

LA RIFORMA CONTABILE DELLO STATO E DEGLI ENTI LOCALI.
NELLA PROSPETTIVA DEGLI STATI UNITI D'EUROPA.*

*di Rosario Scalia ***

Non è sicuramente da ascrivere al caso il fatto che si sia dovuto attendere un certo quale lasso di tempo, considerato lungo da alcuni studiosi del diritto pubblico, per assicurare una sostanziale “leggibilità normativa” ad alcuni principi costituzionali, a quelli rinvenibili nella legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riscritto il Titolo V della Costituzione del 1948: due anni (con la legge n. 131 del 2003), per dare “voce”, tra l’altro, al nuovo art. 120 Cost.; poco meno di sette anni (con la legge n. 42 del maggio 2009), per dare voce al nuovo art. 119; otto anni (con la legge n. 196 del dicembre 2009) per dare ancora voce all’art. 119, ma nell’intreccio che la materia del c.d. “federalismo fiscale” (richiamato dall’art. 117, c. 3) ha con la materia della contabilità pubblica (art. 117, c. 2, lett. e)) cioè con l’esigenza insopprimibile in uno Stato democratico (parlamentare) di rappresentare con chiarezza e con veridicità il sistema delle entrate e il sistema delle spese delle amministrazioni pubbliche.

Esse, che, in quanto tali, agiscono nella quotidianità come veri e propri soggetti economici, venendo ad esercitare una influenza determinante sul tenore di vita dei cittadini/azionisti che vorrebbero poter valutare le misure assunte in termini di costi/benefici (valutazione delle politiche pubbliche).

Un tempo, comunque, non trascorso invano: esso è stato colmato dagli esiti di un incessante lavoro, da quello prodotto dall’accademia a quello svolto dalla magistratura del controllo, ma soprattutto da quello assicurato dalla magistratura costituzionale, alle cui riflessioni di buon senso si sono giustamente piegate diverse teorie, in particolare quelle ispirate al c.d. “estremismo autonomistico”, e per questo capaci di creare aspettative ai diversi livelli di governo non supportate dalla cruda realtà dell’andamento dei cicli economici.

Qualsiasi bilancio pubblico è - e non può essere altrimenti - lo specchio delle decisioni assunte dai rappresentanti del Popolo; ma qualsiasi livello di governo è tenuto a rispettare, nei fatti, quel principio scritto a chiare lettere, per la prima volta nel 1789, al tempo della Rivoluzione francese, nella “Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino”: «Qualsiasi agente cui risulti affidata la gestione di beni della comunità è tenuto a render conto di essa al Popolo».

E’ con questo spirito che si dovrebbero interpretare le innovazioni introdotte nel nostro ordinamento contabile dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, dalla “Legge di contabilità e finanza pubblica” (art. 117, c. 2, lett. e)).

* Intervento al Convegno sul tema “L’Europa e la Pubblica Amministrazione”, presso la Sede italiana dell’Unione Europea, a Roma il 17 giugno 2010 (*in progress*).

** Rosario Scalia è consigliere della Corte dei conti

Una legge – è bene chiarirlo – che non porta all’esaustivo disvelamento del sistema normativo che contribuirà alla *governance* della materia nei prossimi dieci/venti anni, dato che essa contiene diverse occasioni di rinvio allo strumento regolatorio del decreto-delegato, a diverse ipotesi di intese e concertazioni interistituzionali, a diversi casi di elaborazione di provvedimenti aventi natura squisitamente tecnica.

E’ un provvedimento legislativo che continuerà a far parlare di sé, perché ancora *in fieri*. Nel bene e nel male, ma soprattutto per la complessità delle scelte attuative. E con una particolarità – se vogliamo rivolgere uno sguardo divertito alla nostra storia e alle abitudini che avevamo preso, fin dal 1988, leggendo i giornali o seguendo i *mass-media*: la “legge finanziaria” 2009 è l’ultima “finanziaria”.

Di essa non sentiremo più parlare: questo strumento di programmazione nazionale assumerà un altro nome, quello di “Legge di stabilità” (art. 52, c. 2, legge cit.).

Ma il fatto che si sia deciso di cambiare nome a tale legge, non significa che sull’omologo strumento di programmazione nazionale (che, però, coinvolge gli altri livelli di governo) non continui ad essere puntata l’attenzione della Commissione dell’Unione europea (art. 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea).

L’Italia – più di qualsiasi altro Paese in Europa – ha dimostrato di avere coraggio e lungimiranza, pur nella consapevolezza dei problemi che la ricerca della trasparenza e della veridicità delle rappresentazioni contabili, ai diversi livelli di governo, comporta.

Coraggio e lungimiranza, in quanto nella nuova formulazione dell’art. 117 (cioè dal 2001) ha continuato a condividere - ponendolo al livello più alto del suo ordinamento - la primazia dell’ordinamento comunitario sull’ordinamento nazionale, anche nella materia della contabilità pubblica, dato che il coordinamento di essa risulta, pur sempre, ispirato agli impegni assunti con i Trattati dell’Unione, fin dai tempi di Maastricht (cioè dal 7 febbraio 1992).

1. Il richiamo all’ordinamento comunitario e alle regole della “sana gestione finanziaria” d’ispirazione europea.

Se condividiamo la tesi del neo-keynesiano Edmund Phelps – docente americano e premio Nobel per l’economia del 2007 – secondo il quale solo uno Stato forte, cioè finanziariamente stabile, consente al sistema delle sue imprese di svilupparsi e di creare occupazione, non possiamo non condividere, in quanto convinti europeisti, la tesi della Scuola di Economia di Oslo secondo cui solo un bilancio pubblico in pareggio, o meglio ancora in attivo, è capace di riavviare il “motore” dell’economia nazionale quando quest’ultima si trova nella fase recessiva del c.d. “ciclo economico, che è periodicamente ricorrente (ogni 7 anni?; ogni 10 anni?).

Chi pensa che i poteri pubblici (cioè i decisori pubblici) non abbiano (o non avranno) responsabilità nell’uso delle risorse pubbliche, si sbaglia ... La corsa alle “privatizzazioni”, senza capire perché questo tipo di politica debba essere praticato, si è fermata... I cittadini sono diventati più riflessivi, perché le ultime, più recenti vicende dell’economia globale li hanno indotti a riflettere.

L'intervento del Governo americano a sostegno dell'industria e del sistema bancario in questi ultimi anni ne è la riprova.

Così come ne costituisce ulteriore riprova il fatto che un Governo sovrano come quello cinese detenga nel suo portafoglio titoli di uno Stato come gli U.S.A., e perciò si dimostra assai interessato alla sua ripresa economica.

In questa stessa ottica, la Corte dei conti, nel nostro Paese, nell'analizzare i bilanci degli Enti Locali, mette in guardia i relativi livelli di governo sulle possibili perdite che possono venire a gravare sulle generazioni future dai c.d. "derivati", ceduti dalle banche per liberarsi dai titoli tossici che in essi risultano essere stati abilmente celati.

Diversi punti della legge n. 196/2009 richiamano le regole di Maastricht, regole che presidiano l'ordinamento finanziario di livello comunitario: l'art. 9, che fissa la disciplina dei "Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica"; l'art. 10, che, nell'indicare i contenuti della "Decisione di finanza pubblica" (ex DPEF), richiede la definizione del quadro normativo per il "Patto di stabilità interno", il quale deve risultare caratterizzato – come espressamente chiarisce l'art. 8 che ha un titolo fortemente esplicito: "Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali") – da stabilità, da coerenza, da conformità ai parametri europei e da rispetto dell'autonomia gestionale degli enti (art. 8, comma 2, legge cit.). Ed è il "Patto di stabilità interno" a dover definire gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi nazionali (questi articolati per sotto-settori) distintamente per Regioni, Province e Comuni (art. 8, c. 2, legge cit.). Disposizione questa che trova completamento sempre nell'art. 10, al comma 2, lett. f), dove si prevede, comunque, che nella "Decisione di finanza pubblica" sono da riportare le sanzioni per gli enti territoriali che non siano rispettosi di quanto previsto dal Patto di stabilità interno; l'art. 12, comma 3, che richiede l'impegno del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 7, c. 3, legge cit.) da presentare – proprio costui e non il Governo come accade per gli altri strumenti della programmazione e di bilancio – alle Camere, entro il 15 aprile, la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, nella quale si deve dar conto, ove disponibile, del parere dato dal Consiglio dell'Unione Europea sull'aggiornamento del Programma di stabilità.

Ma ciò che qui conta evidenziare è questo: la sorveglianza sui bilanci statali, da parte della Commissione dell'Unione Europea, non si effettua *ex post*; essa si realizza (si è sempre realizzata) *ex ante*. Nel bilancio dello Stato l'Unione vuole vedere, quindi, riflessa la situazione di tutta la contabilità pubblica nazionale.

Ed è una valutazione che si ha cura di fornire sulla base di previsioni attendibili dell'economia del Paese nel breve e nel medio periodo, ma anche fornendo periodicamente la territorializzazione della spesa pubblica, in special modo di quella destinata agli investimenti.

Perché senza un'economia in crescita non potranno iscriversi nei bilanci pubblici entrate attendibili; e tali da supportare il peso delle spese pubbliche da effettuare.

Di questo si preoccupano i valutatori di Bruxelles; non di altro.

Stabilità e crescita: un obiettivo – il primo – da conseguire nel breve periodo; un obiettivo – il secondo, quello della crescita – da conseguire nel medio-lungo periodo (attraverso gli investimenti in opere pubbliche a rilevanza sociale).

L'influenza che il sistema economico territoriale determina sulla costruzione dei bilanci pubblici non è leggibile – come criterio ispiratore – solo nel tessuto normativo della legge n. 42/2009; essa appare determinante anche nella legge n. 196 all'esame. Così che possiamo individuare il filo rosso che riduce quelle (apparenti) dissonanze che alcuni studiosi hanno ritenuto di dover cogliere in alcuni punti dei due provvedimenti.

Se mai, è compito dell'interprete – una volta che le leggi sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale – ragionare in termini di effettività delle disposizioni quando si intravedono ripetizioni nell'esercizio di competenza in capo a istituzioni/organismi che sembrano *prima facie* essere duplicati l'uno dell'altro.

2. Con quali strumenti va realizzata l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Ma incontrandosi a Bruxelles con i valutatori della Commissione, il primo problema che l'Italia deve risolvere è quello di assicurare la leggibilità del bilancio dello Stato.

Fin dai tempi (gli anni 90 del secolo scorso non sono lontani) in cui il Parlamento era chiamato ad approvare gli stati di previsione della spesa e lo stato di previsione dell'entrata dei Ministeri, capitolo per capitolo.

Oggi, passando per la riforma voluta da Ciampi nel 1997 (tot Centri decisionali quante sono le Direzioni Generali dei Ministeri con qualche centinaio di UPB), si è pervenuti alla costruzione di un "bilancio politico" articolato in 34 Missioni e in diverse decine di Programmi.

Semplificazione, quindi; ma con la consapevolezza che, semplificando troppo, non si consente al Parlamento di svolgere la sua attività di controllo politico. Una preoccupazione, questa, che leggiamo esser forte tra i rappresentanti del Popolo eletti in Parlamento.

In ogni caso, la legge n. 196/2009 di cui trattiamo intende perseguire un rilevante obiettivo: l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Non è, infatti, sufficiente la lettura significativa dei dati finanziari esposti nel documento contabile denominato "bilancio dello Stato"; occorre perseguire la stessa chiarezza di lettura nei bilanci delle Regioni, delle Autonomie Locali, e di tutto il "resto del mondo" (anche delle c.d. "Autonomie funzionali").

Da che cosa deriva l'insufficienza ad avere la c.d. "visione d'insieme", rilevata nel nostro Paese?

Dal fatto che il legislatore costituente ha inteso fare una scelta: qualificare l'ordinamento repubblicano come policentrico e federalista.

Ma, nello stesso momento in cui tale scelta politica veniva effettuata, si materializzava l'esigenza di identificare, all'interno dello Stato, un principio di unitarietà cui il sistema, in particolare gli attori di esso, si sarebbero dovuti ispirare.

Il tema è emerso, quindi, anche in Italia, dove, a seguito della riforma del Titolo V della

Costituzione, l'introduzione di un sistema a forte connotazione autonomistica ha spinto la giurisprudenza e la dottrina ad interrogarsi sulle istanze unitarie che si accompagnano ad un disegno istituzionale fondato sulla pari ordinazione degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica, tra i quali sono compresi, accanto allo Stato e alle Regioni, anche le Autonomie Locali.

Riflettere sul tema in esame significa ripercorrere le vicende concernenti l'attuazione dell'art. 5 Cost. nel nuovo assetto autonomistico, nel quale il principio unitario abbraccia non solo la realtà statale, come avviene negli Stati federali, ma l'intero ordinamento repubblicano.

Così che la garanzia dell'unità non impegna solo lo Stato, ma tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

Pertanto, è utile interrogarsi sulle possibili forme di ponderazione dei due opposti, ma non contrastanti, valori dell'autonomia e dell'unità.

Si tratta di equilibri in continuo divenire, che solo in parte rispondono a schemi di funzionamento predefiniti.

Queste considerazioni rendono indispensabile analizzare i concreti sviluppi del principio unitario offerti dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che, nella rinnovata prospettiva della riforma del 2001, ha ritenuto indispensabile svolgere il ruolo di «arbitro» e di garante della tenuta dell'ordinamento, sciogliendone i principali nodi interpretativi e salvaguardando quel nucleo irrinunciabile di diritti, principi ed elementi di organizzazione senza i quali l'ordinamento della Nazione Italia perderebbe i suoi caratteri costitutivi.

Attraverso l'esame che si è pensato di fare dell'attività interpretativa della Corte si avrà modo di delineare gli strumenti costituzionali di garanzia dell'unità dell'ordinamento repubblicano.

A tal riguardo la dottrina ha proposto tre forme di tutela dell'unità in un assetto decentrato: l'unità per atti, quelle per procedimenti e quelle per sedi.

In relazione all'«unità per atti», assume rilevanza, in primo luogo, la funzione svolta dalla Costituzione quale fattore di integrazione dei soggetti dotati di autonomia politica.

Il livello costituzionale consente una lettura in chiave di unitarietà di tutti i successivi livelli di produzione normativa, con riguardo sia alla legislazione centrale che a quella decentrata.

In secondo luogo viene in rilievo la tutela dei principi fondamentali e degli interessi sostanziali dell'ordinamento, come perseguita attraverso il riparto delle competenze legislative tra il centro e la periferia.

In tale contesto, riveste una posizione prioritaria la riserva statale di attribuzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, che, nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si pone a baluardo delle garanzie dei diritti dei cittadini in un'organizzazione dell'ordinamento a forte decentramento.

Se dovesse essere implementata isolatamente, l'«unità per atti» risulta inadeguata a garantire

l'equilibrio legislativo di un sistema decentrato.

Si pone, pertanto, la necessità di perseguire l'unità attraverso l'attivazione anche di forme procedimentali.

E' evidente, infatti, che l'integrazione tra le fonti normative non può funzionare senza il sostegno di adeguati meccanismi di partecipazione e di ricerca di sintesi da parte degli attori pubblici.

Nell'ambito della descritta «unità per procedimenti», possono includersi quelle procedure - espressione di altrettanti poteri - necessarie per assicurare ex post il ripristino dell'unitarietà violata, che si realizzano prevalentemente attraverso gli strumenti sostitutivi e suppletivi (art. 120 Cost.; legge n. 131/2003).

Ma è soprattutto la presenza di sedi di confronto e di concertazione che arricchisce quell'«unità per atti» che, da sola, rischia di irrigidirsi, dando adito a storture o anche solo a inadeguati bilanciamenti degli interessi in gioco.

Viene, a tal proposito, in evidenza il complesso delle esperienze che, a livello centrale e regionale, permettono di realizzare uno «scambio» tra il centro e la periferia, qual è quella delle «conferenze» (o dei «consigli»), strumento politico di perseguimento di posizioni unitarie ancora una volta considerate tra le varie parti" in gioco".

Si tratta di un tema che è tornato all'ordine del giorno del dibattito politico-istituzionale sul disegno di legge governativo di riforma della contabilità pubblica (statale o "periferica"), che spinge ad interrogarsi sull'evoluzione del ruolo delle sedi di raccordo che, ai vari livelli di governo si occupano dello sviluppo economico-sociale attraverso il metodo della programmazione; carattere che ispira le decisioni politiche che attengono alla elaborazione dei bilanci pubblici, essendo questi ultimi documenti pluriennali di programmazione per antonomasia.

2.1 Le indicazioni del legislatore nazionale (regole contabili uniformi / comune piano dei conti... e non solo)

Il "cuore" della legge 196/2009 è, quindi, l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Armonizzazione che l'art. 2, comma 2, intende realizzare facendo leva su una serie di regole la cui caratteristica principale è quella di dover compenetrare la contabilità pubblica del nostro Paese nella cultura dei decisori politici come nella cultura delle diverse dirigenze pubbliche.

Da un lato, quindi, l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; e ciò al dichiarato scopo di consentire il consolidamento e il monitoraggio nelle diverse fasi in cui si articola il processo decisionale di bilancio (cioè dalla previsione, alla gestione, alla rendicontazione) dei conti delle amministrazioni pubbliche.

Dall'altro, l'adozione di comuni schemi di bilancio, articolati in missioni e programmi; questi ultimi devono essere "coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite.

Tutto ciò al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione della diverse politiche pubbliche.

Ma non basta: l'armonizzazione dei bilanci pubblici si realizza anche ricorrendo a questi ulteriori interventi:

- a. l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale, ma a soli fini conoscitivi;
- b. l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati;
- c. la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio (individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Il legislatore nazionale, a fronte di questa esigenza ineludibile di far parlare a tutti i bilanci pubblici lo stesso linguaggio (perché unico è l'interlocutore/sorvegliante di essi: l'Unione Europea), ritiene di percorrere una strada che mai era stata intrapresa nel nostro Paese: quella di mettere a disposizione degli addetti un manuale di interpretazione univoca dei termini tecnici che si usano correntemente da parte di chi si occupa di contabilità, di conti (art. 2, c. 6, che modifica l'art. 2, comma 2, lett. h), della l. n. 42/2009).

E' in tale ottica, quindi, che va letto l'impegno del Governo di pervenire alla definizione di una tassonomia per riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi che sono, appunto, il nucleo del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La *reductio ad unitatem* si è indicata; si tratta di attuarla secondo tempi che lo stesso Legislatore si è preoccupato di definire.

Nella sostanza, si è inteso dare contenuto all'esigenza di comprensibilità della realtà dei processi decisionali pubblici che l'ordinamento repubblicano diventato policentrico e federalista aveva finito per affievolire.

2.2 L'Italia è tenuta a costruire la riforma dei bilanci pubblici rispettando il vincolo europeo del contenimento del disavanzo.

Si è avuto modo di osservare che il processo decisionale, che ha sollecitato i Paesi aderenti all'Unione Monetaria (cd. "moneta unica") e, in particolare, alla terza e ultima fase di obiettivo economico-finanziario a stipulare il «Patto di stabilità e di crescita», risulta innescato dalla determinazione, consapevolmente assunta e condivisa, che occorreva per impedire che i Paesi stessi «abbandonassero la disciplina fiscale a cui si erano sottoposti per rispettare i criteri prescritti».

Tale strumento pattizio sovra-nazionale consente che il limite del disavanzo, fissato al 3%, possa essere superato secondo le seguenti modalità:

- con il consenso del Consiglio dei Ministri finanziari (ECOFIN) in caso di recessione;
- senza il consenso soltanto nel caso in cui la recessione si presenti particolarmente forte.

Il consenso degli altri *partners* è richiesto per un calo del PIL (prodotto interno lordo) fra lo 0,75% e il 2%; se il calo del PIL è del 2% o superiore, tale consenso non viene più richiesto.

Essendo ben chiaro tale parametro economico-finanziario, che non è solo da raggiungere ma è soprattutto da mantenere, il Consiglio dei ministri finanziari dell'Unione Europea ha chiesto che gli Stati membri perseguano l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio vicino al pareggio o in avanzo, naturalmente in un contesto di crescita normale dell'economia locale e nazionale.

Infatti, solo questa situazione virtuosa - in presenza di fenomeni recessivi dell'economia - potrebbe consentire agli stabilizzatori economici automatici (minori entrate; maggiori spese, comprendendovi quelle per i sussidi di disoccupazione) di agire senza che si pervenga alla violazione del rispetto del tetto del 3%.

La Corte dei conti intende sottolineare, riguardo al tema che in sede di controllo è chiamata a sviluppare, che l'adesione del Paese al «Patto di stabilità e di crescita» presenta delle implicazioni in termini di perseguimento dell'obiettivo del contenimento del disavanzo, di cui le spese correnti, e in particolare quelle destinate a remunerare il fattore "lavoro" (spese per il personale), continuano a costituire lo zoccolo duro; e ciò indipendentemente dal ricorso a sofisticate opere di ingegneria istituzionale (compresa la parte di essa che si è concretizzata nel conferimento di funzioni amministrative verso "il basso" del sistema di governo).

E' ampiamente riconosciuto dagli studiosi di economia pubblica che intanto è possibile mantenere il saldo di bilancio, in caso di recessione, attestato sul rispetto del vincolo del 3%, in quanto sia riscontrabile una effettiva elasticità sia delle entrate che delle spese rispetto alle variazioni del P.I.L..

In altri termini, se l'anelasticità delle entrate ma, soprattutto, delle spese di un qualsiasi bilancio pubblico è assai elevata, tanto maggiore si dimostrerà il peggioramento del saldo conseguente a una situazione recessiva dell'economia (nazionale-locale, da intendere quest'ultimo termine come "regionale").

Dal momento che gli stabilizzatori automatici si dimostrano ancora, nel Paese, relativamente deboli, in conseguenza di una elasticità delle spese tendente allo 0, si presenterebbe relativamente bassa l'elasticità del saldo di bilancio rispetto al PIL.

Occorre tenere presente il fatto, tra l'altro, che, secondo la stima effettuata dalla Commissione Europea, il grado di sensibilità del saldo alle variazioni congiunturali del PIL si attesta al valore dello 0,5, mentre il saldo di medio periodo compatibile con il Patto è un disavanzo dell'1,2% del P.I.L..

3. Il ruolo unificante dello Stato, attraverso la regolazione della materia della contabilità pubblica.

Abbiamo avuto cura di richiamare all'attenzione i tempi e le sedi in cui il Governo nazionale ha ritenuto di coinvolgere nel processo decisionale di formazione del bilancio dello Stato. Anche perché a tali obblighi il Governo nazionale non può sottrarsi. E questo perché il nuovo assetto costituzionale, collocando gli enti territoriali al fianco dello Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, attribuisce agli stessi pari dignità istituzionale, pur nella diversità delle rispettive competenze, e sancisce definitivamente il riconoscimento della loro autonomia politica.

Con il novellato art. 114 Cost. che sancisce il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città, Regioni, essi sono stati resi partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano, che non è più prerogativa della sola istituzione statale. Si è elevata in tal modo l'autonomia al ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano.

Ne consegue che le autonomie locali nel nuovo ordinamento costituzionale da mere articolazioni dello Stato, considerate quali circoscrizioni di decentramento statale, diventano il modo di essere della Repubblica che così si struttura come ordinamento delle autonomie.

L'impronta policentrica e pluralista dell'ordinamento repubblicano ha spinto la Corte a declinare la proclamata equiordinazione delle istituzioni costitutive l'ordinamento repubblicano, e ad individuare, al contempo, nell'istituzione statale la custode della tenuta unitaria dell'ordinamento.

Secondo la Consulta, l'art. 114 Cost. non comporta una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri diversi tra loro: solo allo Stato, infatti, spetta il potere di revisione costituzionale, mentre i Comuni, le Città metropolitane e le Province non hanno potestà legislativa.

Pertanto, allo Stato è riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una «posizione peculiare» desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di «un'istanza unitaria», manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2).

Tale istanza unitaria postula necessariamente che nell'ordinamento esista un soggetto – lo Stato – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.

La preoccupazione di continuare a salvaguardare un ordinamento giuridico unitario se, da un lato, ha spinto il giudice costituzionale a sostenere che nei settori di disciplina che presuppongono un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione di norme legislative da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale, sicché nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina statale; dall'altro, lo hanno indotto a spiegare che il Titolo V presuppone che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisce a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

La Corte ha cercato, poi, di preservare la tenuta unitaria dell'ordinamento anche attraverso la definizione delle cosiddette «materie trasversali» ovvero di quelle competenze del legislatore

statale idonee ad investire una pluralità di ambiti materiali, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza e la materia penale.

L'inserimento, fra le materie trasversali, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» è spiegato con l'attribuzione al legislatore statale di un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. E' su questo terreno che si misura l'entità delle risorse pubbliche che è giusto dedicare alla salvaguardia di tali diritti.

3.1 Il campo di prova per costruire un ordinamento unitario: la materia della contabilità pubblica nel contesto della finanza pubblica.

Particolarmente fertile per le tematiche concernenti l'unità dell'ordinamento si presenta il terreno della finanza pubblica.

A tal riguardo, il “Giudice delle leggi” ha precisato che il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato.

Stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, la disciplina dei tributi locali deve essere definita attraverso il concorso di più livelli di normazione: da un lato, la potestà regolamentare degli enti locali, il cui ambito di intervento è sempre necessariamente delimitato in forza della riserva di legge; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali, potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).

Nel modello a «due livelli», cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali, secondo la Corte un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire a quella regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo.

In ogni caso, in base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, la legge regionale deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale “quadro” o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento.

Il legislatore statale deve, difatti, non solo fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi, ma anche definire gli spazi ed i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.

E così la previsione statale di principio secondo cui le amministrazioni diverse dallo Stato possono ricorrere a «forme di autofinanziamento» non costituisce lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione, data la necessità che l'autonomia finanziaria regionale si conformi ai principi fondamentali fissati dalla legge statale.

Né, in questa dimensione interpretativa, costituisce violazione dell'autonomia finanziaria regionale la scelta legislativa di ridurre i trasferimenti e gli stanziamenti statali a seguito di entrate proprie, per le residue quote di finanza «derivata» che ancora alimentano la finanza regionale: per la sua natura di norma di principio e per l'interpretazione che deve essere data al necessario presupposto compensativo di corrispondenti entrate proprie regionali, questa circostanza non è, infatti, tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale.

Tra le innovazioni introdotte dalla riscrittura dell'art. 119 Cost. l'attenzione della Corte è stata riposta, in particolare, sulla possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento.

Il Giudice delle leggi ha escluso, nel caso in esame, che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento.

Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte. Pertanto, il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova applicazione nei confronti di tutte le Autonomie, sia ordinarie che speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria.

Il nuovo disegno della finanza pubblica ha spinto, inoltre, la Consulta ad avanzare una rilettura dei principali strumenti legislativi: la legge finanziaria e il patto di stabilità.

E' stato affermato a tal riguardo che non è contestabile il potere del Legislatore statale (Parlamento) 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.

La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni relative come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato (art. 117, c. 1, Cost.).

Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal Legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un certo arco temporale anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenuto conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Su un punto occorre soffermare l'attenzione. In sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o

sull'assestamento del bilancio dello Stato, non è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni.

Tale coinvolgimento - in ossequio al principio di leale collaborazione - deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata.

D'altra parte, il coordinamento finanziario può richiedere l'adozione di misure tecniche ministeriali necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, vale a dire, in base all'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo onde consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", senza che, tuttavia, sia attribuito al Ministro il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse.

Pertanto, la previsione della comunicazione periodica al Ministero dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti, essendo espressione di un coordinamento essenzialmente informativo, riveste una funzione meramente conoscitiva e non risulta lesiva dell'autonomia degli enti territoriali. E' in questo solco che va interpretata la disposizione contenuta nell'art. 13 (la costituzione della banca-dati delle amministrazioni pubbliche) della legge n. 196/2009: si intende creare una banca-dati capace di supportare il governo delle entrate (federalismo fiscale) e delle spese (contabilità pubblica in senso stretto).

Se questo è il quadro generale altrettanto degne di evidenza appaiono alcune decisioni della Corte Costituzionale concernenti specifici aspetti della nuova architettura della finanza pubblica, quali l'individuazione dei tributi regionali e locali.

La circostanza che l'IRAP sia stata istituita con legge statale e che alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa - nonostante la sua denominazione - non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

Né la tassa automobilistica può qualificarsi «tributo proprio della regione», nel senso oggi fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost..

Alle Regioni a statuto ordinario è, infatti, stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa.

La Corte ha, inoltre, sottolineato che rispetto alle imposte statali sui redditi le regioni e gli enti locali possono solo aggiungere aliquote addizionali, senza peraltro poter esercitare alcun potere in tema di determinazione degli oneri deducibili.

Infine, il Giudice costituzionale ha avuto cura di spiegare che se il potere di determinare i

flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale.

Il potere di determinare transitoriamente i flussi di cassa può, dunque, essere esercitato solo in correlazione e al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione.

Ed è evidente che, ove così non fosse, la Regione o la Provincia autonoma disporrebbe dei rimedi giurisdizionali del caso per far valere le eventuali lesioni della propria autonomia.

Infatti il Ministro, in questo caso, non gode di un ambito di discrezionalità politica, bensì solo di un potere di determinazione prevalentemente tecnica il cui esercizio è ancorato a parametri oggettivi.