rappresenta un vincolo poiché costringe a conservare come riserva di valore, nel corso di un periodo di più anni, risorse finanziarie che devono essere valide ed effettive fin da subito e che potrebbero essere destinate ad altri scopi in vista di entrate future.

L'aspetto vincolistico del fondo pluriennale vincolato si ritrova inoltre anche in sede di calcolo del risultato di amministrazione e cioè in sede di bilancio consuntivo. Occorre prima di tutto osservare che il fondo pluriennale vincolato, nel suo funzionamento, assume la forma di spesa e di entrata. Esso consiste, infatti, in un accantonamento di valore finanziario che si costituisce nel momento in cui viene accertata l'entrata correlata alla spesa futura e che si consolida negli anni successivi in una nuova denominazione di entrata che dà copertura finanziaria corrispondente alla rispettiva spesa.

Nel quadro generale, infatti, la rappresentazione a bilancio del fondo pluriennale vincolato risulta sia in parte entrata che in parte spesa e, in particolare, il fondo pluriennale di spesa in uscita corrisponderà logicamente a quello di entrata nel successivo esercizio⁵⁶⁵. Tale corrispondenza viene precisata anche dal punto 9.4 dell'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011 il quale dispone che «l'importo complessivo dei fondi pluriennali iscritti tra le entrate di ciascun esercizio considerato nel bilancio corrisponde all'importo degli stanziamenti di spesa complessivi dell'esercizio precedente riguardanti il fondo pluriennale».

Il fondo pluriennale vincolato, in sostanza, si configura come un accantonamento di valore che si traduce in una spesa futura, la quale trova così una copertura finanziaria certa. Tale fondo, pertanto, nel suo funzionamento concreto, compie un movimento 'circolare' nel senso che si origina nella parte di uscita del bilancio, rappresentando così la somma di valore accantonato che sarà spesa negli anni successivi, e si sposta nella parte di entrata per rappresentare il finanziamento di una data spesa, decisa negli anni precedenti, ma che si compie in quel dato anno finanziario.

Fatte le suddette precisazioni, si può comprendere perché, ai fini del calcolo del risultato di amministrazione, non vengano comprese le entrate che «hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa»⁵⁶⁶. Questa osservazione muove dall'analisi del prospetto che il legislatore prescrive a tutti gli

⁵⁶⁵ Cfr. art. 165, co. 8, lettera b), ultimo periodo, del d.lgs. n. 267/2000; art. 165, co. 7, lettera a), del d.lgs. n. 267/2000.

⁵⁶⁶ art. 186 d.lgs. 267/2000.

enti locali per il calcolo del risultato di amministrazione a consuntivo rappresentato nell'allegato 10, d.lgs. n. 118/2011 che si riporta a seguire in *figura 1*.

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				0,00
RISCOSSIONI	(+)	0,00	0,00	0,00
PAGAMENTI	(-)	0,00	0,00	0,00
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			0,00
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			0,00
RESIDUI ATTIVI <i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>	(+)	0,00	0,00	0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	0,00	0,00	0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI ⁽¹⁾	(-)			0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE ⁽¹⁾	(-)			0,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A)⁽²⁾	(=)			0,00

Figura 1 – Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, allegato n. 10, d.lgs. n. 118/2011

Come si può constatare dal prospetto a cui gli enti locali devono attenersi, il fondo pluriennale vincolato rileva solo con segno negativo e quindi nel versante relativo alla spesa. Il fondo pluriennale di entrata, infatti, non può rilevare nel calcolo a consuntivo dei risultati della gestione di un dato anno finanziario poiché altrimenti le relative entrate verrebbero conteggiate due volte. Infatti, le entrate che vengono acquisite preventivamente e che vanno a finanziare gli impegni diventano, dopo l'anno finanziario, dei residui attivi qualora esse non vengano incassate oppure risorse monetarie liquide, nel caso in cui, invece, vengano incassate. Pertanto, sia nel primo che nel secondo caso, le entrate saranno comunque rilevate nel conteggio del risultato di amministrazione o tra i residui attivi, oppure all'interno del fondo cassa e quindi il rilevamento del fondo pluriennale di entrata duplicherebbe gli importi. Sotto questo aspetto si comprende che sottrarre il valore del fondo pluriennale vincolato di uscita significa sterilizzare le corrispondenti entrate già precedentemente acquisite le quali sono vincolate a spese future e che serviranno a finanziare i rispettivi impegni.

Un'ulteriore conferma di quanto sopra descritto trova riferimento in un intervento legislativo avvenuto «in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018» (art. 1. commi 819, 820 e 821 legge n. 145/2018) secondo cui gli enti locali

devono essere liberi di disporre del fondo pluriennale vincolato nel rispetto esclusivo della disciplina relativa all'armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118/2011) e quindi esso, indipendentemente dalla provenienza delle entrate ivi incluse quelle derivanti da indebitamento, è rilevante per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica⁵⁶⁷. Nello specifico la giurisprudenza costituzionale giunge alla conclusione che il fondo pluriennale vincolato non può essere limitato nel suo utilizzo poiché «lo Stato non può, con artifici contabili, tentare di appropriarsi dell'avanzo di amministrazione degli enti territoriali a fini di riequilibrio complessivo, perché la pur necessaria armonizzazione contabile non può spingersi al punto di annullare la discrezionalità politica delle [autonomie], che devono restare libere di decidere come utilizzare i risultati della loro gestione finanziaria».

⁵⁶⁷ M. QUECCHIA, *L'equilibrio del fondo pluriennale vincolato dopo la legge n. 145/2018 e il d.m. 1° marzo 2019*, in *Finanza e Tributi locali*, 5, 2019, pp. 5-19.

3.2. L'istituto del fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità e le conseguenze in termini di capacità di spesa corrente

Il «fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità» è senza dubbio, tra le principali novità introdotte dal d.lgs. n. 118/2011, e cioè quella che ha avuto un forte impatto sulle finanze locali in termini di irrigidimento della gestione finanziaria. Per quanto concerne una definizione del fondo, siccome la normativa non ne offre alcuna, è necessario rinviare alla definizione della giurisprudenza contabile secondo cui si tratta di «un istituto che opera sul terreno “macro” del raggiungimento effettivo degli equilibri di bilancio, consentendo di raggiungere il saldo di equilibrio nella continuità degli esercizi finanziari»⁵⁶⁸.

Tale istituto, infatti, si configura come un ‘fondo svalutazione crediti’ e, in tal senso, non è una novità di per sé, in quanto la normativa precedente prevedeva già la possibilità di accantonare risorse finanziarie per assicurare la copertura di entrate che, in una certa misura, possono non essere effettivamente riscosse⁵⁶⁹. L'elemento di novità è il fatto che, mentre in precedenza tutto ciò era una facoltà per gli enti territoriali, con la disciplina vigente, invece, l'accantonamento si configura come un vero e proprio obbligo.

Dal punto di vista del concreto funzionamento di tale fondo, si può affermare che le regole che presidiano alla relativa costituzione e gestione, hanno aspetti vincolistici che merita la pena di osservare con maggiore attenzione. Sotto questo aspetto si deve assumere che la programmazione economico-finanziaria implica la valutazione della composizione qualitativa delle entrate, le quali devono essere stimate secondo criteri rispettosi degli equilibri generali di bilancio e che, pur in presenza di requisiti formali di certezza, liquidità ed esigibilità, le stesse possono risultare difficili da acquisire a causa di variabili indipendenti dall'ente. In tal senso la corretta previsione degli stanziamenti di entrata è un aspetto cruciale che richiede un atteggiamento prudente in quanto la sovrastima delle risorse finanziarie in entrata può incrementare gli spazi di spesa oltre la reale sostenibilità⁵⁷⁰. Per i motivi suddetti, approfondire questo aspetto significa prestare attenzione all'impatto che l'introduzione di tali norme contabili hanno avuto sull'autonomia finanziaria, le quali si propongono di promuovere una sana gestione finanziaria o, più esattamente, «evitare il perseguimento di pareggi nominali di bilancio mediante l'utilizzo di entrate di competenza di dubbia

⁵⁶⁸ Cfr. Corte dei conti Campania Sez. contr. del. 14/10/2019, n. 196.

⁵⁶⁹ R. MUSSARI, *Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei sistemi di contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, 2012, pp. 23-40.; S. FANELLI S., M. FERRETTI, *L'armonizzazione contabile negli Enti locali: primi risultati e considerazioni sulla sperimentazione nazionale*, in *Azienda Pubblica*, 2014, pp. 167-182.

⁵⁷⁰ Cfr. E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 1996. M. SICILIA, *Il bilancio preventivo nelle amministrazioni pubbliche. Funzioni, processi decisionali, aspetti contabili e di performance*, Milano, Egea, 2012.

esigibilità e avanzi fittizi per lo più creati attraverso residui atti di difficile esazione»⁵⁷¹. Tutto ciò, peraltro, si colloca nella stessa cornice descritta nei paragrafi precedenti relativi all'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata e del fondo pluriennale vincolato⁵⁷² e risponde anche a esigenze di trasparenza nel senso di mostrare la dimensione reale delle transazioni dell'ente e la sua effettiva capacità di riscossione.

Il fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità, pertanto, rientra nella categoria dei meccanismi finalizzati a mitigare l'impatto negativo conseguente a sovrastime di entrata ed evitare che la spesa venga finanziata da entrate a cui potrebbe non corrispondere un'effettiva monetizzazione⁵⁷³.

La normativa di riferimento disciplina minuziosamente la modalità di gestione di tale fondo, che essa stessa definisce «un *fondo rischi* diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità possano finanziare delle spese esigibili», e che deve essere quantificato in base a pochi e tassativi metodi alternativi di calcolo, tra cui l'ente può scegliere⁵⁷⁴. Infatti, l'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 formula delle vere e proprie istruzioni operative in cui trovano luogo 'appendici tecniche' ed 'esempi' in cui sono specificate nel dettaglio le procedure che l'ente locale è tenuto a rispettare. Ai fini del presente lavoro basti considerare che per le entrate oggetto di accantonamento si calcola il rapporto tra la media degli importi riscossi effettivamente nell'esercizio in corso e gli importi accertati nei precedenti cinque esercizi. A tale valore risultante viene poi applicata una percentuale, definita per legge, pari al completamento a cento che definisce l'importo da accantonare⁵⁷⁵. Sotto questo profilo si comprende come il risultato del suddetto calcolo sia sostanzialmente un indicatore dell'efficienza dell'ente circa l'effettiva riscossione delle proprie entrate, pertanto, maggiore sarà la capacità di riscossione e minore sarà la quota che l'ente locale sarà tenuto ad accantonare e viceversa.

La caratteristica da sottolineare risiede nel fatto che l'operazione di accantonamento è imposta dalla legge in un duplice momento dell'anno finanziario. La norma infatti prescrive, da un lato, che sia «stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità» nella «missione "Fondi e Accantonamenti", all'interno del programma "Fondo crediti di dubbia esigibilità"» e, dall'altro lato, che sia «accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità» «una quota del risultato di amministrazione»⁵⁷⁶. È opportuno inoltre considerare che l'accantonamento di risorse «il cui

⁵⁷¹ M. ANZALONE - I. MACRÌ - S. SIRAGUSA, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche: principi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Assago, Wolters Kluwer, 2015, p. 13.

⁵⁷² L. BARTOCCI - S. FANELLI - M. FERRETTI - E. MORI - M. SICILIA, *L'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità e il suo impatto sulle grandezze di bilancio*, in L. BARTOCCI, L. DEL BENE (a cura di), *L'armonizzazione contabile negli enti locali italiani*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 72.

⁵⁷³ M. BELLIN, *Le anticipazioni di liquidità ed il fondo crediti di dubbia esigibilità*, in *Azienditalia*, 4, 2020, p. 629. Cfr. anche Corte dei Conti Sicilia Sez. contr. delib., 15/06/2016, n. 113.

⁵⁷⁴ Cfr. appendice tecnica, esempio n. 5 All. 4/2 d.lgs. n. 118/2011.

⁵⁷⁵ La media può essere calcolata secondo vari tipi di medie dalle più semplici a quelle più ponderate.

⁵⁷⁶ Cfr. art. 167, co. 1 e co. 2, d.lgs. n. 267/2000.

ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione» deve essere quantificato e monitorato durante tutto l'arco dell'anno finanziario e controllato nell'adeguatezza dell'ammontare definitivo in sede di chiusura dei conti a consuntivo⁵⁷⁷.

A questo punto si può già constatare che l'effetto sul bilancio del fondo di crediti di dubbia esigibilità si avrà, da un lato, con riferimento al momento di formazione della programmazione economica finanziaria e quindi all'inizio dell'anno finanziario e, dall'altro lato, in sede di rendiconto e cioè alla fine dell'esercizio. L'accantonamento al fondo, in altre parole, impatta sugli equilibri in sede di bilancio preventivo mentre la rideterminazione dell'accantonamento al fondo a consuntivo incide sul risultato di amministrazione finale⁵⁷⁸.

Il duplice aspetto sopra descritto in cui si divide l'effetto del fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio dell'ente locale risulta, tuttavia, collegato. Occorre osservare, infatti, che l'accantonamento «non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata»⁵⁷⁹. Tutto ciò sta a significare che la quota accantonata in sede di bilancio di previsione si trasforma, a conclusione dell'esercizio, in una quota accantonata del risultato di amministrazione che si somma all'ammontare già accantonato negli anni precedenti.

Dal lato della competenza nell'esercizio finanziario il fondo crediti di dubbia esigibilità rappresenta una riserva di valore costituita in bilancio corrispondente all'obbligo di accertare per l'intero importo le entrate di incerta esazione per evitare di finanziare spese che risulterebbero insostenibili. Invece, dal punto di vista del risultato di amministrazione, ha una funzione di salvaguardia da rischi di riscossione effettiva di crediti precedentemente sorti e mantenuti in bilancio, perché vincola una parte del risultato di amministrazione nel senso che tale quota non può in alcun

⁵⁷⁷ Cfr.: art. 167, d.lgs. n. 267/2000 che rinvia per le modalità specifiche al «principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 d.lgs. n. 118/2011»; cfr. punto 3 All. 4/2, d.lgs. n. 118/2011: «In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato: a) nel bilancio in sede di assestamento; b) nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso, in sede di rendiconto e di controllo della salvaguardia degli equilibri».

⁵⁷⁸ F. BRUNO, *Fondo crediti di dubbia esigibilità, un accantonamento da alleggerire e rendere più coerente*, Norme & Tributi Plus Enti Locali & Edilizia, 9 novembre 2021. A seguito dell'avvio della riforma contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011 i conti degli enti locali sono inizialmente peggiorati proprio a causa del fondo crediti di dubbia esigibilità. Si ricorda inoltre che la sezione toscana della Corte dei conti, con la deliberazione n. 116 del 21 settembre 2016 ha precisato come un non corretto calcolo dell'accantonamento del FCDE costituisca una grave irregolarità contabile, in quanto il risultato contabile di amministrazione risulterebbe alimentato da risorse che avrebbero dovute essere accantonate per tutelare i crediti di dubbia e difficile esazione, da considerarsi pertanto indisponibili. Cfr. anche N. PALADINI, *Il fondo crediti di dubbia esigibilità nella contabilità armonizzata dell'ente locale*, in *Azienditalia*, 11, 2014, p. 752. Resta salva la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione 'svincolata' in occasione dell'approvazione del rendiconto qualora il FCDE risultasse superiore all'importo ritenuto congruo per finanziare lo stanziamento di FCDE di competenza del bilancio di previsione. Tutto ciò ha come conseguenza il fatto di migliorare il risultato di amministrazione.

⁵⁷⁹ All. 4/2 d.lgs. n. 118/2011 e art. 167 d.lgs. n. 267/2000.

modo essere destinata ad altro utilizzo⁵⁸⁰. L'aspetto vincolistico di tale quota, inoltre, è divenuto negli anni sempre più stringente poiché, ai sensi della normativa, essa doveva essere accantonata in misura progressivamente maggiore fino all'annualità 2021 a decorrere della quale è stato previsto che «l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo». Occorre altresì osservare che il collegamento sopra evidenziato tra la quota accantonata nell'anno finanziario e la quota del risultato di amministrazione di chiusura dell'anno avviene anche in senso contrario. In particolare, in sede di chiusura dell'anno finanziario deve essere attuata la rideterminazione, la quale potrebbe dare un risultato positivo, nel senso che la quota accantonata potrebbe risultare maggiore di quella necessaria poiché l'ente ha riscosso, per esempio, una quantità soddisfacente delle proprie entrate. Una parte di tale quota potrebbe quindi essere «svincolata» e, secondo la normativa, dovrebbe confluire nell'accantonamento dell'«esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce» cioè, in sostanza, dell'anno finanziario corrente. È evidente, pertanto, che gli accantonamenti restano pur sempre collegati tra loro ancorché esprimano accantonamenti che si riferiscono a due periodi temporali differenti.

Una prima riflessione rispetto a quanto sopra esposto deve riferirsi alla rigidità della gestione di bilancio, che viene a determinarsi in conseguenza di tale istituto contabile sia in fase di previsione che di gestione, considerando altresì che il calcolo si basa su rigidi automatismi per cui l'ente non ha margini di discrezionalità in merito⁵⁸¹.

Come è stato accennato, se è vero che da un lato, il fondo crediti di dubbia esigibilità rappresenti una misura cautelativa a protezione degli equilibri di bilancio, dall'altro lato esso ha conseguenze gestionali di non poco conto in termini di contrazione delle risorse disponibili per i servizi all'utenza. Tutto ciò influenza in particolar modo la parte corrente e grava sul bilancio fin dal momento della programmazione economico finanziaria e cioè previsionale. La spesa diventa variabile dipendente dall'andamento delle effettive riscossioni in una cornice in cui gli enti locali hanno difficoltà oggettive nel migliorare la capacità di monetizzare le entrate⁵⁸². Tale meccanismo, unitamente agli altri descritti nei paragrafi precedenti, rischia di indurre gli enti locali in circoli viziosi. Si pensi, per esempio, alla necessità di potenziare gli uffici competenti alla riscossione al fine di liberare capacità di spesa, la quale dipende anche dalle risorse umane a ciò destinabili a parità di

⁵⁸⁰ Il riferimento è ai residui attivi che sono mantenuti in sede di riaccertamento ordinario degli stessi. Cfr.: N. PALADINI, *Il fondo crediti di dubbia esigibilità nella contabilità armonizzata dell'ente locale*, in *Azienditalia*, 11, 2014, p. 747.

⁵⁸¹ Cfr. altresì Corte dei conti sez. Piemonte del. n. 168/2021. La circostanza di aver incassato il credito nell'esercizio successivo a quello in relazione al quale si effettua il calcolo dell'accantonamento, non consente di escluderlo dal calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità a rendiconto.

⁵⁸² L. BARTOCCI - S. FANELLI - M. FERRETTI - E. MORI - M. SICILIA, *L'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità e il suo impatto sulle grandezze di bilancio*, in L. BARTOCCI, L. DEL BENE (a cura di), *L'armonizzazione contabile negli enti locali italiani*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 78 e 94.

fabbisogni per il resto dei servizi generali. Orbene, le capacità assunzionali dipendono anch'esse come già affrontato nei paragrafi precedenti dalle entrate realizzate e poiché non è consentita l'asincronia da parte del legislatore, nel senso che l'ente locale deve avere 'prima' le entrate per 'poi' spendere, questo comporta un'*impasse* per gli enti che non possano già contare in partenza su risorse strumentali, umane e, appunto, finanziarie. Tuttavia, il potenziamento dell'attività di riscossione, sia ordinaria che coattiva, e quindi la creazione o il rafforzamento di articolazioni organizzative a ciò dedicate, rappresenta l'unica possibilità per ridurre la quota del fondo di crediti di dubbia esigibilità da accantonare. Tutto ciò, in assenza di interventi legislativi, deve fondarsi anche sull'implementazione di sistemi di lotta all'evasione tributaria mediati da bonifiche di banche dati e acquisizione e gestione efficiente dei dati. Infatti, è dalla possibilità di riduzione del fondo crediti di dubbia esigibilità che si può favorire il finanziamento di spese per l'erogazione di servizi per la comunità locale.

3.3. L'applicabilità dell'avanzo di amministrazione nella recente evoluzione della giurisprudenza

Una particolare attenzione deve essere prestata alla dinamica dell'avanzo di amministrazione nel quadro degli equilibri di bilancio e dei vincoli di finanza pubblica in quanto è tale valore, più di ogni altro, che contribuisce al quadro consolidato generale dei conti pubblici in quanto rappresenta la ricchezza risparmiata e accumulata dall'ente locale, come risultante alla chiusura dell'esercizio finanziario.

Per completezza occorre rilevare che l'avanzo di amministrazione è, in realtà, uno dei due possibili esiti di ciò che è corretto definire «risultato di amministrazione». Quest'ultimo infatti rappresenta il valore di chiusura dell'esercizio finanziario e, se negativo, è denominato 'disavanzo' mentre, se è positivo, viene denominato 'avanzo'. In tal senso può definirsi come un saldo differenziale tra le entrate e le uscite dell'ente che ha la caratteristica di proiettarsi nel tempo perché, nel caso in cui esso esprima un valore di squilibrio, questo può concepirsi come la ricchezza che si deve risparmiare nel futuro, mentre, nel caso in cui esprima un valore positivo, questo può concepirsi come la ricchezza accumulata che può spendersi negli anni successivi. Tali possibilità e tali obblighi sono disciplinati dalla normativa contabile che impongono agli enti territoriali di ripianare il disavanzo (art. 188 d.lgs. n. 267/2000) e stabiliscono un ordine di priorità in merito a come spendere l'avanzo (art. 187 d.lgs. n. 267/2000). Si osserva che, anche in presenza di un risultato di amministrazione positivo, questo non è mai disponibile nel suo complessivo ammontare. Infatti, l'ordinamento finanziario, da un lato impone un ordine di destinazione per cui tale ricchezza deve andare preventivamente a coprire debiti e prestiti mentre, dall'altro lato, struttura l'avanzo in modo composto da varie quote, la maggioranza delle quali non sono disponibili. Dal punto di vista contabile, e in via semplificata, il risultato di amministrazione si configura come la differenza tra le entrate e le spese e la somma della differenza tra residui attivi e passivi. Il risultato positivo di questa operazione, tuttavia, rappresenta un primo livello di avanzo a cui l'ordinamento impone di sottrarre ulteriori quote (art. 187 d.lgs. n. 267/2000) che lo strutturano per intero. In concreto esso si distingue in «fondi vincolati» (o avanzo vincolato), «fondi accantonati» (o avanzo accantonato), «fondi destinati agli investimenti» (o avanzo destinato agli investimenti), e «fondi liberi» (o avanzo libero). Quest'ultima fattispecie è quella di interesse in questa sede in quanto è ciò di cui realmente l'ente territoriale può disporre una volta che ha scorporato le altre quote a cui occorre far cenno.

L'avanzo 'accantonato' consiste nelle quote di ricchezza per le quali sussiste per legge un obbligo di accantonamento. Tali somme costituiscono una sorta di riserva e possono teoricamente essere spese solo qualora si verificano condizioni per uno svincolo di esse. L'esempio più

importante, sia in termini qualitativi che in termini quantitativi, è il fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità che è stato trattato nei precedenti paragrafi⁵⁸³. Similmente a quest'ultima fattispecie anche nella quota vincolata confluiscono risorse specificamente destinate per legge o in base a deliberazioni dell'ente, oppure per via della specifica natura dell'entrata. Rientrano in questa fattispecie, a titolo esemplificativo, i contributi a rendicontazione cioè in generale tutte quelle risorse che un ente terzo trasferisce all'ente territoriale per uno specifico fine pubblico. A differenza della quota accantonata, la quota vincolata non può mai essere dirottata ad altri utilizzi in quanto la relazione si riferisce alla destinazione finalizzata. Tali quote rappresentano pertanto risorse già predestinate che l'ente non ha ancora potuto o voluto spendere⁵⁸⁴. L'ulteriore quota evidenzia somme relative alla spesa in conto capitale che l'ente territoriale, in base a propri indirizzi, ha precedentemente riservato alla realizzazione di opere pubbliche o in generale all'incremento del proprio patrimonio. Ciò che lo caratterizza è la fattispecie di spesa nella quale rientrano in modo esclusivo gli investimenti.

Preme osservare che, sulla base di quanto premesso, il disavanzo può sorgere anche nel caso in cui la somma algebrica tra fondo cassa e residui attivi e passivi sia positiva in quanto il risultato di amministrazione può non essere sufficiente a comprendere le quote vincolate, le quote accantonate e le quote destinate agli investimenti. L'avanzo che interessa in questa sede è quello che scaturisce, pertanto, dalle risultanze di tali sottrazioni che è definito 'libero' alludendo alle sue potenzialità di utilizzo per le quali l'ente ha una più ampia discrezionalità. Tuttavia, la normativa prescrive uno specifico ordine di priorità nell'applicazione dei fondi liberi, i quali devono essere destinati in primo luogo alla copertura dei debiti fuori bilancio o disavanzi pregressi e, solo successivamente e in via residuale, al finanziamento delle spese di investimento. Oltre alle fattispecie tassativamente previste, sono disciplinati specifici divieti all'utilizzo della quota libera che, in sostanza, si riferiscono alla situazione in cui l'ente versi in uno stato di deficit di liquidità. Infatti, l'applicazione dell'avanzo incrementa la capacità di spesa per la quale deve sì aversi copertura finanziaria ma anche copertura in termini monetari e, se l'ente si trova in situazione di indebitamento di cassa, è fatto divieto peggiorare la situazione. In via generale i disavanzi comportano la necessità di fare risparmio e la

⁵⁸³ Cfr. 9.2 allegato 4/2 d.lgs. n. 118/2011 che specifica le varie fattispecie tra cui: accantonamenti per le passività potenziali (missione 20, programma 3) come quote di perdite non ripianate di società partecipate, quote per i contenziosi per i quali l'ente locale ha significative probabilità di soccombere, quote di indennità di fine mandato del Sindaco, quote rinnovi contratto collettivo nazionale del lavoro.

⁵⁸⁴ Cfr. 5.2 e 9.2 allegato 4/2 d.lgs. n. 118/2011 per gli ulteriori casi di vincolo come: risorse relative alle spese di trattamento accessorio e premiante ai dipendenti dell'ente nel caso in cui il contratto decentrato non venga sottoscritto entro il 31 dicembre dell'esercizio di riferimento; la quota di credito IVA maturato per operazioni di investimento finanziate con debito; la differenza positiva derivante dalla regolazione annuale di differenze di flussi finanziari dei contratti derivati; i proventi derivanti dall'estinzione anticipata di un contratto derivato.

disciplina descritta in merito all'utilizzo dell'avanzo e al ripiano del disavanzo costituisce elemento «di collegamento intertemporale tra i bilanci di esercizi successivi»⁵⁸⁵.

Per quanto sopra esposto si può comprendere come la quota libera dell'avanzo sia quella che realmente interessa in questa sede in quanto rappresenta la parte di cui gli enti possono effettivamente disporre nella propria autonomia e discrezionalità. Occorre inoltre osservare che, nel quadro globale di finanza pubblica, la sommatoria degli avanzi degli enti territoriali contribuisce a migliorare il quadro consolidato dei conti pubblici. Tale contributo, o concorso alla finanza pubblica, risulta essere, tuttavia, di carattere potenzialmente transitorio poiché l'avanzo libero non è da considerarsi quale contributo vero e proprio alla finanza pubblica ma come una buona prestazione dell'ente territoriale il quale, anzi, può spendere queste risorse accumulate. Sotto quest'ultimo profilo la disciplina giuridica che regola l'utilizzo dell'avanzo è risultata inizialmente ambigua nella concreta applicazione e, inoltre, interventi successivi del legislatore hanno cercato di trasformare gli avanzi liberi degli enti locali in contributi di fatto a vantaggio del complesso dei conti pubblici. Da tutto ciò ne è derivata una importante giurisprudenza che ha definitivamente stabilito i confini interpretativi e dalla quale non è possibile prescindere se si vuole comprendere 'come' ed 'entro quali confini' un ente territoriale può disporre del proprio avanzo libero, nonché quali garanzie possa vantare nei confronti del potere statale. La vicenda trova una iniziale origine con una modifica della legge di attuazione del nuovo quadro costituzionale di finanza pubblica il quale, trascurando l'avanzo tra le entrate rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio dell'ente locale, di fatto lo direzionava a obiettivi di finanza pubblica⁵⁸⁶. In altri termini l'avanzo libero non rilevava come entrata e l'ente territoriale doveva pertanto acquisire nuove risorse qualora avesse voluto applicarlo al bilancio, pertanto esso, in concreto, assumeva il valore 'zero', indipendentemente dal suo ammontare. In questa cornice preme altresì osservare che gli enti locali più virtuosi venivano in buona sostanza puniti e privati della possibilità di usare il proprio risparmio. Questa criticità fu sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia di Trento in sede di Corte costituzionale, la quale si espresse a tutela degli avanzi degli enti territoriali⁵⁸⁷. La corretta interpretazione sancita dall'alta giurisprudenza è quella

⁵⁸⁵ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte Costituzionale n. 347/2017*, in *Focus Tematico*, 5, 9 marzo 2018, p.4.

⁵⁸⁶ Cfr. art. 1, co. 1, lett. b), legge 12 agosto 2016, n. 164: «1-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». Questa norma è stata inoltre, di fatto, replicata all'art. 1 co. 466, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

⁵⁸⁷ Corte cost. sent. n. 101/2018. Si legge nel corpo della sentenza: «In relazione a detto quarto periodo del citato comma 466, la Provincia autonoma di Trento evidenzia che a decorrere dall'esercizio 2020 vengono posti limiti alla rilevanza dell'avanzo di bilancio se utilizzato per finanziare il fondo pluriennale vincolato, consentendo cioè il computo di tale

secondo cui «l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza» quindi l'ente non può essere obbligato a mettere a disposizione dello Stato tali risorse. La Corte non ha inteso sconfessare il legislatore ma ha precisato che è lo stesso legislatore che ha inteso disciplinare in tal senso tutto ciò. In particolare, il fatto che il legislatore abbia ommesso l'avanzo tra le entrate rilevanti si spiega, secondo la Corte, con il fatto che la norma si riferisce al bilancio di previsione per cui, nel momento di redazione del bilancio, non è dato sapere se vi è avanzo, il quale viene rilevato solo in sede di conto consuntivo. Qualora fosse diversamente interpretata, la norma equivarrebbe a «una sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale» e quindi si configurerebbe un vincolo di finanza pubblica in assenza dei «necessari requisiti, tra cui la predeterminazione quantitativa del contributo, proporzionato per tutti gli enti»⁵⁸⁸. La sentenza ha dichiarato l'illegittimità delle norme affermando che tale quota non può essere oggetto di 'prelievo forzoso' attraverso tecnicismi contabili, i quali sono di ostacolo anche in termini di trasparenza divulgativa dell'agire pubblico stante la natura di bene pubblico dei bilanci, i quali devono essere comprensibili a cittadini e amministratori⁵⁸⁹. L'analisi giurisprudenziale è andata oltre facendo cioè un confronto con i contenuti della legge rinforzata. A tal proposito è da osservare che ha richiamato anche gli articoli 81 e 97 Cost. e con ciò ha ricondotto il risultato di amministrazione come requisito per la qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci» nel senso che esso non può essere ridefinito con indiretti tecnicismi contabili poiché non risulta in linea con la costituzione⁵⁹⁰. La preclusione a utilizzare le quote di avanzo disponibili cambierebbe infatti la «sostanza costituzionale» del cosiddetto pareggio, configurandolo come un «attivo strutturale inertizzato» cioè inutilizzabile per le destinazioni programmate⁵⁹¹.

La Corte non si è limitata però a reintrodurre la possibilità per gli enti territoriali di usare l'avanzo, ma ha anche richiesto un intervento legislativo correttivo al legislatore, il quale è stato

fondo ai fini dell'equilibrio di bilancio solo se questo sia stato finanziato tramite le entrate finali (e quindi, ad esempio, non con l'avanzo di amministrazione autorizzato ai sensi del comma 502 dello stesso art. 1 della legge n. 232 del 2016 o mediante operazioni di indebitamento)».

⁵⁸⁸ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte Costituzionale n. 347/2017*, in *Focus Tematico*, 5, 9 marzo 2018. La Corte dà una interpretazione costituzionalmente orientata alla regola del pareggio cioè assicurare la piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti che lo realizzano, una volta che tale avanzo sia definitivamente accertato in sede di rendiconto. Quindi limitazioni alla disposizione dell'avanzo sarebbero ammissibili solo in via transitoria.

⁵⁸⁹ Cfr. anche Corte cost. sent. n. 247/2017.

⁵⁹⁰ L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Riv. AIC*, 1, 2018.

⁵⁹¹ Nello specifico con la sentenza n. 101/2018 la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione conferendo all'avanzo un effetto neutrale rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

anticipato da una circolare ministeriale che intendeva adeguare la prassi applicativa degli enti alla pronuncia della giurisprudenza⁵⁹². Con la ‘legge di bilancio 2019’ sono state quindi introdotte modifiche in materia di finanza pubblica e la conseguenza principale di questa ridefinizione degli obiettivi è la possibilità per gli enti territoriali di computare nel saldo anche l’avanzo di amministrazione derivante dagli esercizi precedenti nel rispetto dei principi contabili vigenti⁵⁹³. Il legislatore ha quindi preso atto della pronuncia della Corte e ha stabilizzato le modalità di applicazione dell’avanzo di amministrazione, le quali risultano determinate. È stato scongiurato il rischio di indurre gli enti non solo a una situazione di pareggio finanziario ma a una sorta di obbligo di avanzo primario. In via generale sono stati definiti così, in questo specifico ma importante aspetto, i margini di autonomia finanziaria e i limiti del legislatore nazionale. In particolare, è venuto meno, su questo ambito, il c.d. ‘doppio binario’ intendendo con tale locuzione la duplicità di regole contabili finanziarie che vede, da un lato, quelle generali riferibili al d.lgs. n. 118/2011 e al d.lgs. n. 267/2000 e quindi all’ordinamento finanziario degli enti locali e, dall’altro lato, quelle misure ‘una tantum’ in sede di legge di bilancio. Le prime hanno come caratteristica il fatto di definire un equilibrio complessivo delle voci contabili mentre le seconde sono finalizzate a ottenere specifici comportamenti che, di fatto, si traducono in prescrizioni più stringenti⁵⁹⁴. Quest’ultimo aspetto è di fondamentale importanza poiché l’autonomia finanziaria trova una garanzia anche nel sistema delle fonti di produzione del diritto, al di là dei concreti limiti, ben definiti adesso in merito al risultato di amministrazione grazie all’intervento della giurisprudenza. Infatti, il ‘doppio binario’, inteso nel senso di capacità di legiferare con legge di bilancio ordinaria in merito ai saldi di finanza pubblica degli enti locali, e cioè senza il ricorso a legge c.d. rinforzata di cui all’art. 81 Cost., era stata riconosciuta anche dalla magistratura contabile⁵⁹⁵. Infatti, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la quale si è orientata sull’impossibilità di disporre degli avanzi liberi degli enti locali da parte dello Stato, l’autonomia finanziaria trova adesso una garanzia anche in sede di leggi attuative del dettato costituzionale e ciò esclude su questo specifico ma fondamentale aspetto la tirannia dei principi monetaristi sul pluralismo istituzionale.

⁵⁹² Circ. MEF n. 25 del 3 ottobre 2018.

⁵⁹³ Art. 1 co. 820, legge 30 dicembre 2018, n. 145 - A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

⁵⁹⁴ C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2020.

⁵⁹⁵ La «coesistenza» era stata asserita anche dalla Corte dei conti sez. riun. contr. delib. n. 20/2019, punto II V.

Conclusioni e prospettive

Il punto di arrivo dello studio non può che riflettere la vastità del campo dell'indagine che ha voluto ricercare il collegamento tra il condizionamento dell'autonomia locale e l'ordinamento finanziario interno, a sua volta derivato dalla disciplina sovranazionale.

La domanda a fondamento della ricerca, infatti, verteva sull'ipotesi che la declinazione nazionale del diritto europeo avesse comportato la trasformazione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti territoriali tale da determinare una compressione dell'autonomia finanziaria locale e quindi della generale autonomia di indirizzo politico-amministrativo. In particolare, l'esigenza era quella di comprendere se la riduzione dei margini di manovra degli enti locali fosse riconducibile a una sorta di automatismo inevitabile e consequenziale, oppure fosse il frutto di una declinazione stringente del diritto europeo operata dal diritto positivo nazionale. A ciò si affiancava la necessità di studiare l'evoluzione del principio di autonomia finanziaria per identificare in concreto i margini effettivi entro cui essa può esprimersi nell'attualità e misurarne così la compatibilità sostanziale con l'ordinamento materiale nazionale ed europeo. Sotto questo profilo, la ricerca effettuata restituisce vari collegamenti, sebbene sia opportuno precisare, nell'ottica propria delle scienze sociali, che i risultati ottenuti non possono ritenersi relazioni deterministiche di causa-effetto. L'obiettivo, e conseguentemente anche i risultati, sono da considerarsi più modesti, nel senso che non si vuole evidenziare l'influenza del diritto europeo sulla finanza locale con matematica certezza, e, soprattutto, si intende mostrare come la mediazione statale abbia trasposto il diritto europeo nel diritto finanziario degli enti locali in un quadro caratterizzato dalla pluralità e dalla complessità dei principi, degli istituti e dei meccanismi giuridico-finanziari.

In via di principio, la ricostruzione si è concentrata sulla fissazione dei riferimenti teorici in modo da investigare in merito all'influenza delle modalità e delle forme applicative dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e acquisire così le chiavi interpretative per sviluppare l'argomentazione in riferimento ai limiti costituenti l'autonomia. Infatti, si è supposto che solo una ricostruzione mirata dei concetti di autarchia e di autonomia, con la conseguente estrapolazione dei contenuti comuni, potesse fungere da parametro per verificare la compressione o trasformazione dell'azione politica degli enti locali alla luce della disciplina europea.

Invero, con l'iniziale analisi di Santi Romano, a cui si è affiancata prima quella di Ferraris e poi quella di Marchi, si è prospettato, fin dagli inizi del Novecento, l'individuazione degli elementi che caratterizzeranno il concetto di autarchia, di ideazione peraltro prettamente italiana con il fine di configurare il modello di relazioni istituzionali dell'epoca tra diversi livelli di governo. Il concetto, inizialmente polisemantico, è stato sistematizzato dalla dottrina e si è identificato in una forma di

limitata autonomia degli enti locali dallo Stato, dal quale traevano il potere e le funzioni, che a essi erano attribuite per mezzo della legge⁵⁹⁶. Tale configurazione, che rappresentava una via mediana tra l'autonomia pura e la soggezione assoluta, implicava la fusione degli interessi locali con quelli generali. Non sono stati trascurati dalla dottrina gli aspetti economico-patrimoniali e anzi, si è rilevato che l'elemento finanziario sia stato considerato come strumento e limite dell'attività autarchica (Ferraris) nonché come mezzo per il raggiungimento degli scopi (Marchi). Quest'ultimo aspetto si traduceva nella necessità di dotare gli enti locali di mezzi monetari e, nel dettaglio, significava consentire l'imposizione di sovrimposte, le quali erano soggette ad autorizzazione preventiva da parte delle autorità centrali in uno schema tipicamente autarchico. L'importanza orientativa dei suddetti contributi teorici non significava che non erano presenti nello stesso periodo ulteriori sistematiche, come dimostrano i contributi di Borsi, Girola e Zanobini, che sviluppavano il percorso già avviato. L'ente territoriale era collocato all'interno di un modello che lo configurava come organo dello Stato, pertanto era esclusa ogni teorica circa la sua anteriorità. Per questo motivo, sebbene l'ente territoriale venisse concettualmente separato dalla categoria dell'amministrazione statale periferica, è stato rilevato come l'autarchia sia stata concepita, nel corso degli anni Trenta, anche come un *diritto politico* in chiave garantista nei confronti del potere statale. Una sfumatura concettuale, quest'ultima, che ha trovato riferimento all'interno della teorica matura di autarchia e che fungeva da elemento emancipatorio, integrandone la configurazione di potestà esecutivo-amministrativa di derivazione statale.

Pertanto, in virtù della produzione teorica suddetta, la quale ha trovato luogo nelle prime decenni del Novecento, il concetto di autarchia appariva ben configurato e strutturato già alla fine degli anni Trenta e la caratteristica essenziale era rappresentata dall'*unità di indirizzo politico* che accomunava enti territoriali e Stato. Nella ricostruzione dottrinale della ricerca è stato inoltre rilevato che, sempre nel corso degli anni Trenta, a fianco del principio autarchico così come sviluppatosi, è stata elaborata la prima teorica in merito all'autonomia politica in chiave moderna. Con la ricerca è emerso come tale accezione ponesse l'accento sull'autonomia normativa, da intendersi come capacità regolamentare ma non statutaria, collegata al concetto di autoamministrazione (Santi Romano, Zanobini).

Il paradigma suddetto è mutato radicalmente soltanto con la Costituente e con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la quale ha imposto una riconfigurazione delle categorie disciplinari. Tale processo ha modificato i modelli dell'epoca precedente, grazie ai contributi della dottrina, secondo uno schema progressivo e graduale. Infatti, si è rilevato con la ricerca che, almeno

⁵⁹⁶ S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano Giuffrè, 1947, p. 18.

inizialmente, l'autonomia è stata interpretata come un particolare atteggiamento dell'autarchia (Colzi). Successivamente sono state individuate varie fattispecie di autonomia, la quale ha assunto, fin da subito, un aspetto polisemico (Giannini), nonché un volto di garanzia rispetto al potere statale nel senso che le leggi dello Stato in merito alle funzioni locali non potevano che essere a carattere generale e di principio (Berti, Crisafulli). Più in generale si è affermata nella dottrina la caratteristica discriminante tra l'autarchia e l'autonomia, le quali consistono, rispettivamente, nell'uniformità e nella divergenza di indirizzo politico dell'ente territoriale rispetto all'amministrazione centrale (Esposito). Quest'ultima prospettiva, inoltre, implica la preesistenza allo Stato delle comunità territoriali e la configurazione istituzionale pluralistica.

Occorre a questo punto fare una precisazione: la ricostruzione della dottrina non ha avuto la pretesa di essere una ricognizione assoluta, tanto meno compilativa, quanto quella di essere un'indagine selettiva volta a identificare e isolare i parametri necessari per la corretta interpretazione della fattispecie dell'autonomia finanziaria alla luce del mutato ordinamento interno per opera del diritto europeo. L'obiettivo è stato quello di estrapolare gli elementi utili a comprendere i confini e i limiti teorici del principio autonomistico quale garanzia rispetto al potere statale e quindi poter indagare 'come' e 'se' la compressione dell'autonomia finanziaria abbia potuto incidere sull'autonomia politica. Sotto questo profilo, la ricostruzione delle diverse declinazioni della nozione di autarchia è servente all'inquadramento dell'autonomia politica e assurge così a parametro di riferimento per misurare la differenziazione, il distanziamento e l'alterità tra i due concetti. La configurazione della nozione di autarchia risulta strumentale a chiarire in che termini la promozione del principio autonomistico in Costituzione rappresenti, alla luce dell'indagine, un'effettiva frattura e una discontinuità con il modello di relazione prerепubblicano tra centro e periferia.

Il concetto di autonomia politica è posto a base dell'analisi in quanto l'elemento caratterizzante consiste nella capacità di elaborare indirizzi distinti da quelli della comunità nazionale. Tuttavia, tale caratteristica, è una componente necessaria ma non sufficiente del principio autonomistico per consentire di individuare in concreto quale grado di differenziazione sia effettivamente assicurato e garantito agli enti locali sia in termini qualitativi che in termini quantitativi. Da qui la centralità, ai fini dell'identificazione dell'autonomia politica effettivamente disponibile, delle due declinazioni di autonomia e cioè la fattispecie normativa, sul quale la ricerca si è soffermata, e la fattispecie finanziaria, oggetto precipuo dello studio.

La ricostruzione teorica introduttiva ha restituito un quadro conoscitivo che fortifica la domanda della ricerca secondo cui l'imposizione di vincoli economici e finanziari stringenti e puntuali sulle autonomie locali implica la compressione dell'autonomia politica che assumerebbe una rilevanza formale e sostanziale. In tal senso, l'indirizzo politico degli organi rappresentativi del corpo

elettorale potrebbe certamente divergere da quello del governo centrale, ma tale divergenza risulterebbe esclusivamente formale qualora l'ente territoriale si trovasse nella condizione di essere finanziariamente limitato. Per questo motivo, l'attenzione della ricerca si è focalizzata sulla fattispecie finanziaria dell'autonomia locale e, in particolare, nel processo evolutivo del diritto finanziario definito in questa sede con l'espressione «europeizzazione della finanza locale».

Il termine «europeizzazione» vuole quindi identificare l'influenza esercitata dagli organismi europei sulla finanza statale mediante provvedimenti legislativi sistematici, che sono divenuti sempre più pervasivi nel corso del tempo fino a configurare un ordinamento finanziario nazionale di tipo subordinato rispetto alla signoria del diritto europeo. Per tendere a questo obiettivo, è risultato necessario fare riferimento ai principi giuridici sui quali si è innestato il processo di europeizzazione della finanza territoriale. È risultato altresì necessario considerare l'evoluzione della disciplina europea e nazionale in un percorso che è iniziato nel 1986, momento di sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo, e si è consolidato nel 2019, anno nel quale si sono assestate le norme contabili che disciplinano, ancora oggi, l'equilibrio di bilancio degli enti locali. Tale processo si è concretizzato, in particolare, in regole giuridico-finanziarie, di rango secondario-attuativo, europee e nazionali, le quali sono diventate sempre più pervasive nel corso del tempo, nonché in un intervento riequilibratorio da parte della giurisprudenza costituzionale.

È stato rilevato come, all'inizio dell'integrazione europea, la disciplina finanziaria dell'allora Comunità, non comportasse vincoli stringenti sugli Stati membri, nel senso che essa si configurava come un'unione doganale e commerciale che si estendeva ai vari settori economici col metodo del funzionalismo. Data la stretta correlazione della scienza economica con la scienza giuridica non si è potuto ignorare due fatti che fungono da presupposto del processo di europeizzazione.

Dal punto di vista economico, il 1979 è l'anno identificabile come l'avvio del processo di coordinamento della politica monetaria a livello europeo mediante gli accordi del Sistema Monetario Europeo (SME), i quali hanno gettato le basi economico-finanziarie per una futura unione valutaria e, per questo motivo, infatti, sono stati incorporati dalla disciplina europea. Nello stesso periodo è stata rilevata, come presupposto dell'analisi, l'importanza del c.d. «divorzio tra il Tesoro e la Banca d'Italia» intercorso nel 1981. Da un lato, sebbene gli accordi monetari dello SME stabilissero bande di oscillazione che lasciavano un margine di sovranità monetaria agli stati, tale modello anticipava lo scenario dell'unione valutaria che si è affermato poi con l'introduzione dell'euro. Dall'altro lato, l'indipendenza assoluta della Banca d'Italia dallo Stato poneva un sigillo definitivo alla possibilità di determinare politiche espansive.

Dal punto di vista prettamente giuridico, è stato individuato come punto di partenza del processo di europeizzazione il Libro bianco della Commissione e del Consiglio Europeo (1985) che

anticipava l'Atto Unico Europeo (1986). In quest'ultimo trattato, che rappresenta la prima modifica sostanziale al Trattato della Comunità Economica Europea, si è configurato un progetto giuridico diverso da quello originario che ha posto al centro dell'integrazione europea la centralizzazione della politica monetaria e l'abbattimento di qualsiasi barriera valutaria. In quel momento è mutato l'originario volto della Comunità Economica Europea, nel senso che il mercato, che inizialmente era aggettivato come «comune», è stato ridefinito «interno» con la sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo. Si evidenzia che con tale trattato sono state poste le basi per la progressiva liberalizzazione della circolazione dei capitali e, fatto di estrema rilevanza, sono stati incorporati nell'ordinamento europeo gli accordi del Sistema Monetario Europeo del 1979. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante poiché ha segnato l'inizio di una cooperazione monetaria tra gli Stati membri che è divenuta così, per la prima volta, di diritto europeo. Si può affermare che con tale trattato si sono concretizzati i presupposti per la convergenza delle politiche economiche nazionali mentre la cooperazione europea non ha più riguardato, da quel momento in poi, soltanto lo scambio commerciale ma anche la politica monetaria.

Tutto ciò ha aperto un periodo di transizione verso il mercato interno che è stato realizzato definitivamente con la successiva disciplina europea la quale, tuttavia, è stata preceduta da un primo mutamento dell'ordinamento giuridico finanziario interno il quale, proprio in forza della nuova impostazione, si è configurato come sovranazionale. In particolare, si è osservato che il concetto di autonomia finanziaria, in riferimento alle autonomie locali, ha trovato luogo nell'ordinamento italiano con la fonte ordinaria proprio a partire dagli anni Novanta (legge n. 142/90), connotandosi prevalentemente come autonomia tributaria. Tale configurazione ha rappresentato una discontinuità rispetto al sistema di finanza interna che, fino a quel periodo storico, era di tipo c.d. 'derivato' nel senso che si contraddistingueva per la rilevante componente di trasferimenti statali verso province e comuni.

In questa cornice, l'autonomia finanziaria delle autonomie locali ha assunto una configurazione in termini qualitativi, nel senso di sostituire le risorse derivate dallo Stato con risorse proprie, elevando ciò a parametro di riferimento, pur senza considerare che questo non è, di per sé, un fattore sufficiente a garantire una maggiore autonomia politica. Infatti, allo Stato è restata, fin dall'introduzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali nell'ordinamento giuridico, la competenza decisionale in merito alla tipologia delle imposte e alla quantificazione del prelievo tributario su cui gli enti locali possono fondare la propria azione.

Inoltre, in quel momento storico, in cui trovava luogo il riconoscimento legislativo dell'autonomia finanziaria, si è sovrapposta un'imposizione locale sul patrimonio immobiliare mediante una legislazione di emergenza (legge 23 ottobre 1992, n. 421) in un contesto di crisi fiscale

nazionale collegata a un attacco speculativo della moneta nazionale. Le misure necessarie al risanamento della finanza pubblica sono consistite in un'imposta straordinaria sulla casa che è stata successivamente normalizzata e che ha rappresentato la principale risorsa propria degli enti locali⁵⁹⁷. Lo studio ha inteso contestualizzare tutto ciò in un quadro più ampio in cui si può configurare l'autonomia tributaria non solo come elemento di emancipazione degli enti locali rispetto agli apparati centrali ma come un obbligo all'autosufficienza finanziaria che limita il soccorso statale.

In altri termini si è potuto osservare che l'autonomia finanziaria-tributaria, fin dalla sua introduzione nell'ordinamento nazionale, si sia configurata come una facoltà degli enti locali a un maggior prelievo tributario al quale non si è accompagnata una corrispondente riduzione del prelievo erariale. Si deve considerare altresì che, in questa cornice, si è registrata una contrazione dei trasferimenti statali verso gli enti locali per cui la spesa pubblica globale si è ridotta, almeno nella misura dei trasferimenti dal centro alla periferia, mentre l'imposizione tributaria è aumentata poiché si è concesso agli enti locali una maggiore facoltà impositiva la quale, al contempo, è rimasta invariata a livello nazionale.

Lo studio ha voluto altresì evidenziare l'aspetto dinamico di tali mutamenti legislativi nel senso che tutto ciò è avvenuto, peraltro, in una finestra temporale in cui è stato sottoscritto il Trattato sull'Unione europea (febbraio 1992) e lo stesso è entrato in vigore (1° gennaio 1993). In questo quadro di analisi è diventato palese l'effetto-domino che ha contraddistinto il processo di europeizzazione della finanza locale che è derivato dall'Unione europea verso le autonomie locali. Tale processo giuridico-finanziario ha trovato fondamento, in primo luogo, a livello di impostazione ideologica con la trasposizione di precisi nessi teorico-economici nei trattati costituenti europei. Il riferimento è rappresentato nell'espressione secondo cui «l'Unione [...] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato [...] su un'economia sociale di mercato» (art. 3, co. 3 TUE) la quale è evidentemente riconducibile alla teoria economica dell'ordoliberalismo che viene elevato così al rango di norma giuridica fondamentale europea. Quest'ultimo aspetto è rilevante in quanto è stata affermata espressamente una precisa impostazione ideologica di cui non vi è traccia nei trattati precedenti. Non può quindi che constatarsi, almeno da questo momento in poi, una compatibilità parziale tra la teoria economica propugnata dall'Unione europea, la quale implica il perseguimento di principi liberisti mediante un sistema di regole poste dall'alto, e l'ordinamento costituzionale italiano, il quale non ha mai escluso la prospettiva del governo pubblico dell'economia in un'ottica di sistema misto pubblico-privato. Tutto ciò, è stato il presupposto giuridico che ha legittimato il perseguimento della convergenza economica tra i vari Stati membri e che, a sua volta, ha

⁵⁹⁷ Cfr. d.l. 11 luglio 1992, n. 333; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201.

rappresentato la base giustificatoria dei vincoli economico-finanziari. Non a caso, le prime reali restrizioni che hanno interessato la politica di bilancio dei singoli stati hanno trovato riferimento proprio nel trattato suddetto che ha preso atto del completamento degli obiettivi posti dal precedente Atto Unico Europeo, e ha proseguito in modo più strutturato l'Unione monetaria. La disciplina europea ha tradotto in questa sede le politiche di convergenza economica in termini di sostenibilità del bilancio pubblico e, in concreto, nel contenimento del disavanzo e del debito pubblico degli Stati membri mediante precisi parametri numerici.

Da questo momento, il percorso di rimodellamento dell'ordinamento finanziario interno, a causa del diritto sovranazionale, che ha contraddistinto il processo di «europeizzazione della finanza pubblica» ha subito un'accelerazione sia sul piano nazionale che su quello locale. Infatti, è stato descritto come, in quel periodo, la disciplina europea abbia stabilito un perimetro di consolidamento a cui gli Stati membri hanno dovuto attenersi per calcolare in modo omogeneo i propri margini finanziari nei quali devono essere ricompresi anche quelli relativi alle amministrazioni locali (regolamenti SEC 1995 e SEC 2010). La concezione del bilancio pubblico, nell'ottica del diritto europeo, è pertanto stata estesa alle articolazioni degli apparati pubblici periferici fin dal 1995.

Tale sistema europeo dei conti nazionali e regionali ha rappresentato il principale strumento di misurazione statistica dell'economia nazionale in generale, ma anche delle finanze pubbliche. Si comprende pertanto facilmente come tutto ciò sia, evidentemente, condizionante per gli Stati membri, i quali devono includere nei conti globali della finanza pubblica da presentare alle istituzioni europee anche i bilanci relativi alle proprie autonomie territoriali. In sostanza, almeno dal 1995, gli Stati membri hanno avuto meno margini di eludere i parametri posti dai trattati in quanto il sistema di misurazione dei conti è diventato più omogeneo e tutto ciò ha implicato l'impossibilità di ignorare una qualche forma di controllo nazionale dei saldi delle finanze locali. Nello stesso anno, peraltro, è stato avviato il processo che condurrà, nel 1997, all'approvazione dei regolamenti europei che compongono la versione originaria del Patto di Stabilità e Crescita che è stato revisionato in tre occasioni (2005, 2011, 2013). Si sottolinea che, da questo momento storico fino al 2013, si è assistito a una produzione normativa europea di carattere secondario e attuativo dei trattati fondamentali in merito all'aspetto delle finanze nazionali nell'ottica della stabilità monetaria e dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

È sorta quindi la necessità di evidenziare le tappe salienti del processo appena descritto, le quali sono emerse nel corso dell'indagine, al fine di mostrare la correlazione tra l'evoluzione della disciplina finanziaria europea e quella nazionale e locale.

In primo luogo, si è constatato come il Patto di Stabilità e Crescita, fin dalla sua introduzione, abbia introdotto il concetto di Obiettivo di Medio Termine, il quale ha configurato un nuovo

parametro per i bilanci degli Stati membri che, in concreto, ha associato il saldo di bilancio a un tendenziale pareggio finanziario, superando fin da questo momento storico i c.d. «parametri di Maastricht». Il riflesso di questa disciplina europea sul piano nazionale è stata introdotta l'anno successivo ed è stata denominata in termini giuridici «Patto di stabilità interno», rinviando così, anche nella definizione, al livello sovranazionale. La correlazione tra le due discipline è evidente anche in termini di efficacia temporale poiché i rispettivi regolamenti europei e la normativa interna sono entrati in vigore simultaneamente il 1° gennaio 1999. Da questo momento in poi il «Patto di stabilità interno» è risultato essere il principale strumento di contenimento della spesa delle autonomie locali per quasi vent'anni. In questo arco di tempo, lo scopo generale di tale disciplina è stato quello di perseguire gradualmente il pareggio finanziario sostanziale a livello di governo locale. Occorre precisare che tale obiettivo era già stato introdotto con legge n. 142/90 (art. 55) e ulteriormente rafforzato per la parte corrente con il d.lgs. n. 267/2001. Tuttavia, la disciplina del pareggio finanziario, senza le norme sanzionatorie del «Patto di stabilità interno», sarebbe stata esclusivamente formale e non avrebbe realmente dissuaso gli enti locali dall'evitare il disavanzo. Infatti, in questo momento storico, non a caso, è stata elevata a livello costituzionale la normativa dell'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119 Cost.), già presente nella fonte ordinaria.

Si è venuta così a delineare in modo strutturale una finanza locale che, in nome dell'autonomia, è fondata su risorse proprie mentre i trasferimenti statali sono diventati l'eccezione e, al contempo, l'indebitamento è stato permesso solo per le spese di investimento. Nella cornice della ricerca, tale aspetto sembra configurarsi come prossimo al concetto di separazione della finanza statale da quella locale. Infatti, tale schema si avvicina al concetto di autosufficienza finanziaria nel senso che lo Stato ha interrotto il trasferimento di contributi alle autonomie locali, sia di tipo corrente, che per gli investimenti, per i quali è restata la possibilità di ricorrere all'indebitamento poiché se ne vieta il finanziamento in disavanzo.

Nel contesto così delineato si è assistito, nel 2005, alla revisione della disciplina europea relativa al Patto di Stabilità e Crescita. Tale riforma è da ritenersi di grande rilevanza in quanto dalla ricerca è emerso che l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) è stato modificato nel senso che è diventato un saldo strutturale, differenziato per ogni Stato membro, e che rappresenta ancora oggi un parametro di risultato. Inoltre, la disciplina secondaria che ha attuato l'OMT si è caratterizzata da vari rinvii a ulteriori regole tecniche che, sebbene siano di rango inferiore (delibere intergovernative Ecofin), hanno avuto come effetto quello di approntare agli obiettivi finanziari una correzione per ciclo economico. Sono state rilevate anche regole di condotta per la politica di bilancio nazionale. Sotto quest'ultimo profilo è possibile richiamare il principio secondo cui le entrate non strutturali (e cioè non permanenti) non sono considerate dall'ordinamento europeo ai fini degli obiettivi di bilancio

nazionali. Tutto ciò si traduce nel fatto che uno Stato membro non può usare un'imposizione erariale a carattere straordinario per ottemperare agli obiettivi europei, pertanto un eventuale incremento dell'imposizione, qualora risulti necessario, deve essere duraturo. Questi aspetti suggeriscono una riflessione in merito alla presunta subalternità della scienza giuridica rispetto alla scienza economica della quale ha riprodotto teorie, formule, stime e metodi di proiezione.

Inoltre, con la prima revisione del Patto di Stabilità e Crescita, è cambiata anche la tipologia di controllo dei conti pubblici delle istituzioni europee nei confronti dei bilanci nazionali nel senso che essi sono diventati preventivi anziché successivi. Tutto ciò ha trasformato, di fatto, il modello relazionale tra le istituzioni europee e gli Stati membri, i quali sono tenuti a negoziare il bilancio statale con l'Unione europea relativamente all'intero anno finanziario della programmazione economica. È stato rilevato inoltre, sul piano della finanza nazionale e locale, un'intensificazione dei vincoli del Patto di stabilità interno. In merito a quest'ultimo aspetto lo studio ha scomposto l'evoluzione giuridico-finanziaria in tre fasi. Tale ricostruzione ha evidenziato che il legislatore, in un primo tempo, ha avuto come finalità quella di ridurre il disavanzo degli enti locali mentre successivamente, con la revisione del Patto di Stabilità e Crescita europeo, l'attenzione si è concentrata sulla contrazione della spesa corrente mediante l'implementazione di saldi di competenza c.d. mista e cioè differenziati per la spesa corrente e per la spesa di investimento.

Infine, un'ultima accelerazione nel processo di europeizzazione della finanza locale si è registrata tra il 2011 e il 2012 in cui è stata attuata la seconda revisione del Patto di Stabilità e Crescita. In questa occasione è stato modificato l'Obiettivo a Medio Termine nel senso che esso è diventato dinamico e cioè soggetto a rivisitazione ogni tre anni. Tuttavia, l'aspetto fondamentale ha riguardato il completamento dell'orientamento legislativo in direzione dell'armonizzazione contabile che è stata sistematizzata, da un lato, a livello di quadri di bilancio nazionale mediante la direttiva n. 85/2011 e, dall'altro lato, a livello locale mediante la riforma dell'ordinamento contabile locale (d.lgs. n. 118/2011)⁵⁹⁸. Sebbene i lavori relativi a quest'ultima riforma fossero iniziati negli anni precedenti, è innegabile la necessità crescente della standardizzazione dei conti degli apparati pubblici al fine di poter monitorare i saldi necessari al raggiungimento dei risultati sempre più stringenti a livello nazionale. Inoltre, un fatto interessante rilevato con la presente ricerca, è la presenza, all'interno della riforma della contabilità locale, di istituti contabili del tutto nuovi rispetto all'assetto precedente che contribuiscono al contenimento della spesa pubblica locale anziché a una vera e propria armonizzazione contabile. Il riferimento va ai due principali saldi e cioè al 'fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità', con il quale si è imposto un congelamento di risorse di spesa in funzione di

⁵⁹⁸ Nello specifico, il «rispetto» dell'Obiettivo a Medio Termine viene legato ai quadri finanziari nazionali, stabiliti con i criteri della direttiva n. 85/2011.

garanzia verso le entrate previste in bilancio e al ‘fondo pluriennale vincolato’, con il quale si è imposto all’ente di assicurarsi risorse certe prima di procedere a spese di investimento nel medio-lungo termine. In particolare, tali saldi, hanno come effetto quello di costringere l’ente locale a ottenere, preventivamente, risorse necessarie a finanziare la spesa successiva. Si deduce, astraendo dal mero funzionamento di tali tecnicismi, che sia negata a monte la possibilità per gli enti di programmare anticipatamente una data spesa capace poi di generare ricchezza e quindi un ritorno finanziario. Pertanto, è indubbio che la riforma dell’armonizzazione contabile abbia contribuito a rendere commensurabili i bilanci delle varie amministrazioni territoriali, tuttavia, in una quota residuale, ha incluso al suo interno meccanismi e istituti, come i suddetti, che tendono a scopi di contenimento della spesa.

L’apice della formalizzazione giuridica su scala nazionale del processo di europeizzazione della finanza locale si è concretizzata nel 2012, nel senso che l’influenza del diritto europeo si è sedimentata e si è ‘normalizzata’ anche in sede di revisione costituzionale. Si ritiene pertanto opportuno riunire in una sintesi logica ciò che l’analisi ha trattato a riguardo. Con l’ultima affermazione non si vuole certo asserire, come d’altronde è già stato visto, che precedentemente al 2012 l’assetto costituzionale non sia stata sfiorato dall’influenza del diritto europeo ma che, per la prima volta, il collegamento tra i vincoli dell’Unione europea e il concorso delle autonomie locali è diventato una regola fondamentale della Repubblica.

Un primo riferimento di ciò trova luogo nella revisione dell’art. 119 Cost. il quale ha riformulato e circoscritto l’autonomia finanziaria degli enti territoriali poiché l’ha collegata espressamente all’«osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea»⁵⁹⁹. Tale fatto giuridico è ritenuto di fondamentale rilevanza poiché, appunto, obbliga il legislatore statale al coinvolgimento degli enti territoriali nel concorso agli obiettivi generali di finanza pubblica e cambia il volto dell’autonomia finanziaria la quale diventa costituzionalmente subordinata al diritto finanziario europeo. In sostanza, nel 2012 è stato costituzionalizzato il Patto di stabilità interno e l’evidente conseguenza di tale modifica costituzionale è la dipendenza dei bilanci pubblici locali da decisioni sovranazionali e una conseguente compressione dell’autonomia finanziaria almeno in termini teorici.

Un secondo aspetto è l’avocazione alla competenza esclusiva statale del principio di armonizzazione dei bilanci⁶⁰⁰ il quale è da leggere soprattutto come negazione dell’autonomia contabile al fine di preservare la progressiva standardizzazione dei linguaggi ragionieristici, necessaria al controllo e al concorso ai saldi generali da parte di tutte le amministrazioni pubbliche.

⁵⁹⁹ Cfr. art. 5, legge cost. n. 3/2001 e art. 4, legge cost. n. 1/2012.

⁶⁰⁰ Cfr. art. 3, legge cost. 20 aprile 2012 n. 1 modificativa dell’art. 117 Cost.

Si tiene a precisare che l'aspetto dell'armonizzazione è indubbiamente utile in quanto consente al sistema della finanza pubblica un monitoraggio complessivo e puntuale dei conti relativi ai vari apparati amministrativi. Può pertanto prestarsi a svariate politiche economiche anche se, nel contesto attuale, è funzionale al controllo delle finanze statali in un'ottica volta alla compressione della spesa pubblica.

Un terzo aspetto di notevole rilevanza, che mostra l'influenza europea quale fattore di trasformazione del diritto finanziario interno, attiene alla formulazione delle norme di contabilità pubblica che definiscono l'equilibrio generale di bilancio (legge n. 243/2012) mediante un espresso rinvio alla normativa europea e, in particolare, all'Obiettivo a Medio Termine. Sotto questo profilo sembra che l'influenza del diritto europeo nei confronti dello Stato membro abbia provocato una sistematizzazione a livello costituzionale, e quindi strutturale, di principi giuridici già vigenti a livello di fonte legislativa ordinaria.

Quest'ultimo aspetto rilevato sembra inoltre rafforzare la mancanza di una vera e propria correlazione tra la sopra menzionata revisione costituzionale e il diritto collaterale europeo. Il riferimento è al Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*) al quale, come è stato visto, viene imputato il condizionamento dell'ordinamento interno e la conseguente modifica costituzionale. Si vuole osservare in questa sede, peraltro, al fine di paventare un dubbio su tale relazione causa-effetto, che la revisione costituzionale e l'accordo internazionale non sono l'una successiva all'altro e, anzi, sono entrate in vigore contestualmente (1° gennaio 2013). Sotto questa prospettiva, la causa della modifica costituzionale può essere imputata al diritto europeo precedente al *Fiscal compact*, il quale si è affiancato a una disciplina europea già vigente e alla quale fa espresso riferimento e rinvio. Tale trattato rappresenta piuttosto un ulteriore evidente restringimento dell'Obiettivo a Medio Termine e quindi della capacità di spesa dello Stato nazionale con conseguenze dirette fondamentali nella politica di bilancio complessiva.

La ricerca si è infine concentrata sul tentativo del legislatore di restringere ulteriormente i margini di spesa degli enti locali mediante una limitazione all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (legge n. 164/2016), a cui ha fatto seguito l'intervento della giurisprudenza costituzionale. Tale provvedimento legislativo può essere ritenuto il culmine della compressione dell'autonomia finanziaria in quanto, in sostanza, azzerava il valore del risparmio dell'ente locale che, se utilizzato, rilevava esclusivamente come spesa. Tutto ciò, nei fatti, si traduceva in un'appropriazione statale del risparmio degli enti locali a vantaggio dei conti pubblici complessivi rispetto ai quali, peraltro, è stato dimostrato come i risultati peggiori siano imputabili al comparto delle amministrazioni centrali a differenza delle amministrazioni locali che, nel corso 2012-2018, hanno registrato addirittura saldi

positivi. Sebbene tale momento dell'indagine sia stato identificato come l'apice della compressione dell'autonomia finanziaria locale, occorre osservare che esso segna anche il punto di arrivo e quello di assestamento. Come rilevato, a tutto ciò ha fatto seguito una reazione da parte delle autonomie locali avallata dalla giurisprudenza che non si è limitata a dichiararne la non conformità costituzionale, ma ha anche invitato il legislatore a intervenire in merito per dare attuazione alle pronunce (art. 1 co. 820, legge n. 145/2018). Infatti, a decorrere dall'anno 2019, la condizione di equilibrio di bilancio dell'ente locale trova il principale riferimento nella disciplina dell'armonizzazione contabile entrata in vigore nel 2015. L'autonomia finanziaria, per quanto compressa, come dimostrato nell'evoluzione legislativa, può contare sulla sicurezza e sulla protezione del risparmio pubblico locale sancita dall'elaborazione giurisprudenziale.

In conclusione, la risposta alla domanda fondamentale della ricerca e cioè se al diritto che promana dall'Unione monetaria ed economica, così come declinato, mediato e rimodulato dal rispettivo diritto nazionale, consegua effettivamente una compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, non può che essere affermativa. In particolare, durante l'arco di riferimento 1997-2013 si è osservato come l'ordinamento finanziario si sia trasformato in senso vincolistico parallelamente e in proporzione all'evolversi dell'ordinamento europeo. Tuttavia, è proprio in questa cornice, in cui la spesa degli enti locali è stata gradualmente compressa, che si è affermato il principio dell'autonomia finanziaria, dapprima nelle fonti ordinarie e poi nella carta costituzionale. Quindi, per un verso, l'autonomia è stata compressa di fatto e soprattutto in termini di capacità di spesa mentre, per altro verso, si è affermata sul piano giuridico-formale. Tale apparente paradosso può trovare una spiegazione razionale se si interpreta l'autonomia finanziaria in chiave di autosufficienza finanziaria nel senso dell'attribuzione della facoltà agli enti locali di risorse proprie in sostituzione dei precedenti trasferimenti statali. Tuttavia, occorre precisare che questa possibilità si è rilevata, fin dalla sua introduzione, alquanto limitata dal legislatore statale nel senso che agli enti territoriali non è permessa l'istituzione di nuove fattispecie impositive e il governo locale deve muoversi entro aliquote definite nei limiti massimi e minimi prestabiliti dallo Stato. Questo modello, nella sua impostazione fondamentale, ha, peraltro, una somiglianza con quello degli ultimi anni della Monarchia e i primi anni della Repubblica nel quale le risorse 'proprie' si configuravano come un diritto, concesso dallo Stato agli enti territoriali, a esigere dai contribuenti un certo ammontare predeterminato. Invero, la differenza rispetto al passato più remoto può rilevarsi nel fatto che, mentre in un modello propriamente autarchico il quantitativo del prelievo, ancorché possibile in base alle norme, è sempre subordinato all'autorizzazione degli apparati centrali, nello schema attuale l'ente locale gode della preventiva autorizzazione di legge.

L'aspetto delle risorse proprie è, comunque, solo uno dei punti del mutamento che investe l'intera contabilità pubblica locale e che permette di comprendere i limiti concreti e attuali dell'autonomia finanziaria dell'ente locale. Si deve infatti considerare che l'intera struttura del bilancio dell'ente locale è decisa dallo Stato in virtù del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici. Questa disparità nell'esercizio del potere decisionale, seppur in un quadro di pluralismo istituzionale, si riflette sul piano finanziario in senso più stringente per l'ente locale al quale, come è emerso dalla ricerca, non è consentito il finanziamento in *deficit* della spesa pubblica, al contrario di quanto invece è ancora permesso allo Stato. Pertanto, all'interno dell'equilibrio generale del bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche, per il comparto delle autonomie locali vige il principio del pareggio finanziario sostanziale, mentre per le amministrazioni centrali si ammette il finanziamento della spesa mediante il ricorso a prestiti sui mercati internazionali. Quest'ultima regola ha, inoltre, un collegamento anche sulla natura della spesa che è possibile finanziare e cioè, mentre lo Stato ha imposto agli enti locali la possibilità di indebitarsi per finanziare le sole spese di investimento, gli apparati centrali lo possono fare anche per finanziare la spesa corrente. Si ha, in sostanza, una disparità di fondo nei due modelli di bilancio pubblico nel quale emerge una maggiore flessibilità di gestione a vantaggio degli apparati centrali.

Un ulteriore aspetto che condiziona l'azione dell'ente locale concerne la spesa per le risorse umane in quanto rientra nella materia economico-finanziaria, riconducibile all'esclusiva competenza statale. Occorre considerare che tale aspetto è particolarmente importante poiché l'aggregato di spesa relativo al personale è quantitativamente rilevante nelle autonomie locali e non è ancora sostituibile con il capitale. L'azione del legislatore si è quindi concentrata su questo settore per comprimere la spesa e ciò costringe l'ente locale a un'azione che si fonda su scelte condizionate, tra cui l'esternalizzazione di taluni servizi pubblici. Ciò, pertanto, non soltanto comprime la spesa, ma cambia la natura della stessa, che si trasforma in acquisizione di beni e servizi sul mercato. Per questo motivo, muta la stessa tipologia organizzativa degli enti territoriali e le professionalità ricercate per il fatto che non debbono più provvedere direttamente con propri lavoratori alle necessità della popolazione ma indirettamente attraverso l'affidamento di servizi all'esterno.

In questo quadro di contenimento si affianca inoltre un meccanismo di controllo della programmazione economico-finanziaria dell'ente locale che è affidato, come illustrato, alla magistratura contabile e che è stato legittimato dalla giurisprudenza costituzionale in virtù dei principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica. Si tratta di un controllo esterno che, sebbene sia definito 'collaborativo', ha comunque un innegabile valore deterrente poiché all'esito delle verifiche corrispondono misure sanzionatorie nei confronti dell'ente locale e, talvolta, dei rispettivi organi. Come rilevato, tutto ciò deriva sempre dall'appartenenza

dell'Italia all'Unione europea per ammissione stessa della giurisprudenza. Inoltre, tutto ciò rinvia, in senso lato, al modello dell'autarchia finanziaria sebbene non sia paragonabile anche per via della fase del controllo che avviene, a differenza del passato, in un momento successivo e non consiste mai in un'approvazione o in un'autorizzazione da parte dell'organo di controllo.

Alla luce di quanto sopra esposto, si possono identificare come basi giuridiche di tale condizionamento dell'autonomia locale direttamente collegate ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, i due principi dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica. In base a tali locuzioni l'autonomia dell'ente locale si configura come limitata in quanto, sebbene il legislatore possa contrarre la spesa solo in termini generali, ha comunque evidenti margini di influenza anche in via indiretta mediante la strutturazione della contabilità pubblica. Tutto ciò si avvicina molto alla caratteristica autarchica della direzione degli enti locali da parte degli apparati centrali che, sebbene coinvolga esclusivamente l'aspetto contabilistico, ha gli stessi effetti di un indirizzo politico generale.

L'elemento gerarchico in relazione al potere dei livelli di governo è, in linea teorica, regressivo rispetto al principio di autonomia. Tuttavia, è evidente che la competenza esclusiva statale circa l'armonizzazione dei bilanci pubblici, l'interpretazione giurisprudenziale del principio di coordinamento della finanza pubblica e il collegamento diretto in sede costituzionale tra Unione europea e autonomie locali sono alla base dell'indiretta subalternità degli enti territoriali al potere centrale. D'altronde, ogni argomentazione in merito al coordinamento della finanza pubblica, non può non considerare che i bilanci pubblici, ancorché in un contesto di pluralismo istituzionale, sono collegati tra loro. Pertanto, nel quadro complessivo di restrizioni finanziarie di derivazione europea, il dibattito potrà vertere essenzialmente circa la proporzionalità della partecipazione di una data categoria di amministrazioni pubbliche rispetto a un'altra in quanto tutti gli apparati pubblici sono coinvolti in un obbligo di risultato consolidato in termini finanziari. A tal proposito, la ricerca ha dimostrato che lo Stato, mediante l'utilizzo della legislazione di competenza esclusiva, ha indotto l'agglomerato delle autonomie locali a conseguire saldi positivi e a contribuire in termini più che proporzionali, rispetto ad altri comparti pubblici, agli obiettivi di bilancio generali.

In linea con queste ultime osservazioni, occorre in ultima istanza porre in risalto tre aspetti.

In primo luogo, è emerso, quale tratto qualificante dell'autonomia politica, il margine di manovra effettivamente disponibile sul lato della spesa, considerando che i vincoli statali non possono tradursi in limitazioni di specifiche voci, come asserito anche dalla giurisprudenza costituzionale indagata. In tal senso, l'autonomia finanziaria di spesa comporta che, all'ente locale, permanga uno spazio di discrezionalità in ordine all'allocazione degli effetti del contenimento. L'esercizio dell'autonomia politica si concretizza, pertanto, in uno spazio di scelta in negativo in cui la

responsabilità del contenimento della spesa viene dislocata sugli enti locali. Il principio autonomistico è posto in una condizione di mortificazione e di negazione per cui ha senso parlare di una riedizione di forme di autogoverno proprie dei moduli dell'autarchia in cui gli enti locali operano per il perseguimento di interessi nazionali e addirittura sovranazionali.

In secondo luogo, la riflessione deve comprendere il principio di adeguatezza delle risorse rispetto all'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali. In quest'ottica le due dimensioni costituzionali interessate (art. 119 Cost.) e cioè, da un lato, il 'finanziamento integrale' e, dall'altro lato, il 'vincolo finanziario' sono in forte tensione. D'altronde le stesse operano secondo logiche del tutto opposte. Mentre il principio del finanziamento integrale muove dalla ricognizione delle funzioni degli enti locali al fine di determinare il *quantum*, il vincolo muove dal *quantum* per condizionare le funzioni. In una logica inversamente proporzionale, all'aumentare del peso e della pervasività del vincolo finanziario, si riduce il principio del finanziamento integrale e, quindi, la tutela effettivamente assicurata all'autonomia finanziaria locale. Secondo questa dinamica le uniche funzioni che vengono effettivamente garantite nel finanziamento integrale non possono che ridursi a quelle fondamentali, coincidenti con i livelli essenziali delle prestazioni.

In terzo luogo, si è osservata l'importanza crescente che viene attribuita alle grandezze di cassa al fine della fissazione dei margini di manovra dell'autonomia finanziaria locale. Tale criterio determina significativi effetti di irrigidimento della capacità di spesa qualora fosse sempre più assunto come parametro di vincolo finanziario. Tale circostanza merita di essere problematizzata in quanto incide in modo diretto sull'autonomia politica degli enti locali. Inoltre, allontana la contabilità pubblica dalla sfera del diritto amministrativo nel senso che la rappresentazione dei rapporti giuridici in termini finanziari viene sostituita da una prospettiva economico-aziendalistica che misura il fenomeno economico nel momento in cui esso si manifesta.

Un'ultima riflessione rinvia l'attenzione al prossimo futuro poiché, in una prospettiva dinamica, si deve considerare che il quadro delineato è in costante evoluzione e si possono prevedere nuove riforme capaci di segnare ulteriori avanzamenti nella direzione oggetto della ricerca. Si prospetta infatti la transizione, anche per gli enti locali, verso un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale fondato su standard contabili internazionali (c.d. principio *accrual*)⁶⁰¹. Invero, a livello sovranazionale è già delineato il percorso verso un'ulteriore rivisitazione del Patto di Stabilità e Crescita. Sotto questo profilo, con molta probabilità, la politica di bilancio italiana verrà ulteriormente condizionata nel senso che il periodo di riferimento riguarderà un lasso temporale

⁶⁰¹ Cfr.: Determina del Ragioniere Generale dello Stato prot. n. 25518 del 5/3/2020.

quadriennale e funzionale a un «aggiustamento pluriennale» per facilitare la «transizione verde e digitale»⁶⁰².

È pertanto prevedibile che, alla luce degli sviluppi futuri, il concetto di autonomia finanziaria locale, e quindi quello di autonomia politica, sarà ulteriormente sollecitato. Non si può che constatare, pertanto, a conclusione, che la ricerca effettuata restituisce la configurazione attuale di ciò che è stata definita nel titolo come «autonomia finanziariamente condizionata» pur nella consapevolezza che il principio autonomistico sarà prossimamente interessato da un'ulteriore trasformazione.

⁶⁰² *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*, com. n. 583/2022, Bruxelles, 9/11/2022.

BIBLIOGRAFIA

La presente bibliografia costituisce il riepilogo dei testi indicati di volta in volta in nota ed è stata compilata con l'intento di fornire al lettore uno strumento per reperire, laddove non immediatamente disponibile, l'indicazione completa della citazione.

ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 103.

AMATUCCI A., *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2007, p. 106 – 121.

AMTENBRINK F. – DE HAAN J., *Economic governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility*, Netherlands, Common Market Law Review, 40, 2003, p. 1105 s.

ANTONINI L., *Commento all'articolo 117, 2°, 3°, 4° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2008, pp. 2227 ss.

ANTONINI L., *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in *Federalismi*, n. 5, 2016.

ANTONINI L., *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Riv. AIC*, 1, 2018.

ANZALONE M., *L'avvio della contabilità armonizzata degli enti territoriali: obblighi, ricadute, opportunità*, in *Azienditalia*, n. 4, 2015.

ANZALONE M. – MACRÌ I. – SIRAGUSA S., *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche: principi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Assago, Wolters Kluwer, 2015, p. 13.

ARCIDIACONO L., *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 8 e 68.

ARISTOTELE, *Politica*, trad. ital. a cura di V. COSTANZI, Bari, Laterza, 1925, p. 11, nota 4.

ASTEGIANO G., *Commento a sentenza n. 27/2014*, in *Riv. Azienditalia*, Milano, Ipsoa, 4, 2014, p. 332.

ASTEGIANO G., *Commento a sentenza n. 61/2014*, in *Riv. Azienditalia*, Milano, Ipsoa, 5, 2014, p. 402.

AURITI G., *L'ordinamento internazionale del sistema monetario* (1981), Chieti, Solfanelli, 2013, p. 5.

BACHELET V., *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, p. 631.

BAILO F., *Autonomie e elettorato*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

BALASSONE F. – FRANCO D., *Investimenti pubblici e Patto di stabilità e crescita: è opportuno introdurre la "golden rule"?*, in *Riv. Il Mulino*, 3, 1998, pp. 345-374.

BARBERO M., *Il nuovo patto di stabilità e crescita alla prova dei fatti: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, n. 6, Milano, Giuffrè, p. 1330

BARTOCCI L. – FANELLI S. – FERRETTI M. – MORI E. – SICILIA M., *L'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità e il suo impatto sulle grandezze di bilancio*, in L. BARTOCCI, L. DEL BENE (a cura di), *L'armonizzazione contabile negli enti locali italiani*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 72 - 94.

BARUSSO E., *Gli Enti locali e l'attuazione della riforma costituzionale Commento alla legge 131/2003*, Matelica, Halley informatica, 2003, p. 25.

- BELLIN M., *Le anticipazioni di liquidità ed il fondo crediti di dubbia esigibilità*, in *Azienditalia*, 4, 2020, p. 629.
- BENEDETTI A., *Competenza statale di principi e coordinamento della finanza pubblica – commento sent. Corte cost. 13 gennaio 2004*, n. 4, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 7, p. 733.
- BENVENUTI F., *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, Padova, Cedam, 1996, pp. 113 - 116, 264.
- BENVENUTI F. – SEPE O., *Introduzione al codice comunale e provinciale*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1959 p. 49, p. 55.
- BENVENUTI M., *Convegno del Gruppo di Pisa Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2021, p. 126.
- BERTI G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam 1969, p. 38.
- BERTI G., *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali Art. 1-12*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 285 - 295.
- BIEBER R., *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford University Press, 2015, p. 86; G. GUERRA, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi*, 1, 2019.
- BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2014, pp. 50 - 53.
- BIZIOLI G., *La disciplina europea della finanza pubblica: origine, evoluzione e crisi del Patto europeo di stabilità e crescita*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, Milano, Giuffrè 1, 2012, pp. 128 – 130.
- BOCA A. – TORTORELLA W., *Il Patto di stabilità interno: passato, presente e futuro del coordinamento della finanza pubblica italiana*, in *Il Politico*, Pavia, 2012, n. 1, pp. 61 - 73.
- BOCCUZZI G., *L'Unione Bancaria europea*, Milano, Bancaria editrice, 2015.
- BOGGERO G., *Congresso dei Poteri Locali e Regionali (Consiglio d'Europa)*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 659-670.
- BOGGERO G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Boston, Brill, 2018.
- BÖHM F. – EUCKEN W. – GROSSMANN-DÖRTH H., *Il nostro compito. Il Manifesto di "Ordo" del 1936. Introduzione a Ordnung der Wirtschaft*, pubblicazione n. 2, Stoccarda-Berlino, Kohlhammer, 1936.
- BORSI U., *La determinazione degli enti autarchici territoriali nell'odierno diritto italiano*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel 35° anno d'insegnamento*, Padova, Cedam, 1931, p. 76.
- BORSI U., *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1915, p. 425 s.
- BOSCHI M. – LO PRATO L. (a cura di), *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, in *Dossier Senato*, Servizio Studi Senato della Repubblica, 37, 2019, pp. 11, 27.
- BOSCO G., *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1992 p. 581.
- BOWLES R., *Diritto ed economia*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 10, 16, 28, 74 s.
- BRANCASI A., *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANANEA e G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 72.
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.* in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1, 2003.
- BRANCASI A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in "Il Filangieri", quaderno 2011, *Costituzione e pareggio di bilancio*, 7 ss.

- BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, Bologna, Il Mulino, 2011, 2, p. 453 - 468.
- BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giur. cost.*, 2016, 1541 ss., 1547 s. a commento della sent. n. 129/2016 e n. 141/2016.
- BRONDI V., *Autarchia*, in *Scritti minori*, Torino, Regia Università, 1932, pp. 161-171.
- BRUNO F., *Fondo crediti di dubbia esigibilità, un accantonamento da alleggerire e rendere più coerente*, Norme & Tributi Plus Enti Locali & Edilizia, 9 novembre 2021.
- BUZZACCHI C., *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020.
- CABRAS D., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio del bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, 111 ss.
- CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche, il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001, pp. 9 – 19.
- CALASSO F., *Autonomia (storia)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 349.
- CALDARELLI S., *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni*, Roma, RomaTrE-Press, 2020, p. 64 s.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione ed il principio del pareggio di bilancio - Comunicazioni del Ministro dell'Economia alle Commissioni riunite I e V della Camera e Ia e Sa del Senato*, Roma, 2011 p. 3.
- CAMMELLI M., *Relazione*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 91.
- CAPOTOSTI P.A., *Autarchia*, *Digesto*, IV, Torino, Utet, 1987, pp. 1 - 4.
- CAPRIGLIONE F., *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali*, Utet, Torino, 2013, p. 61.
- CARANTA R., *nota a sentenza 36/2004*, in *Giur. it.*, 2004, p. 1053.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 128.
- CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 11 s. e 31 ss.
- CASSESE S., *Autarchia*, in *Enc. del dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 324 ss.
- CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 295.
- CASSETTI L., *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2004.
- CATALANO N., *Rapporto tra l'ordinamento e gli ordinamenti nazionali*, in *Studi Monaco*, 1977, pp. 75 ss.
- CAVASINO E., *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, 3, 2022.
- CAZZETTA G., *Autonomia: per un'archeologia del sapere giuridico fra otto e novecento*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 43, tomo II Torino Giuffrè 2014.
- CECCHETTI M., *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Riv. AIC*, 3, 2022.
- CERFEDA W., *La dis-unione europea e il Patto Euro Plus*, in *Soc. del dir.*, n. 3, 2011, p. 89.

- CHESSA O., *La costituzione della moneta: concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, p. 25 ss. e p. 71.
- CHIRICO A., *La sovranità monetaria tra ordine giuridico e processo economico*, Padova, Cedam, 2003, pp. 71 - 77.
- CHITI E., *Le architetture istituzionali della vigilanza finanziaria*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 157 – 196.
- CHITI M., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffré, 2011, pp. 33 - 54 ss.
- CHITI M., *Mutazioni nel diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Clueb, 2003, p. 12.
- CIALONE G., *Il coordinamento della finanza pubblica e la capacità di spesa delle autonomie locali: una visione attualizzata alla prova dei tempi*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Roma, Riv. Amministrazione e Contabilità, 2021, pp. 3 ss.
- CIANFEROTTI G., *La dottrina amministrativistica italiana e la nozione di autarchia*, in P. SCHIERA (a cura di), *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*, Bologna, il Mulino, 1993.
- CIBRARIO L., *Storia della monarchia di Savoia*, vol. I, Torino, Alessandro Fontana, 1840, p. 158.
- CIMINI S., *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, pubblicato in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018, p. 451 ss.
- CISOTTA R., *L'Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 10 - 13 ss.
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 454
- COLLEVECCHIO M., *Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia ed attribuzioni. Utili spunti della sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2019 per l'accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali*, in *Federalismi*, 2019.
- G. COLOMBINI – NUGNES F. (a cura di), *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, Plus, 2004, p. 18.
- COLTELLI R., *Enti e statuti nel diritto pubblico*, Milano, Giuffré, 1965, p. 155, pp. 171 ss.
- COLZI G., *La provincia ed il comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 402 - 404.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Come funziona il semestre europeo?*, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.
- CONTI R. – SERIO M., *Diritto comunitario e diritto interno*, in *Giustizia Insieme On-line*, 18 maggio 2016, pp. 106-123.
- CORONIDI F., *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Euro Plus*, in *Federalismi* (on-line), 7 marzo 2012.
- CORSI C., *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffré, 1995, pp. 13 – 115.
- COSTA A., *Ai miei amici di Romagna*, in *La Plebe*, n. 30, 3 agosto 1879, visionabile on-line presso la Biblioteca Gino Bianco di Forlì <http://www.bibliotecaginobianco.it/>
- COSTA P., *'Così lontano, così vicino': il Comune medievale e la sua 'autonomia'*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 43, tomo II, Torino, Giuffré, 2014, pp. 703 – 744.

- COSTA P., *La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. It. di Dir. Pubbl. Com.*, fasc. 1, 2018, p. 63 ss.
- COSTANZO P., *La tutela delle autonomie locali davanti alle corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 147.
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 173-207.
- CURTI GIALDINO C., *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, Zecca dello Stato, 1993, p. 101.
- DANI M., *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI – S. BORRELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 101.
- D'ATENA A., *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 89.
- D'AURIA G., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, pp. 215-220.
- D'AURIA G., *Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio" (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Il Foro.it* gennaio, 2012.
- DE CARO G., *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2016, p. 75.
- M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *La aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en Italia*, in FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH (a cura di), *La Carta Europea de la Autonomía local e los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y gobierno local, 2019.
- DE FRANCESCO G. M., *A proposito di «autarchia» e di «enti autarchici»*, in *Studi in Onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 161-175.
- DE GIOVANNI B., *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, 2002, p. 19 ss. e p. 101 anche 19 ss.
- DEGL'INNOCENTI M., *Dall'utopia alla coscienza amministrativa: i socialisti e le autonomie locali alla fine del secolo XIX* in A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001 pp. 114-117.
- DEGNI M., *Costituzione europea, Bce e Patto di Stabilità*, in G. COLOMBINI, F. NUGNES (a cura di), *Istituzioni, Diritti, Economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, Plus, 2004, p. 313 ss.
- DE IOANNA P., *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Rassegna Astrid n. 7/2015*, Relazione al Convegno LUISS-Fondazione Visentini su *La legge di stabilità. Le politiche economiche possibili tra diritto costituzionale e diritto europeo*, Roma, 17 marzo 2015, pp. 8-9.
- DELLA CANANEA G., *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in M.L. BASSI (a cura di), *Le nuove regole del bilancio statale*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 256-281.
- DELLA CANANEA G., *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, in *Riv. giur. Mezz.*, Bologna, Il Mulino, 1-2/2001 2001, 192 ss.
- DELLA CANANEA G., *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2020, pp. 166-180.
- DE MARTIN G.C., *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 48, 53, 57, 62, 84.
- DE MARTIN G.C., *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09*, in *Amministrare*, XL, 3/2010, p. 493.

- DE SIANO A., *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. PIOGGIA E L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo 5*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 303, 309 s.
- DESCHAMPS E. – GLORIEUX C., *Robert Schuman*, EPRS, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Unità Archivi storici PE 637.930, maggio 2019, p. 12.
- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia*, Padova, Cedam, 2003, pp. 121 s.
- DI GASPARE G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011, p. 9.
- DI GENIO G., *Regolamenti di autonomia locale e fonti di diritto europeo nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Giur. it.*, 1, Torino, Utet, 2003.
- ECOFIN COUNCIL, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 2016.
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, pp. 67, 77, 78, 80, 218.
- EUROPEAN COMMISSION, *Vademecum on the Stability & Growth Pact*, in *Institutional paper*, 2019
- FANELLI S. – FERRETTI M., *L'armonizzazione contabile negli Enti locali: primi risultati e considerazioni sulla sperimentazione nazionale*, in *Azienda Pubblica*, 2014, pp. 167-182.
- FAZIO E., *L'oggettività giuridica nel diritto interno ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 210 s.
- FERRAIUOLO G., *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, in S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, Jovene, 2006, p. 153.
- FERRARA F., *Teoria delle persone giuridiche*, II ed., Napoli, E. Marghieri, 1923, pp. 414 – 416.
- FERRARIS C.F., *L'Amministrazione locale in Italia*, Padova, La Litotipo, 1920, vol. I, p. 19 – 42.
- FERRARIS C.F., *Teoria del Decentramento Amministrativo*, II ed., Milano, Sandron, 1898.
- FIORITO R., *Più incompleto che stupido: osservazioni e proposte sul patto di stabilità e crescita*, Siena, Università di Siena, 2002, p. 6 s.
- FORTE C. – PIERONI M., *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2020.
- FORTI U., *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, p. 641 s.; U. FORTI, *Studi e questioni di diritto amministrativo*, Torino, Bocca, 1906.
- FORTI U., *Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche*, Napoli, Jovene, 1948, pp.76-79.
- FOUCAULT M., *Nascita della biopolitica*, tr. di M. BERTANI e V. ZINI, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 25.
- FRANCHINI C., *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- FRASSONI G. – DELLA CANANEA G., *Commento all'articolo 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 2358
- GASTALDI F. – GIURATO L., *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea*, in *Economia Italiana*, n. 1, 2008.

- GENTILE A., *Fondamenti di contabilità pubblica e finanza locale*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 169 e Sez. Aut. del. n. 28/2019.
- GERIN G., *Autonomia e autogestione*, Padova, Cedam, 1984, p. 21.
- GHERARDI R., *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Giuffrè, 1984.
- GIACALONE G., *La liberalizzazione comunitaria dei movimenti di capitali*, in A. TIZZANO (a cura di), *Cronache comunitarie*, Il Foro Italiano, Vol. 112, Parte Quarta: Giurisprudenza comunitaria e straniera, Roma, Il Foro Italiano, 1989, p. 467.
- GIANNINI M.S., *Autonomia: saggio sui concetti di autonomia*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 209.
- GIANNINI M.S., *Le autonomie locali, Relazione svolta all'Assemblea dell'Anci*, in *Corr. Amm.*, n. 2, Empoli, Caparrini, 1949, pp. 65 ss.
- GIOVENCO L., *In tema di autonomia degli Enti locali*, in *Riv. Amm.va della Rep. it.*, 1947, pp. 13 ss
- GIOVENCO L. – ROMANO A., *L'ordinamento comunale*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 32
- GIOVENCO L., *L'ordinamento regionale*, Roma, Jandi Sapi, 1973, p. 40.
- GIROLA C., *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929.
- GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, 51 ss.
- GIUPPONI T., *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, contributo alla ricerca SSPAL e Johns Hopkins University – Bologna Center su “Amministrazione locale comparata ed ordinamento dell'Unione europea”, forumcostituzionale.it, 2005.
- GRANARA D., *Il principio autonomistico nella Costituzione*, II ed., Torino, Giappichelli, 2019.
- GRIMALDI L., *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile 'rilancio' del ruolo dello stato nell'ordinamento composito" europeo*, in *Rivista AIC*, 1, 2015.
- GRISOSTOLO F.E., *Stato regionale e finanza pubblica multilivello*, Milano, 2020, p. 38.
- GUELLA F., *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 3, 2013.
- GUERRA G., *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi*, 2019.
- GUSTAPANE E., *Autarchia Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1980.
- IACCARINO C.M., *Comune - diritto vigente*, in: *Enc. dir.*, vol. VIII, Torino, UTET, 1961, pp. 178-207.
- H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 151.
- LANDI L., *Le regole europee e il c.d. pareggio di bilancio strutturale. Regole di non facile comprensione*, in *Osservatorio Monetario*, 2, 2014.
- LUCHENA G., *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, in *Studi di diritto pubblico*, Bari, 2017, p. 83.
- LUCIANI M., *L'equilibrio di bilanci e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Relazione al Convegno Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale 22 novembre 2013.

- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina del bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO e G. SCACCIA (a cura di), in *Il Filangieri. Quaderno* 2011, Napoli, Jovene, 2012.
- MACCORMICK N., *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione nel commonwealth europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MALFITANO A., *L'Anci all'inizio del secolo*, in A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il mulino, 2001.
- MANDARA M., *Autonomia Finanziaria e tributaria degli enti territoriali nell'ordinamento costituzionale*, in S. Staiano (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, Jovene, 2006, p. 239.
- MANN F.A., *The Legal Aspect of Money with special reference to Comparative Private and Public International Law*, Oxford, 1992 p. 483 ss.
- MANNORI L., *'Autonomia': fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia*, in *Quaderni Fiorentini*, I, 43, Torino, Giuffrè, 2014.
- MARCHETTI G., *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 148 s.
- MARCHI M.A., *Dizionario tecnico-etimologico-filologico*, Milano, Pirola, 1828, tomo I, p. 116.
- MARCHI T., *L'istituto giuridico dell'autarchia: contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Soliani, 1904.
- MARÈ N. – SARCINELLI M., *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, Seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma 22 novembre 2013.
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* Milano, Giuffrè, 1956, p. 150.
- MARZANTI A., *I rapporti tra la legge n. 142 e la legge n. 241 e la partecipazione al procedimento amministrativo nelle amministrazioni locali*, in *I rapporti fra cittadini e istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 85.
- MAZZINI G., *Dell'Unità d'Italia*, in G. Mazzi, *Scritti politici editi e inediti*, II, Imola, 1907, pp. 302 e 305 e V. GIOBERTI, *Del primato morale e civile degli italiani*, I, Bruxelles, 1843.
- MELCHIONNI M.G., *Alle origini dell'atto unico europeo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Le Monnier, Firenze, 2008, vol. 75, n. 1.
- MELE E., *Manuale di diritto degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007.
- MEOLI C., *La costruzione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Problemi e prospettive*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002.
- MERLONI F., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 111.
- MEZZETTI L., *Forma di governo italiana e indirizzo politico comunitario*, in L. S. ROSSI, G. DI FEDERICO, *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 129 - 140 ss.
- MIGLIORINI B., *Storia del termine 'autarchia' (1934)*, in *Saggi sulla lingua del Novecento*, Firenze, Sansoni, 1941, pp. 180-199
- MONORCHIO A. – MOTTURA L., *Compendio di contabilità di stato*, VIII ed., Bari, Cacucci, 2021.
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 2-5.
- MUSSARI R., *Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei sistemi di contabilità pubblica*, in *Azienda Pubblica*, 2012, pp. 23-40.

- NAPOLITANO G., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2012, 5, p. 463 s.
- NIGRO M., *Il governo locale*, Roma, Bulzoni, 1980, p. 81.
- ORLANDO V., *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1892, p. 140; C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 16 ss.
- PALADINI N., *Il fondo crediti di dubbia esigibilità nella contabilità armonizzata dell'ente locale*, in *Azienditalia*, 11, 2014.
- PALMA G., *Autonomia locale in trasformazione*, Padova, Cedam, 1989 p. 211-216.
- PAPIANO L. (a cura di) *L'autonomia locale*, Bologna, Pragma, 1991.
- PARISIO V., *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la Carta europea delle autonomie locali*, in *Foro Amm.*, fasc. 9, 1995, p. 2124.
- PATERLINI E., *Il mercato comune del carbone e acciaio e la posizione dell'Italia*, Riv. Int. Sc. Soc., Serie III, Vol. 26 (Anno 63), Fasc. 1 (gennaio-febbraio 1955), pp. 26-40.
- PEGORARO L., *Art. 6 Statuti comunali e provinciali*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- PELLEGRINI M. (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 2012, p. 39.
- PEREZ R., *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 4, dicembre 2010.
- PEREZ R., *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Astrid on-line*, 2, 2015, p.10.
- PEREZ R., *Il Patto di stabilità e crescita, verso un patto di flessibilità?*, *Giorn. dir. amm.*vo, 9, 2002 pp. 1000 ss.
- PEREZ R., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 5, 461.
- PEZZUTO A., *Vincoli di bilancio europei e proposte di riforma*, in *Riv. di Dir. Bancario Tidona*, 2019.
- PICCHI M., *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsenses cerca nuove soluzioni? Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 22, 2017, p. 5.
- PINTO F., *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012.
- PISAURO G., *La finanza pubblica italiana di fronte alla riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Queste istituzioni: cronache del sistema politico*, n. 158, Roma, 2019, p. 26.
- PIZZETTI F., *Diritto Costituzionale*, in M. CAPPELLETTI, A. PIZZORUSSO, G. ALPA, *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 5.
- PIZZOLATO F., *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003 p. 206.
- PLUCHINO T. – ZANARDI A., *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in *Territori e autonomie: un'analisi economico-giuridica* a cura di F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. Q. CURZIO, L. VANDELLI, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 311-312.
- POCAR F. – SECCHI C., *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 2-23.
- POLLINI M. – BELTRAMI A., *Il nuovo patto di stabilità per gli enti locali*, in *Azienditalia*, 6, 2003, p. 379.
- PRESUTTI E., *Sulla teoria del decentramento*, in *Giur. Ital.* 1899, IV, 332 e ss.

- PRESUTTI E., *La Corte di giustizia e il Patto di stabilità e crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004*, in *Dir. com. e sc. int.*, 1, Napoli, gen-mar 2005, p. 77.
- QUECCHIA M., *Gli equilibri di bilancio degli enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, p.21.
- QUECCHIA M., *Il fondo pluriennale vincolato e l'esigibilità delle entrate e delle spese*, in *Finanza e Tributi locali*, 5, 2017, p. 7 s.
- QUECCHIA M., *L'equilibrio del fondo pluriennale vincolato dopo la legge n. 145/2018 e il d.m. 1° marzo 2019*, in *Finanza e Tributi locali*, 5, 2019, pp. 5-19.
- RAGGI L., *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione di autarchia*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, Torino, Bocca, vol. XXXIII, 1902, p. 190.
- RAVÀ R., *Gli statuti degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1936.
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84 ss.
- RINALDI E., *Legge ed autonomia locale*, Napoli, Jovene 2008.
- RIVERA I., *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, fasc. 5-6, 2016.
- RIVOSECCHI G., *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi*, 2017.
- RIVOSECCHI G., *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, associazionedeicostituzionalisti.it, 2004.
- RIVOSECCHI G., *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie e vincoli del patto di stabilità e crescita*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 22 s.
- ROLLA G., *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 207, 212-213
- ROMANO A., *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto* quarta edizione, Discipline pubblicistiche, vol. II, UTET, 1987.
- ROMANO A., *Storia del movimento socialista in Italia*, vol. III, Bari, Laterza, 1967, pp. 43-45.
- ROMANO S., *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano Giuffrè, 1947.
- ROMANO S., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1937.
- ROMANO S., *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. It.*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1897.
- ROMANO S., *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel 35° anno d'insegnamento*, II, Padova, Cedam, 1931.
- ROMANO S., *Il Comune*, in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, 2003, p. 519-598, ed. or. in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, Società Editrice Libreria, 1908.
- ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, Giuffrè, 2003, p. 109 s.
- ROMANO S., *La teoria dei diritti pubblici subbietivi*, in V. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, Società Editrice Libreria, 1900, pp. 171-208.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze, Sansoni, 1962.
- ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo italiano (terza edizione riveduta)*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, p. 142 ss.

- RONCHETTI L., *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.
- ROSMINI SERBATI A., *Filosofia del diritto*, Napoli, Pedone Lauriel- Rossi Romano, 1856, vol. II, § 312, p. 62.
- ROTELLI E., *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in S. FONTANA (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 1973.
- RUGGE F., *Autonomia e autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in A. MAZZACANE (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale tra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986, pp. 275-287.
- SALA G., *Art. 3 Autonomia dei comuni e delle province*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002.
- SALVAGO M., *I Comuni nella giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2 del 2011.
- SALVATI M. (a cura di), *I giornali della Comune*, Antologia, Milano, 1971.
- SCARABEL T., *L'evoluzione del coordinamento della finanza pubblica: brevi considerazioni a margine di Corte cost. 272/2015*, in *Le Regioni*, 2016.
- SCHMITT C., *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità in Le categorie del "politico"*, Il Mulino, Bologna, 1972.
- SCISO E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2007.
- SCIULLO G., *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sul diritto amministrativo*, in L. S. ROSSI, G. DI FEDERICO, *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 313 - 324 ss.
- SICILIA M., *Il bilancio preventivo nelle amministrazioni pubbliche. Funzioni, processi decisionali, aspetti contabili e di performance*, Milano, Egea, 2012.
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. Dir. Cost.*, Giappichelli, 1, 1996.
- SINAGRA A., *Il "sistema" comunitario dopo l'Atto unico europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico istituzionale italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, Milano, Giuffrè, 1992.
- STADERINI F. – CARETTI P. – MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2011.
- STROZZI G. – MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 170 ss.
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2012, p. 590 s.
- TESSARO T. – SIMONETTO M., *Equilibri del bilancio 'armonizzato' e pareggio di bilancio nelle verifiche degli organi di controllo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- TIZZANO A., *Problemi del mercato interno europeo: l'integrazione bancaria*, in A. TIZZANO (a cura di), *Cronache comunitarie*, in *Il Foro Italiano, Parte Quarta: Giurisprudenza comunitaria e straniera*, Vol. 112, Roma, Il Foro Italiano, 1989, p. 79.
- TOMMASEO N., *Dizionario della lingua italiana*, Torino, L'Unione Tipografico-Editrice, 1865, vol. I, Parte Prima, pp. 762-63.
- TOSATO G. L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI - F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012.

TOSATO G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al seminario. *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte Costituzionale, Roma, 22 novembre 2013, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 1, 2014, pp. 5 ss.

TOSATO G.L., *Principi costituzionali in materia monetaria tra sistema universale e sistema regionale*, in Società italiana di diritto internazionale, *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale: 5. convegno, Torino 1-2 giugno 2000*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, pp. 43-63.

TRENTIN S., *Autonomia autarchia decentramento. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1924-1925 dell'Istituto universitario di Ca' Foscari*, in M. GUERRATO (a cura di), *Politica e amministrazione: scritti e discorsi 1919-1926*, Venezia, Marsilio, 1984, p. 347 ss.

TREVES G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. Trim. dir. Pubb.*, 1957, p. 587 ss.

TREVES T., *La sovranità monetaria oggi*, in Società italiana di diritto internazionale, *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale: 5. convegno, Torino 1-2 giugno 2000*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001.

TRUCCO L., *Autonomie e governance*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

TUCCIARELLI C., *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2012, p. 803.

TUFANO M.L., *Commento all'art. 136 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1384.

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte Costituzionale n. 347/2017*, in *Focus Tematico*, 5, 9 marzo 2018.

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2013.

VIANELLO F., *La moneta unica europea*, in *Economia & Lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1, 2013, pp. 17-46 e R. MUNDELL, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, 1961, p. 657 ss.

VITERBO A., *International Economic Law and Monetary Measures – Limitations to States' Sovereignty and Disputes Settlement*, Cheltenham, 2012, pp. 4 ss., 56 ss. e 101 ss.

VOLPE D., *Il patto di stabilità e crescita: l'esperienza europea, italiana e trentina: profili di diritto*, Torriana, EDK, 2007, pp. 34-42

WAGNER R.E., *Deficits, Debt and Democracy. Wrestling with Tragedy on the Fiscal Commons*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2012, pp. 160 ss.

WALLICH H.C., *La crisi monetaria del 1971 e gli insegnamenti da trarne*, in *Bancaria*, 3, 1973 pp. 295-313

WICKSELL K., *Lezioni di economia politica*, Torino, Utet, 1966, p. 9.

ZANARDI A., *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Riv. AIC*, 3, 2022.

ZANOBINI G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, II, Padova, Cedam, 1931.

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, VIII ed., I, Milano, Giuffrè, 1958, p. 125.

ZANOBINI G., *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932.