



IL COORDINAMENTO DINAMICO DELLA FINANZA PUBBLICA NELLE RIFORME*

di

Lucia Cavallini Cadeddu

*(Professore ordinario di Diritto Amministrativo
– Università di Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza)*

1 giugno 2011

SOMMARIO: - 1. Premessa. Riferimenti costituzionali – 2. Il coordinamento dinamico tra “federalismo fiscale” e “contabilità e finanza pubblica” – 3. Principi fondamentali sul coordinamento dinamico e sulle relative regole procedurali – 4. Ulteriori disposizioni di interesse per il coordinamento dinamico - 5. Prospettive e problematicità

1. Premessa. Riferimenti costituzionali

Una serie di recenti riforme investe con notevolissimo rilievo le manovre finanziarie, riguardate in riferimento ai diversi livelli di governo e nel quadro dell’integrazione europea, sancendo la transizione¹ del nostro ordinamento finanziario-contabile dal bilancio dello Stato alla finanza pubblica. Agli interventi realizzati nel corso del 2009, la legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione", e la legge 31 dicembre 2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”, si aggiunge la legge 7 aprile 2011, n. 39, di “Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196,

* Il presente lavoro è destinato agli Studi in onore di Maria Luisa Bassi.

¹ G. DELLA CANANEIA, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, 1149.

conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri”.

Nell'ambito di queste normative, il “coordinamento dinamico della finanza pubblica”, per il coinvolgimento delle autonomie, è un tema che acquisisce per la prima volta in questi termini autonomia ed evidenziazione.

Occorre tuttavia rilevare come il quadro costituzionale si presenti carente in riferimento alle procedure finanziarie che in un sistema multilivello divengono inclusive del coordinamento delle finanze autonome.

Nonostante elementi di coordinamento dinamico da tempo appartengano² alle procedure finanziarie nazionali, nella carta costituzionale le manovre di finanza pubblica rilevano esclusivamente come disciplina “atomistica”³ del bilancio “dello Stato”, estesa in parallelo alle altre realtà. Disciplina incentrata sulla “solennità” procedurale e sulla condivisione dell'indirizzo (ma esclusivamente) nell'ambito della forma di governo ed in riferimento (unicamente) alla legge di bilancio.

Per altri aspetti, la Costituzione finanziaria consente una reinterpretazione⁴ sistematica o si adegua alle trasformazioni che investono l'assetto dei pubblici poteri, recependo la richiamata transizione.

Ciò che è avvenuto per i condizionamenti sovranazionali, che, per il tramite oggi dell'art. 117, comma 1, comportano la perdita della sovranità di bilancio in ordine agli equilibri, e riducono la portata delle decisioni finanziarie nazionali agli elementi allocativi.

² Nella articolazione multilivello dell'indirizzo e delle responsabilità della gestione. M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Giuffrè, Milano, 2004; G. DI GASPARE, N. LUPO, *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005; G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2006; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; N. LUPO, *Costituzione e bilancio (l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento)*, LUISS University Press, Roma, 2007; P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, il Mulino, Bologna, 2008. Nell'ottica della contabilità pubblica rinnovata, G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, il Mulino, Bologna, 2010. Sottolinea N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente*, in www.federalismi.it, 2009, 23, che il rischio proprio di tutti i sistemi multilivello è quello di una scomparsa dei meccanismi tipici della responsabilità politica. Le dinamiche dei flussi finanziari, determinanti la scala delle priorità e le scelte allocative proprie di ciascun livello territoriale, devono svolgersi nella massima trasparenza, così da poter essere controllate dalle assemblee parlamentari e, potenzialmente, dall'opinione pubblica.

³ Così A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in www.asstrid-online.it, 8 agosto 2009. Inoltre, ID., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969; S. BARTOLE, *La formazione delle leggi*, in G. BRANCASI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, 197.

⁴ Che si esprime ad esempio nell'estensione (oggi sviluppata all'art. 19 della legge n. 196) dell'obbligo di copertura agli oneri gravanti su bilanci altrui; nonché nella rilettura dell'art. 100, comma 2, a fondamento di controlli tanto sulla generalità dei conti pubblici quanto sull'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

La più recente evoluzione⁵, tuttora in atto, nelle regole europee per le finanze pubbliche, persegue un coordinamento più esteso, che incide sui tempi e sugli strumenti della programmazione finanziaria, tanto da imporre di intervenire sulla legge n. 196 appena approvata⁶.

Fattore preponderante la crisi economica, che acuisce carenze di fondo, inducendo ad impostare le convergenze sui vincoli di bilancio nell'ambito delle politiche economiche. Si impongono così nuovi percorsi, già avviati, per il coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio, con il cosiddetto "semestre europeo"⁷. Nonché una serie di proposte⁸ per: una rinnovata applicazione del Patto; un meccanismo permanente di gestione delle crisi economico finanziarie; nonché requisiti essenziali comuni nelle regole di contabilità e di programmazione (c.d. quadri nazionali di bilancio⁹).

⁵ R. LOIERO, *La nuova governance delle politica economica dei Paesi UE*, in www.federalismi.it, 2010, 22; R. PEREZ, *Riformare la finanza pubblica*, Relazione al Convegno *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Cagliari, 15-16 ottobre 2010; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2011, 1; G. COGLIANDRO, *La nuova governance economica europea: cronaca di un anno*, in www.federalismi.it, 2011, 8.

⁶ V. Relazione al disegno di legge C 3921 e i relativi documenti e dossier nei siti internet delle Camere. Inoltre XVI Legislatura, Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei Deputati e 5° (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C 3921 recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*. Sulla precedente incidenza delle regole europee sulla disciplina di bilancio, N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 523.

⁷ Consiglio ECOFIN 7.9.2010. Ispirato alla strategia *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva*, 3.3.2010, COM(2010)202. In gennaio la Commissione presenta al Parlamento europeo l'indagine annuale sulla crescita; in febbraio/marzo, il Consiglio europeo elabora le "linee guida"; in aprile gli Stati presentano i Piani nazionali di riforma (PNR), ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC); in giugno, la Commissione europea formula le raccomandazioni; in luglio, il Consiglio Ecofin e il Consiglio occupazione e affari sociali approvano le raccomandazioni; nei mesi successivi gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio.

⁸ Il Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 conviene che il pacchetto di proposte è fondamentale per la disciplina di bilancio e per evitare squilibri economici eccessivi. - In ordine agli equilibri di bilancio, due proposte mirano a modificare i regolamenti relativi al patto di stabilità, ed una a proporre un nuovo regolamento. Infatti la proposta COM(2010)526 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 settembre 2010, mira a modificare il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. La proposta COM(2010)522 del Consiglio, del 29 settembre 2010, è volta a modificare il regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. La proposta COM(2010)524 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2010, propone un nuovo regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro. - Vi è inoltre una proposta di direttiva che tende ad armonizzare i sistemi contabili: la proposta di direttiva COM(2010)523 del Consiglio, del 29 settembre 2010, che concerne i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. - Due proposte di nuovi regolamenti sono dedicate al tema degli squilibri macroeconomici. Si tratta della proposta COM(2010)527 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2010, per un nuovo regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macro-economici, e della proposta COM(2010)525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2010, per un nuovo regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macro-economici eccessivi nell'area dell'euro.

⁹ E' richiesto: l'allineamento tra i sistemi di contabilità nazionali e il sistema europeo dei conti nazionali e regionali), per la trasmissione dei dati contabili di cassa secondo le periodicità richieste; regole e parametri

Inoltre, mentre finora l'art. 3 del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi si limitava a richiedere che gli Stati “assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato in questo settore”, il diritto europeo dismette la propria neutralità nei confronti dell'ordinamento nazionale. Infatti la proposta¹⁰ di assicurare requisiti essenziali comuni prevede di agire mediante direttiva. Inoltre il “patto per l'euro”¹¹ tra Capi di Stato e di Governo dell'11 marzo 2011, richiede che “gli Stati membri della zona euro si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita”, nonché, significativamente, che ciò avvenga utilizzando uno strumento giuridico di natura “forte”, ovvero la Costituzione¹² o una normativa quadro, determinando l'inserimento nel DEF presentato nel 2011 l'impegno ad introdurre nella Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio mediante un appropriato testo di riforma costituzionale.

Nei rapporti interni, l'adeguamento al nuovo assetto determina, nella riformulazione delle competenze legislative del 2001, la esplicita comparsa della “finanza pubblica” considerata complessivamente, e in uno con la esigenza del suo coordinamento, nonché in stretta connessione con il coordinamento del sistema tributario e con l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Le indicazioni per le norme statali che incidono sulle politiche di bilancio dei diversi livelli di governo non possono che trarsi dal quadro generale della nuova distribuzione delle competenze legislative. Innanzitutto, in assenza di riferimenti diretti¹³ alle politiche

contabili che recepiscano i vincoli europei e fissino adeguate procedure di controllo; programmazione finanziaria a carattere pluriennale; di includere in ciascun quadro nazionale di bilancio l'intero sistema dei conti pubblici, con particolare riferimento alla finanza delle autonomie territoriali, onde garantire la “responsabilità di bilancio” dei diversi livelli di governo.

¹⁰ Si veda l'analisi de “l'impatto delle proposte della Commissione europea sull'ordinamento italiano” in Camera dei deputati, XVI Legislatura, dossier n. 69, *La nuova governance economica dell'Unione europea*, 19, dove si rileva che comunque molti principi risultano già integrati nella nostra normativa, nonché gli approfondimenti in R. LOIERO, *La nuova governance delle politica economica dei Paesi UE*, cit.

¹¹ Riportato anche in allegato alla premessa del DEF 2011, nella quale viene definito “Trattato nel Trattato”, e ispirato alle raccomandazioni della *Task Force* sulla buona gestione economica, presieduta dal Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy e costituita dal Presidente del c.d. Eurogruppo, dal Commissario per gli affari economici e monetari, dal Presidente della Banca centrale europea e dai ministri dell'economia degli Stati membri dell'Unione, che si è riunita per la prima volta il 21 maggio 2010 ed ha concluso i suoi lavori con la presentazione di una Relazione finale al Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010.

¹² Di notevole interesse in tal senso le riforme della Costituzione tedesca del 2006 e del 2009, sulle quali Senato della Repubblica, servizio studi, dossier n. 287, *La riforma costituzionale tedesca del 2009* (Föderalismusreform II) e *il freno all'indebitamento*, aprile 2011. Sui complessi problemi legati alla ipotesi di creare vincoli quantitativi di livello costituzionale, A. BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANANEA – G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998, 62; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini, Pisa, 2000.

¹³ Il più ampio complesso di materie riferibili alla politica economica viene regolato (G. DI GASPARE, *Brevi note su disciplina dell'economia tra competenza esclusiva dello Stato, competenza residuale delle regioni e altre*

economiche e finanziarie, dalla richiamata funzione di coordinamento della finanza pubblica, che si attesta tra le competenze concorrenti, nonché funzionali, ovvero tra gli strumenti “nominati” di emersione dell’interesse nazionale. Nel coordinamento dinamico la connotazione trasversale della competenza acquisisce la sua maggior misura.

Il coordinamento presenta un ruolo sempre più centrale¹⁴ nell’ordinamento della finanza pubblica, costituendo¹⁵ tuttavia più un metodo che un valore di per sé, dovendosi le sue finalità rilevare dai valori di contesto.

Si impone quindi di curare innanzitutto l’effettiva rispondenza¹⁶ della relativa legislazione¹⁷ statale alle sue finalità, nonché la sua correttezza quanto a limiti, proporzionalità funzionali, e soprattutto, in riferimento ad interventi destinati a ripetersi, modalità procedurali nonché esigenze di partecipazione e collaborazione.

Ma la disciplina recata dal titolo V, nonostante l’emergere delle esigenze procedurali dallo stesso art. 5 (in ordine all’adeguamento dei metodi della legislazione), è incompleta, proprio su questo piano, essenziale per gli interventi dinamici ancor più che per quelli a carattere strutturale e organico. Né agiscono in ordine alle procedure legislative i termini di effettività delle esigenze sistemiche del principio, eminentemente processuale, di leale collaborazione,

riserve di legge in Costituzione, in www.amministrazioneincammino.it) mediante attribuzione alla competenza esclusiva statale della moneta, tutela del risparmio e dei mercati finanziari, sistema tributario e contabile dello Stato e perequazione delle risorse finanziarie, mentre armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario si ascrivono alla competenza concorrente. Emerge pertanto «l’intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero paese», ciò che la Corte costituzionale ha ricavato (sentenze nn. 14 del 2004 e 242 del 2005) dal complessivo disegno di riparto delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione ed in particolare dagli strumenti statali di intervento esclusivo elencati nell’art. 117 Cost., comma 2, lettera e). Ciò significa che sussiste in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell’art. 117 Cost. Peraltro, in questi diversi casi, gli organi statali dovranno necessariamente utilizzare altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione.

¹⁴ V. da ultimo, D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in www.federalismi.it, 2010, 22, per il quale “il coordinamento è il criterio chiave dell’organizzazione del sistema della finanza pubblica nazionale” che si articola sui tre poli, europeo, nazionale e locale. Sul coordinamento della finanza pubblica come architrave del nuovo assetto delle relazioni tra centro e periferia, anche G. M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 1, 119.

¹⁵ Sull’essenza del coordinamento, V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962, 631; e la Relazione della ACOFF, in www.governo.it, che sottolinea come il termine sia presente in Costituzione agli artt. 41 e 95. Per il rilievo che le finalità del coordinamento devono rilevarsi dai valori di contesto, K. NIKIFARAVA, *L’autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 5, 751; P. DE IOANNA, *Il titolo V della Costituzione: livelli essenziali e perequazione. Note e spunti dalla recente giurisprudenza costituzionale*, in www.giustiziaamministrativa.it, 2004.

¹⁶ Ipotizza A. BRANCASI, *Ambito e regole del coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, Relazione al Convegno *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Cagliari, 15-16 ottobre 2011, che, al limite, per il coordinamento dinamico tali parametri dovrebbero determinarsi mediante la sua disciplina “statica”.

¹⁷ L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento della finanza pubblica. Dopo la riforma costituzionale*, in http://joomla.ddp.unipi.it/documenti/pisarum_joe/appendici/cavallini/cavallini%203.pdf

principio il cui fondamento può essere individuato oltre che negli articoli 5, 97 e 114, in riferimento all'art. 119, ma che è sviluppato dalla Corte costituzionale solo limitatamente alle attività amministrative ed ai contenuti della relativa legislazione.

2. Il coordinamento dinamico tra “federalismo fiscale” e “contabilità e finanza pubblica”

Già in assenza di attuazione del titolo V in termini di disciplina organica (statica) di coordinamento e armonizzazione, la necessaria esplicitazione del coordinamento dinamico¹⁸ è comunque avvenuta, con vincoli alle politiche di bilancio (non sempre solo) coincidenti con il cosiddetto patto di stabilità interno. A seguito del rinnovamento costituzionale questo si fonda espressamente, fin dalla legge finanziaria per il 2003, sulla potestà legislativa di coordinamento della finanza pubblica, nei cui limiti deve contenersi, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale. Gli interventi dinamici non cesseranno ma anzi si amplificheranno¹⁹ a seguito della attuazione del nuovo regime finanziario che impone ulteriori elementi di convergenza.

Piuttosto, assumono prevalente, problematico, rilievo gli appositi²⁰ atti e procedimenti nonché le relative forme di collaborazione. L'esigenza di fornire una disciplina organica “sul” coordinamento dinamico della finanza pubblica ha acquistato rilievo nelle analisi e nelle proposte avanzate in questi anni tanto in riferimento al sistema di rapporti finanziari intergovernativi²¹ quanto al processo di bilancio²². Si sono così accentuate le problematiche

18. La distinzione tra coordinamento statico- strutturale e dinamico- congiunturale è introdotta da S. BUSCEMA, *Trattato di Contabilità di Stato*, Milano, 1979, 186. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e coordinamento della finanza pubblica*, in *Regione e governo locale*, 1986, 6, 1; oggi, ID., *Ambito e regole del coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, Relazione al Convegno *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, cit..

¹⁹ Come già prefigurato in A. BRANCASI, *Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli enti locali*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, 359; ID., *Due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 1425; M. BERTOLISSI, *Intervento*, in G. BERTI, G. C. DE MARTIN, (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Luiss Edizioni, Roma, 2002, 171.

²⁰ Osserva A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria delle regioni e l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 1, 41, che per la realizzazione della cornice del coordinamento si rafforza l'esigenza di una vera Camera delle autonomie “concepita...anche come mezzo per differenziare i procedimenti legislativi e diversificare la forza dei relativi atti in modo da evitare che il medesimo tipo di atto sia preposto a specificare il modello di finanza pubblica delineato dalla Costituzione a stabilire le regole per adeguarlo al cambiamento della realtà, ad attuare tali regole ed a prendere le decisioni congiunturali di finanza pubblica”.

²¹ In particolare il testo “Giarda bis”, disegno di legge delega per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, AC 3100 del 29 settembre 2007, nonché, tra i lavori e le proposte precedenti, la Relazione dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale.

²² Si vedano in particolare le risoluzioni del 4 e 6 giugno 2002, rispettivamente della Camera e del Senato ed i disegni di legge nn. 1492 Senato e 1548 Senato del 2002 (Corte dei conti, *Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione bilancio del Senato sui disegni di legge di riforma delle procedure e della struttura del bilancio e dei conti pubblici*, 2002; P. DE IOANNA, M. DEGNI, *Patto di stabilità interno, costituzione finanziaria*,

sostanziali e procedurali della legge finanziaria/di stabilità, e più in generale delle decisioni di finanza pubblica, portando ad auspicare, nell'Indagine parlamentare del 2007, di "superare il quadro storico della legislazione contabile, vale a dire della legge n. 468 del 1978 e delle sue successive modificazioni, posto che essa si riferisce quasi esclusivamente al bilancio dello Stato, per impostare una legge quadro interamente nuova per la finanza pubblica".

Oggi, disposizioni "sul" coordinamento dinamico si riscontrano in ciascuna delle leggi di recente approvate, tra l'altro con la conseguenza che la ricostruzione della disciplina così predisposta non è agevole. Già tra le leggi del 2009 interferenze e contraddizioni tra i contenuti, nonostante i ritocchi ai testi originari²³, concernono in larga misura proprio il coordinamento dinamico.

Quanto al fondamento costituzionale indicato nelle due normative, una serie di perplessità sono da ricondurre prevalentemente al fatto che in entrambe si riscontra l'intreccio di una pluralità di oggetti e di competenze.

La legge n. 42²⁴, per i contenuti non riconducibili alla perequazione (ovvero al fondo perequativo e agli interventi ex art. 119, comma 5), reca disposizioni volte a stabilire "in via

strumenti contabili: ipotesi di riforma del titolo IV e V della legge 468/78, in *Rassegna parlamentare*, 2001). Inoltre l'Indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio svoltasi in Parlamento nella XIV° legislatura ed il disegno di legge n. 1262 Senato del 2007. Nel documento conclusivo dell'Indagine approvato dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato nelle sedute rispettivamente dell'8 e 15 maggio 2007, si osserva che occorre andare oltre l'impostazione del disegno di legge sul federalismo fiscale, che deve essere affiancato ed integrato da una legge di coordinamento della finanza pubblica. Nella *Relazione* del Presidente della Camera in sede di Giunta per il regolamento (seduta del 28 febbraio 2007), sulla necessità di rivedere la legge finanziaria, si osserva che, mentre in passato ci si è incentrati sulla finalità di limitare il contenuto improprio ora occorre lavorare per organizzare in modo adeguato il contenuto proprio alla luce dei nuovi compiti richiesti da un sistema di governo della finanza pubblica strutturato su più livelli.

²³ Al riguardo V. NICOTRA, *Il ddl "legge di contabilità e finanza pubblica": primi interrogativi e considerazioni sulla sua compatibilità con la legge sul federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it, 2009. La complessa evoluzione che le norme hanno subito nell'iter parlamentare (in particolare nel passaggio alla Camera del disegno di legge n. 2555) si è dovuta improntare a finalità di ricordo.

²⁴ Sulla quale si richiamano qui R. BIFULCO, *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, in www.nelmerito.com, 5 marzo 2009; ID., *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it, 2009; E. BUGLIONE, *Alcune osservazioni costruttive sul ddl delega in materia di federalismo fiscale in merito al finanziamento delle regioni*, in www.issirfa.cnr.it; D. CABRAS, *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del parlamento*, in www.federalismi.it, 2009, 11; F. COVINO, *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art.119 Cost.*, in www.federalismi.it, 2009, 7; G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009; A. FERRARA, G. M. SALERNO, *Il "federalismo fiscale"*, Jovene, Napoli, 2010; L. FIORENTINO, *I profili organizzativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 8, 831; E. JORIO, *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2009, 8; N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente*, cit.; A. MORRONE, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, in www.forumcostituzionale.it, 30 novembre 2008; R. NANIA, *La questione del "federalismo fiscale" tra principi costituzionali ed avvio del percorso attuativo*, in www.federalismi.it, 2009, 23; R. PEREZ, *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 8, 809; G. RIVOSECCHI, *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*:

esclusiva” i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, in espressa connessione con i principi del sistema tributario. Inoltre si proclama in via generale in attuazione dell’art. 119. L’ipotizzato riferimento anche all’art.117, più adeguato²⁵ per la nostra specifica materia (il “coordinamento dei diversi livelli di governo” cui si dedica in particolare il capo VI), non è poi stato introdotto. Ma tra i principi e criteri direttivi generali, si impone²⁶ espressamente ai decreti legislativi il rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Inadeguato²⁷ appare il riferimento all’interessamento delle Regioni a statuto speciale e del tutto carente l’esplicitazione del relativo fondamento costituzionale.

Nella legge n. 196²⁸, tenuto conto dei ben diversi²⁹ ambiti materiali che si accostano nel provvedimento, non appare congrua la riconduzione (art. 1, comma 4) alla competenza

un’occasione mancata, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008; ID., *La ridefinizione dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008; ID., *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in www.astrid-online.it 2009; G. M. SALERNO, *Il federalismo fiscale Alle porte: opportunità e problematiche*, in www.federalismi.it, 2009; ID., *Verso l’approvazione finale della legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2009; S. TRAVERSA, *Termini e modalità procedurali per la predisposizione dei decreti delegati di attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 3, 79; E. VIGATO, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in www.federalismi.it, 2009, 13.

²⁵ Osserva A. BRANCASI, *Ambito e regole del coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, cit., che la titolarità della potestà di coordinamento un tempo era relegata in una apposita disposizione costituzionale (l’art 119), Attualmente, invece, l’art 119 si limita a definire l’architettura dell’autonomia finanziaria, ma è poi la norma sulla potestà legislativa (l’art 117) a qualificare la natura dei poteri mediante i quali essa è esercitata e di quelli che incidono su di essa. E’ quindi nell’art 117 che va individuato a chi è attribuito il potere di edificare il sistema c.d. di federalismo fiscale (“coordinamento statico”) ed a chi è riconosciuta la potestà di indirizzare l’uso che dei relativi poteri può essere fatto (“coordinamento dinamico”).

²⁶ Art. 2, comma 2, lett. n).

²⁷ Nonostante solo alcuni articoli siano espressamente indicati come applicabili, non si può non ritenere che anche altre norme, come quelle per l’armonizzazione contabile, debbano imporsi pure alle Regioni speciali in quanto riconducibili a limiti compatibili con i loro statuti. Così anche negli studi elaborati in Parlamento. Coerentemente G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, cit., rileva la mancata individuazione e qualificazione di determinate disposizioni come norme fondamentali di grande riforma economico-sociale. G. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, cit. Nel decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, infatti, oltre alla affermazione che “le disposizioni recate dal presente decreto costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell’unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell’articolo 120, secondo comma, della Costituzione”, si aggiunge che “le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano con legge i propri ordinamenti alle presenti disposizioni, che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell’ordinamento giuridico dello Stato, nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti e dalle relative norme di attuazione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome che esercitano le funzioni in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale provvedono alla medesima finalità con riferimento agli enti locali dei rispettivi territori ed agli altri enti ed organismi ad ordinamento regionale e provinciale.

²⁸ Corte dei conti, *Elementi per l’audizione in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e*

legislativa per il coordinamento della finanza pubblica di tutte le disposizioni³⁰ recate dalla legge e dai decreti legislativi, che si occupano anche dettagliatamente del sistema contabile statale.

Senza contare l'apparente inconciliabilità con la affermazione (comunque problematica) nella legge n. 42 che la stessa è volta stabilire in via esclusiva i principi del coordinamento. Incongruenza che potrebbe essere sciolta attraverso un percorso argomentativo che (tenendo conto del duplice riferimento costituzionale per il coordinamento, sia all'art. 117 che all'art. 119) ritenga l'esclusiva riferita solo ai principi di coordinamento della finanza pubblica funzionali all'assetto delle entrate e al coordinamento del sistema tributario evocati all'art. 119 del quale la legge n. 42 è "in attuazione". Principi che costituiscono presupposti per l'esercizio della potestà tributaria nell'orientamento della Corte costituzionale.

La previsione dell'applicazione alle Regioni a statuto speciale "nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti"³¹, pur troppo vaga, appare in linea con la visione anche della Corte costituzionale di un coordinamento che si impone "passando" per i principi ed i limiti alla legislazione regionale fissati negli statuti speciali, senza applicazione della clausola di maggior favore.

La predisposizione delle varie norme che vanno a comporre il quadro complessivo della disciplina organica del coordinamento dinamico si è sviluppata con diverse modalità procedurali nell'adozione delle due leggi, e si differenzia nell'esercizio delle deleghe dalle stesse attribuite. Ulteriormente differenziata risulta infine la disciplina della procedura delineata per la futura legislazione di coordinamento dinamico.

potenziamento del sistema dei controlli, Senato della Repubblica, V Commissione, 8 aprile 2009. F: BASSANINI G MACCIOTTA, *Prime osservazioni sul disegno di legge A.C. 2555 di riforma della contabilità dello Stato*, in www.astrid-online.it, 8 luglio 2009; P. DE IOANNA, *Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?*, in *Queste istituzioni*, 2010, 79; R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello stato e degli enti pubblici*, in www.federalismi.it, 2010, 1; V. NICOTRA, *Il ddl "legge di contabilità e finanza pubblica": primi interrogativi e considerazioni sulla sua compatibilità con la legge sul federalismo fiscale*, cit.; D. PERROTTA, *Prime riflessioni sul disegno di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica approvato dalla commissione bilancio del Senato*, in www.amministrazioneincammino.it; G. POLA, *La "morte" della legge n. 468/78: un auspicio di vita per il federalismo fiscale?*, in www.crw.it; G. RIVOSECCHI, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it, 8 giugno 2009; ID., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, in www.nelmerito.com, 22 gennaio 2010.

²⁹ In gran parte da ricondurre alla competenza esclusiva dello Stato sul proprio sistema contabile.

³⁰ A maggior ragione tenendo conto che per la sentenza della Corte costituzionale, n. 297 del 2009, una "disposizione censurata nella parte in cui afferma che possono essere desunti «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» da norme che, per il loro contenuto, sono inidonee a esprimere tali principi, realizza un'inammissibile ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale. Di qui, la sua illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.", come rilevato da R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello stato e degli enti pubblici*, cit., 4, nota 4.

³¹ Più adeguata rispetto alla precedente formulazione che manteneva fermo quanto previsto dagli statuti speciali.

Tra i procedimenti seguiti, soltanto nella adozione della disciplina del “federalismo fiscale” si riscontrano effettive aperture autonomistiche nella ricerca costante del consenso³², nonostante peraltro alcune perplessità si siano avanzate³³ in merito a profili di costituzionalità³⁴, al rinvio³⁵ della concretizzazione e della effettività delle scelte, alla genericità dei principi e criteri direttivi. Per la disciplina contabile, anche nella revisione del 2011, è prevalsa invece la collaborazione tra Parlamento e Governo che ha abitualmente caratterizzato le riforme del processo di bilancio.

Quanto alle procedure³⁶ per gli sviluppi delle deleghe conferite dalla legge n. 42, gli elementi qualificanti sono di carattere innovativo³⁷ e con soluzioni che possono costituire modelli per futuri sviluppi. E’ inclusa l’intesa da sancire in sede di Conferenza unificata mentre la marginalizzazione del Parlamento³⁸ è attenuata³⁹ dalla istituzione della

³² Senato della Repubblica, servizio studi, dossier n. 57, Camera dei Deputati, servizio studi, documentazioni e ricerche, n. 20, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, ottobre 2008; Camera dei Deputati, Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale. Documento conclusivo approvato dalla Commissione*, visibile in www.federalismi.it, 2009. E. VIGATO, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, cit. G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi “verticali” ed “orizzontali”*, in www.federalismi.it, 2009, 21, sottolinea come la “dialettica interistituzionale che ha valorizzato il confronto sia in sede parlamentare sia tra regioni ed enti locali” caratterizzante l’iter di predisposizione ed approvazione del provvedimento rappresenti “un elemento fondamentale per superare le diatribe sui punti nodali del testo”. Ma vi rileva i segni della “fuga dalle Conferenze”, in quanto l’iniziativa governativa dell’AS 1117 e le modifiche intervenute in sede di esame parlamentare sono state sì concertate col sistema delle autonomie ma non in sede di Conferenza unificata. Rileva anche G. PUCCINI, *Raccordi fra governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in www.federalismi.it, 2009, 20, il manifestarsi nella prassi di modalità di raccordo fra Governo e autonomie territoriali non espressamente previste dalla legge, tra cui incontri sul testo dello schema di disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale.

³³ Una ricostruzione delle varie posizioni in E. VIGATO, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, cit.

³⁴ D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in www.costituzionalismo.it.

³⁵ A. MORRONE, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di “federalismo fiscale”*, cit. Sull’uso della delega per la formulazione di principi fondamentali in materie di competenza concorrente, R. PIGNATONE, *Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2011, 5.

³⁶ I decreti legislativi previsti dalla legge n. 42 sono adottati previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata. In mancanza dell’intesa il Consiglio dei Ministri trasmette una relazione alle Camere indicando le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta. Qualora anche a seguito dei pareri parlamentari il Governo non intenda conformarsi all’intesa trasmette alle Camere e alla Conferenza unificata una relazione. Si ricorda come per l’adozione dei decreti richiesti dalla legge La Loggia già si era prevista una procedura complessa con acquisizione di doppio parere sia della Conferenza Stato Regioni che delle Commissioni parlamentari competenti per materia nonché della Commissione per le questioni regionali.

³⁷ N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente* □, cit., che sottolinea l’espresso coinvolgimento delle Camere. Anche nelle procedure previste in questa legge tuttavia la cooperazione è fortemente accentrata e debole, per B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2011, 9.

³⁸ Critico R. BIFULCO R., *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, cit.; ma non sulle soluzioni definitive ID., *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, cit., quando prende atto che le peculiari esigenze del federalismo fiscale sembrano aver

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Per di più occorre rilevare come attualmente soltanto nei confronti dei decreti legislativi dei vincoli procedurali possano imporsi⁴⁰ con la forza dell'interposizione. La particolare "tenuta" si è evidenziata nella vicenda che si è sviluppata intorno al decreto sul cosiddetto "federalismo municipale"⁴¹, quando il mancato rispetto delle prescrizioni procedurali ha determinato il rifiuto di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica.

Dai contenuti delle normative, si può (ri)costruire la disciplina "organica" relativa al coordinamento dinamico della finanza pubblica. Non in senso proprio, per l'avvertenza che si tratta di interventi legislativi di livello ordinario. Tale limite, in riferimento al processo di bilancio statale, è stato finora attenuato dal rilevante supporto dei regolamenti parlamentari.

Nell'inquadramento sistematico dell'istituto, si rileva nella legge n. 42, dedicata all'assetto delle finanze autonome, il nesso con l'affermazione dei principi più generali della responsabilità e dell'efficienza correlati all'espresso rilievo degli obiettivi di finanza pubblica e di quelli che possono definirsi "diritti di cittadinanza", coincidendo anche quelle della funzione di coordinamento con le fondamentali finalità⁴² perseguite dal complesso della

avviato un inedito processo di raccordo tra Governo, Parlamento, enti territoriali e organi tecnici, che conferma che gli ordinamenti federali sono sistemi altamente complessi e, proprio per questo, fondati su quel principio fondamentale di «lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo», di cui all'art. 2, comma 2.

³⁹ Per G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, cit., l'istituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e la previsione di inediti meccanismi di raccordo sono tentativi di reinserimento delle assemblee elettive e degli enti territoriali nel circuito della riforma. Ma il vero baricentro è rappresentato dalla Conferenza unificata, ancora prevalendo il raccordo con il sistema delle Conferenze piuttosto che con le assemblee elettive. N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente* □, cit., evidenzia, in riferimento alla Commissione bicamerale, due caratteri del tutto innovativi: da un lato, l'espressa abilitazione a che la Commissione ottenga informazioni dagli altri due organi che la legge istituisce; dall'altro, la possibilità per la Commissione di attivarsi spontaneamente, con veri e propri "indirizzi" preventivi.

⁴⁰ M. PIERONI, I. NORELLI, *I c.d. "limiti ulteriori" nel procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi, con particolare riferimento al coinvolgimento degli organi di raccordo tra livelli territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do. Sulla possibilità per le Regioni di lamentare in casi del genere l'illegittimità per motivi diversi dall'invasione della competenza legislativa, A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)*, in www.federalismi.it, 2011, 5. Avverte tuttavia il rischio di svuotare di contenuti l'opera del Parlamento senza ottenere un effettivo peso maggiore nella determinazione dei contenuti degli atti normativi, S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it.

⁴¹ Il federalismo municipale è stato approvato definitivamente una prima volta dal [Consiglio dei ministri straordinario del 3 febbraio 2011](#), e una seconda volta, dopo il passaggio alle Camere, nel [Consiglio dei ministri del 3 marzo 2011](#). Su [richiesta del Capo dello Stato](#), infatti, il provvedimento è stato di nuovo portato all'attenzione del Parlamento. Le comunicazioni del Governo sul decreto sono state rese in Senato il 22 febbraio con l'[intervento](#) del ministro Calderoli e successivamente alla Camera che ha approvato sul decreto una risoluzione il 2 marzo 2011. Sul tema R. DICKMANN, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in www.federalismi.it, 2011, 5.

⁴² Osserva A. MORRONE, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, cit., ad es., che l'obiettivo dei costi *standard* è collegato ad altre concorrenti finalità: la riduzione e il controllo della spesa

normativa che, incentrata su equilibrio e diritti nel rapporto tra risorse e funzioni, incide⁴³ sulla stessa parte I della Costituzione.

Nella legge 196 del 2009, volta al governo unitario della finanza pubblica, che si sovrappone ed accosta alla disciplina della contabilità dello Stato, affrontando per la prima volta in maniera organica l'intera problematica, l'inserimento di norme che attengono al coordinamento dinamico è tra gli aspetti⁴⁴ del provvedimento dai quali tale ottica maggiormente traspare. Significativamente, apre la legge il principio generale "di coordinamento" rappresentato dalla previsione che "le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità".

Peraltro, del tutto trascurate risultano⁴⁵ le attribuzioni di controllo della Corte dei conti anzi più che trascurate, oggetto di un tentativo di soppiantarle, nella proposta avanzata nel corso dell'*iter* parlamentare per l'affidamento della certificazione dei bilanci ad una apposita (diversa) autorità. Sul tema occorrerà tornare⁴⁶ almeno per gli sviluppi delle proposte in sede europea, infatti la Task Force guidata dal Presidente del Consiglio Europeo Van Rompuy, tra le altre cose, ha raccomandato "l'utilizzo o la costituzione di istituzioni pubbliche o organismi che forniscano analisi indipendenti, valutazioni e previsioni sugli argomenti di politica fiscale

pubblica; la riduzione della pressione fiscale; la semplificazione del quadro organizzativo dell'amministrazione pubblica.

⁴³ Così R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, cit., per il quale i problemi da affrontare "sono davvero micidiali". L'attuazione del c.d. federalismo fiscale ha infatti implicazioni così profonde sull'assetto dei rapporti interistituzionali da riguardare l'intera forma di Stato, anche come rapporto tra Stato e società. E (N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente* □, cit.) proprio in nome di questo carattere decisivo, ai fini della configurazione dello stesso *status* di cittadinanza, delle scelte che riguardano l'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, si spiega la particolare attenzione che il legislatore rivolge, all'interno della legge n. 42 del 2009, alle forme procedurali e organizzative con cui dovrà svolgersi la collaborazione tra i diversi livelli di governo, nell'attuazione della delega ivi prevista.

⁴⁴ Tra gli altri, la sostituzione dell'originaria intestazione del disegno n. 1397 presentato in Senato, "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli" e le rinnovate denominazioni per la "legge di stabilità" e la (successivamente sostituita) "decisione di finanza pubblica". Inoltre il formale assorbimento della disciplina della "contabilità generale dello Stato in materia di bilancio" contenuta nella legge n. 468 del 1978; la definizione dell'oggetto del titolo I, "principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili"; nonché del titolo III, "programmazione degli obiettivi di finanza pubblica". Il conferimento della delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili "in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica" anche con modifica nello stesso senso della legge n. 42.

⁴⁵ G. D'AURIA, *I controlli e le sanzioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 8, 844.

⁴⁶ Intervento del Presidente della Corte dei conti al Convegno *Legge di contabilità e finanza pubblica e nuova Governance economica dell'Unione europea*, Senato della Repubblica, Roma, 23 marzo, 2011.

interna come una strada per rinforzare la governance fiscale e assicurare la sostenibilità di lungo termine”.

La legge n. 39 del 2011⁴⁷, finalizzata a coordinare le procedure di programmazione economico-finanziaria interne con la nuova governance economica dell’Unione europea, accentua il ruolo del Governo e in parte delle Commissioni parlamentari. Mentre incide solo marginalmente sul coinvolgimento delle autonomie, come si evince anche dal riproporsi di perplessità sostanzialmente già avanzate in merito alla legge n. 196 nelle audizioni⁴⁸ di rappresentanti delle autonomie durante l’indagine conoscitiva che ha supportato l’*iter* parlamentare del disegno di legge.

3. *Principi sul coordinamento dinamico e sulle relative regole procedurali*

Nella legge n. 42, tra i principi e criteri direttivi generali⁴⁹ delle deleghe, possono riferirsi specificamente al coordinamento dinamico le finalità di assicurare, nella responsabilizzazione di tutti i livelli di governo: - il leale concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale; - nonché l’efficienza in termini di costi e fabbisogni, nel superamento della spesa storica, in relazione agli obiettivi di servizio. Inoltre la necessaria realizzazione di un sistema premiale e sanzionatorio teso a favorire l’efficienza della gestione ed il rispetto sia

⁴⁷ R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della Governance economica europea*, in www.federalismi.it, 2011, 8.

⁴⁸ Nelle quali, le proposte di correzioni ribadiscono il più ampio ruolo della Conferenza permanente per il federalismo fiscale nascente dalla legge n. 42, che ne prevede il pieno concorso alla definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno anche in termini di pressione fiscale e di indebitamento, ed auspicano la definizione di una cornice di riferimento a valenza generale che stabilisca gli aggregati soggetti a vincolo (preferibilmente in termini di saldi anziché di spese); gli enti sottoposti; il sistema di premi e sanzioni. Mentre alla programmazione ciclica dovrebbe competere esclusivamente la determinazione degli elementi quantitativi degli obiettivi che dovrebbero consistere unicamente nelle quote di indebitamento.

⁴⁹ Al capo I, “contenuti e regole di coordinamento finanziario”, art. 2, comma 1. Si richiama in particolare, a stralci dalle lettere: a), b), f), g), m), z): b), lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall’Unione europea e dai trattati internazionali; f), determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione; g), adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall’applicazione del patto di stabilità e crescita; m), superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard; z), premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell’esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni ... o l’esercizio delle funzioni fondamentali; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l’ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni ...o l’esercizio delle funzioni fondamentali..., o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all’articolo 18 della legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettera e).

degli equilibri che dei livelli essenziali delle prestazioni, dell'esercizio delle funzioni fondamentali e del patto di convergenza.

Espressamente, il coordinamento dinamico viene richiamato soltanto con riferimento al “patto di convergenza”⁵⁰, mentre la disciplina sul “patto di stabilità interno”, risulta sostanzialmente inclusa nelle deleghe, ma senza riferimento esplicito a tale terminologia. Infatti il capo VI, dedicato al “coordinamento dei diversi livelli di governo” si sviluppa su due articoli, dei quali uno (art. 17, “coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo”) si occupa, implicitamente, del patto di stabilità interno, in termini di obiettivi funzionali al patto di stabilità e crescita, saldi di finanza pubblica, livello di pressione fiscale in rapporto alla qualità dei servizi. L'altro (art. 18, “patto di convergenza”) qualifica come “norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica” espressamente solo quelle volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e fabbisogni, mentre la precedente versione⁵¹ inseriva nel patto di convergenza anche gli elementi di quello di stabilità.

Il riferimento espresso al patto di stabilità interno è rinvenibile invece solo nell'art. 27 per le Regioni a statuto speciale, coinvolte nei vincoli di stabilità ma non in quelli di convergenza, con il rinvio qui per la relativa disciplina organica a fonte di natura diversa dalla legge ordinaria, ovvero a norme (pertanto rafforzate) di attuazione dello statuto.

Iniziando dal patto di convergenza, il relativo oggetto consiste in norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.

Strumenti e procedure vengono articolati tra il documento di programmazione che individua obiettivi ed interventi previo confronto e valutazione congiunta in sede di

⁵⁰ F. ANCILLOTTI, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 8, 827. Per R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, cit., solo in quanto riferito al valore medio dei costi *standard*, e non all'arbitrio e all'inefficienza della spesa storica, può essere garantito il finanziamento integrale delle funzioni. E il passaggio, dalla spesa storica ai costi *standard* è reso necessario, oltre che dall'art.119 Cost., dal principio di buon andamento di cui all'art.97 Cost. per come deve essere riletto alla luce del nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Il criterio del costo *standard*, osserva, sembra discendere da un'interpretazione sistematica del nuovo titolo V e più ampiamente dal principio di autonomia. Del resto, anche il riferimento all'esercizio normale delle funzioni, contenuto nell'art.119, c.5, Cost., gli sembra rinviare a una nozione standardizzata di livelli di spesa fondata su criteri che garantiscano quella autonomia finanziaria, di cui all'art.119, c.1, Cost. V. anche E. JORIO, *Il federalismo fiscale al Senato. Due new entry: il patto di convergenza e la perequazione infrastrutturale*, in www.federalismi.it, 2009, 2.

⁵¹ La modifica, operata dall'articolo 51, comma 3, lett. a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 si presta ad equivoci perché cancella una frase che inizia con le stesse parole (“e a stabilire”) di un'altra collocata nello stesso comma, cosicché non è chiaro il testo risultante. Si confronti ad es. il testo comunemente riportato nelle banche dati con quello in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, cit.

Conferenza unificata e, in coerenza, la legge di stabilità, ovvero apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

Quanto all'innominato patto di stabilità interno, l'oggetto della disciplina prevista all'art. 17, concerne, tra l'altro, il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascuna regione e ciascun ente locale.

La precisazione dell'oggetto dei vincoli dunque non appare adeguatamente circoscritta. Non si possono al riguardo trascurare le criticità evidenziatesi nella esperienza dei vincoli alla spesa delle autonomie anche nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale⁵².

E' prevista anche la cosiddetta "regionalizzazione" o "territorializzazione" del patto di stabilità interno"⁵³. Se ciò consente finalmente un sistema più aderente alla natura concorrente della competenza per il coordinamento della finanza pubblica, tuttavia occorre osservare che sul tema si era già intervenuti in precedenza⁵⁴ e si è tornati con successivi provvedimenti⁵⁵ di manovra, in contrasto con l'avvio di una disciplina organica e con le esigenze di stabilità delle regole del patto affermate nella legge n. 196. Inoltre si ritiene che i meccanismi andrebbero migliorati⁵⁶ e resi più omogenei rispetto a quelli previsti per le Regioni a statuto speciale⁵⁷.

Per questo patto l'indicazione procedurale che è dato ricavare dal testo della legge n. 42⁵⁸ è la previsione all'art. 5, comma 1 che "la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di

⁵² V. da ultimo A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007, 3, 6; ID., *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235.

⁵³ Ovvero l'"assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni". C. RAPALLINI, *La regionalizzazione del patto di stabilità interno: chi ha raccolto la sfida?*, in www.nelmerito.com; M. BARBERO, *Un patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle Regioni a statuto speciale (e delle province autonome)*, in www.federalismi.it, 2004, 12.

⁵⁴ Art. 77-ter, comma 1 della legge n. 133 del 2008; art.7-quater, commi 1-3 e comma 7, legge n. 33 del 2009.

⁵⁵ Art. 4, comma 4-sexies, della legge n. 42 del 2010; art. 1, commi 138 e seguenti della legge n. 220 del 2010, modificata dalla legge n. 10 del 2011.

⁵⁶ Con la possibilità per le Regioni di modificare incentivi, sanzioni e monitoraggi e la definizione di un obiettivo unico per il territorio da compensare sia in senso orizzontale che in senso verticale. V. al riguardo M. BARBERO, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, Relazione al Convegno *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Cagliari, 15-16 ottobre 2010; Atti del Convegno *Regionalizzazione del patto di stabilità interno e federalismo fiscale. Esperienze a confronto*, Torino, 2 maggio 2011, in www.regione.piemonte/programmazione.it.

⁵⁷ Come previsti nelle leggi finanziarie a partire al 2003 e da ultimo nell'art. 1, commi 132-134 e 138, 138 bis, 139, 140 e 143, della legge n. 220 del 2010

⁵⁸ Mentre prima della modifica apportata dalla legge n. 196 i vincoli sui saldi venivano fissati nell'ambito, anche in termini procedurali, di un onnicomprensivo "patto di convergenza".

indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica”.

Maggiori indicazioni sul processo di determinazione dei contenuti dei patti sono offerte dalla legge n. 196, nella quale si rileva preliminarmente che agli strumenti relativi alla gestione finanziaria dello Stato e, agli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, si accostano oggi strumenti di programmazione generale, che risultano riformati in modo da integrare le procedure finanziarie pubbliche di un sistema multilivello.

Il coordinamento dinamico si dispiega tra il DEF, la nota di aggiornamento⁵⁹ e la legge di stabilità. Patto di convergenza e patto di stabilità interno appaiono separatamente individuati, sul secondo incentrandosi l'art. 8 dedicato al “coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali”, ove si richiede che il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno sia caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF.

Il ciclo della programmazione⁶⁰, rivisto dalla legge n. 39 nel quadro dei rapporti con l'Unione europea (espressamente richiamati all'art. 9 della legge n. 196 riformata), prevede, quanto al coordinamento dinamico, la seguente articolazione.

Nel DEF⁶¹ si collocano previsioni e obiettivi programmatici articolati per sottosettori, nonché gli interventi⁶² che si intende adottare per garantirne la sostenibilità. E' qui previsto

⁵⁹ Anche in passato ricorrente è stata la proposta di valorizzare il DPEF, (A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, 3, 6 635). Con il disegno di legge n. 1548 S del 2002 e successivamente con quello n. 1262 S del 2007 si intendeva ridefinirne il ruolo affinché fornisse indicazione delle previsioni tendenziali e programmatiche triennali relative alle amministrazioni pubbliche specificando i sottosettori delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni territoriali e previdenziali. Così anche la ricordata *Indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*.

⁶⁰ Gli strumenti ed i tempi della programmazione sono: a) il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; b) la Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno; g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Mentre il testo originario della legge n. 196 prevedeva: la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno; lo schema di Decisione di finanza pubblica, da presentare entro il 15 settembre; il disegno di legge di stabilità, da presentare entro il 15 ottobre; i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare entro il mese di febbraio; l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea.

un momento collaborativo che si sostituisce alla preventiva consultazione sulle linee guida e per il quale non sono assicurati tempi adeguati. Infatti il DEF (art. 7, comma 3) è inviato, “entro i termini ivi indicati” (10 aprile per la presentazione al Parlamento) per il relativo parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si esprime “in tempo utile per le deliberazioni parlamentari” (30 aprile per la presentazione agli organi europei). Cosicché le Regioni proponevano un esame anticipato e *in progress* secondo gli sviluppi della disponibilità dei dati.

Con la successiva Nota di aggiornamento al DEF, resa necessaria con la legge n. 39, e alla quale è affidato l'eventuale aggiornamento degli obiettivi al fine di stabilire una diversa articolazione per sottosettori o recepire raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea, viene definito il quadro di riferimento normativo⁶³ per il Patto di stabilità interno che in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori, e gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni. Si inserisce anche qui un momento di partecipazione, in quanto è previsto che in sede⁶⁴ di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica vengono fornite indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito del DEF e le “regole” previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza. Ma non vi sono indicazioni temporali.

Permane ambigua la collocazione (prima affidata senza distinzione a DFP e legge di stabilità) della definizione partecipata delle quote di indebitamento, in quanto “la Nota di aggiornamento e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione”. Ciò che avviene dopo avere “sentita” la Conferenza permanente

⁶¹ Nella prima sezione il DEF reca lo schema del Programma di stabilità, nel quale si collocano, tra l'altro, gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche, anche relativamente alle amministrazioni locali; le previsioni per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche; gli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sottosettori; l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi, nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi; le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità.

⁶² Da intendersi qui individuati in termini generici, non essendo il DEF un testo legislativo e spettando alla successiva legge di stabilità contenere “norme”.

⁶³ A seguito di modifica apportata dalla legge n. 39, mentre in precedenza si collocava nella Decisione di finanza pubblica. Permane il rilievo che non debba trattarsi (così come per gli “interventi”) di specifiche misure, in quanto quadro “normativo” in materia riservata alla fonte legislativa statale.

⁶⁴ Conferenza unificata nel testo originario. Secondo l'art. 5, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 281 del 1997 e art. 17 comma 2, lett. c), della legge n. 11 del 2005 competeva alla Conferenza unificata il parere sulla legge finanziaria e collegati.

per il coordinamento della finanza pubblica”, della quale l’art. 5⁶⁵ della legge n. 42 prevede invece il “concorso” alla definizione degli obiettivi “di comparto”.

Qualora si renda necessario procedere a una modifica⁶⁶ degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 10 settembre il Governo, “in attuazione⁶⁷ di quanto previsto dall’articolo 5, comma 1, lettera a)” della legge n. 42, invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere⁶⁸, da esprimere entro il 15 settembre, le linee guida per:

- la ripartizione degli obiettivi di cui all’articolo 10, comma 2, lettera e). Entro il medesimo termine del 10 settembre le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere e’ altresì trasmesso il parere di cui al primo periodo.

- la definizione⁶⁹ in coerenza con gli obiettivi di cui sopra, e con i loro eventuali aggiornamenti, il contenuto del Patto di stabilità interno e le sanzioni previste ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42, da applicare nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal Patto di stabilità interno, nonché il contenuto del Patto di convergenza e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall’articolo 18 della citata legge n. 42 del 2009, come modificato dall’articolo 51, comma 3, della legge n. 196.

Infine la legge di stabilità, rinnovata nella denominazione (oggi riferita alle dinamiche di finanza pubblica) e strutturalmente snellita, è con norma generale esplicitamente prevista come sede (delle misure) del coordinamento dinamico. Per l’art. 11, comma 3, lett. m), stabilisce “le norme eventualmente necessarie a garantire l’attuazione del Patto di stabilità interno, nonché “a realizzare⁷⁰ il Patto di convergenza”, che peraltro la legge n. 42 affida alternativamente a questa sede oppure ad apposito⁷¹ provvedimento collegato. Tali contenuti

⁶⁵ Che viene qui ignorato mentre lo si richiama espressamente, ma sempre nella previsione di un semplice parere, in riferimento ad eventuali modifiche degli obiettivi.

⁶⁶ Anche, si dovrà ritenere, nel caso in cui “il Governo, qualora per finalità analoghe ovvero per il verificarsi di eventi eccezionali, intenda aggiornare gli obiettivi di cui all’articolo 10, comma 2, lettera e), ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi che rendano necessari interventi correttivi, trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dell’aggiornamento ovvero degli scostamenti, nonché gli interventi correttivi che si prevede di adottare.

⁶⁷ “La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento”.

⁶⁸ Si veda la precedente nota sul tema.

⁶⁹ Si ribadiscono le osservazioni già fatte in ordine alla collocazione di quelle che potrebbero apparire vere e proprie misure (“contenuto” e appunto “misure”) nei documenti di natura non legislativa; nonché sulla previsione di una disciplina congiunturale delle sanzioni.

⁷⁰ Si veda la nota precedente.

⁷¹ A seguito di modifica dell’art. 18 della legge n. 42 introdotta nel corso dell’esame alla Camera del disegno di legge n. 2555. Anche nel disegno di legge per l’attuazione dell’art.119 predisposto nella trascorsa legislatura (“Giarda bis”) si prevedeva che le norme della manovra di bilancio con ricadute sulla finanza regionale trovassero in futuro collocazione in un disegno di legge presentato nel mese di aprile, previa una fase di

della legge di stabilità restano⁷² esclusi dal divieto generale di contenere norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio.

Le procedure previste per l'esplicarsi del coordinamento dinamico, dunque devono utilizzare inedite e specifiche modalità di partecipazione anche degli importanti organismi collaborativi Stato/Regioni previsti dalla legge n. 42⁷³. Tuttavia si attende⁷⁴ tuttora l'attivazione del principale attore, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica⁷⁵, "organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica"⁷⁶, che si avvarrà della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale⁷⁷.

confronto e valutazione congiunta con regioni province e comuni, che avrebbe assunto la veste giuridica di provvedimento collegato alla manovra di bilancio per essere approvato entro il mese di ottobre. Ci si proponeva così un duplice risultato. Da un lato decongestionare la sessione di approvazione del bilancio dello Stato; dall'altro garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter formulare le proprie autonome politiche di bilancio.

⁷² Per l'art. 11, comma 3, lett. i).

⁷³ Nella relazione di accompagnamento il Governo si richiama alle esperienze spagnola e tedesca, definendo la soluzione adottata come provvisoria, in attesa di un adeguamento del sistema bicamerale, nonostante la disciplina la qualifichi con il termine "permanente".

⁷⁴ Per l'art. 52, comma 5, della legge n. 196, "fino alla istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge sono svolti dalla Conferenza unificata. La istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista nello schema originario del decreto legislativo sui Meccanismi sanzionatori e premiali, è stata successivamente inserita nel decreto legislativo sulla finanza regionale e provinciale e sui fabbisogni del settore sanitario. Nel testo si legge che la stessa Concorre alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale, (art. 10, comma 5, legge 196/09). Svolge anche attività di proposta in tema, per esempio, di determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi. e alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito del sottosettore "amministrazioni locali", anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento. Verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio; promuove la conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo e vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.

⁷⁵ La cui istituzione consente (L. ANTONINI *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in www.federalismi.it, 2008) un monitoraggio multilaterale che possa fare leva sul contrasto di interessi tra le Regioni che finanziano il fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi. La legge stabilisce che le sue determinazioni siano trasmesse alle Camere.

⁷⁶ Art. 5, comma 1, per il quale la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'articolo 18; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

⁷⁷ Formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti territoriali, per la condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, anche in connessione con le Camere e i Consigli, e che svolgerà funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente. Costituita con D.p.c.m. 3 luglio 2009. Per il regolamento approvato dalla Commissione: www.osservatoriosullefonti.it, 2009, 3, e, *ivi*, F. PACINI, *La disciplina procedurale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, novembre 2009. L. ANTONINI, *Relazione di insediamento della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Il federalismo fiscale*, 2009, luglio-dicembre, 203; E.VIGATO, *Il ruolo della COPAFF nel sistema di governance del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2010, 21.

E non mancano, come si è visto, perplessità⁷⁸ nella ricostruzione del quadro predisposto dalle riforme.

4. Ulteriori disposizioni di interesse per il coordinamento dinamico

Ulteriori aspetti della disciplina concernente il coordinamento dinamico si ricavano dalle leggi in esame e dai decreti legislativi⁷⁹ predisposti⁸⁰ in attuazione del “federalismo fiscale”.

Notevole rilievo acquista il tema dei monitoraggi e dei meccanismi premiali e sanzionatori.

Per l’art. 14 della legge n. 196, il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, utilizzando anche i dati di cui alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, provvede a effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, delle verifiche riguardo agli enti territoriali che concernono il patto di stabilità interno⁸¹.

Le verifiche concernono anche il patto di convergenza, in ordine al quale i referti sono inviati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica affinché possa valutare l’opportunità di attivare il procedimento denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza». Infatti in ordine al patto di convergenza è previsto (art. 18, legge n. 42) anche un monitoraggio effettuato in sede di Conferenza permanente per il

⁷⁸ Tuttora valide, in riferimento ai nostri temi, anche le considerazioni critiche rivolte al testo originario della legge n. 196. Oltre alla posizione delle autonomie evidenziata nella nota n. 48, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Audizione sulla Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013*, per l’affermazione che, “resta comunque prioritario proseguire sulla strada di perfezionamento dei meccanismi pattizi che presiedono al coordinamento della finanza pubblica”. V. NICOTRA, *Il ddl “legge di contabilità e finanza pubblica”: primi interrogativi e considerazioni sulla sua compatibilità con la legge sul federalismo fiscale*, cit., richiamando l’art. 114 in merito ad uguale responsabilità, coordinamento, funzione unificante dello Stato, rileva possibili disarmonie nelle procedure di concertazione limitate al parere. In F BASSANINI G MACCIOTTA, *Prime osservazioni sul disegno di legge A.C. 2555 di riforma della contabilità dello Stato*, cit., si ritiene che comunque le richieste di parere hanno un contenuto limitato. Per G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, cit., sarebbe necessario un raccordo anche con il Parlamento e i consigli. ID., *Parlamento e autonomie territoriali all’ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, cit., infine osserva che, quanto al coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, la legge n. 196 del 2009 manifesta consistenti lacune, e comporta rischi di sfasature temporali nel processo di attuazione delle due riforme, nonché di potenziale lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

⁷⁹ Approvati risultano i decreti legislativi: - n. 85 del 2010, sul federalismo demaniale; - n. 216 del 2010, in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali degli enti locali; - n. 156 del 2010, su Roma capitale; - n. 23 del 2011, in materia di fisco municipale. In attesa di pubblicazione quelli: - in materia di fisco regionale e provinciale nonché costi *standard* nel settore sanitario; - in materia di interventi speciali. In fase di approvazione i decreti legislativi: - in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio; - in materia di premi e sanzioni.

⁸⁰ E. JORIO, *L’attuazione del federalismo fiscale. Qualche incidente interpretativo e gli emendamenti della Conferenza unificata*, in www.federalismi.it, 2011, 1

⁸¹ Nel disegno di legge n. 2259 al Senato per la “Carta delle autonomie locali” (alla quale le regioni a statuto speciale e le province autonome possono adeguarsi in armonia con i rispettivi statuti), diviene parte integrante del controllo interno sugli equilibri finanziari, per l’art. 147-*quinquies*, il rispetto delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica”.

coordinamento della finanza pubblica, che può sfociare in un intervento straordinario a carattere correttivo nel quale interviene anche la Conferenza unificata (“nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello”).

Inoltre la legge n. 42 richiede un generale sistema di parametri di virtuosità e premiante per il rispetto di quanto previsto dalla legge, ed in particolare per qualità dei servizi e pressione fiscale, nonché uno specifico quadro sanzionatorio per il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica⁸². In tema si sviluppa uno schema di decreto legislativo⁸³ sui “meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, ai sensi degli artt. 2, 16 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, che prevede anche meccanismi premiali e sanzionatori con specifico apposito riferimento al patto di stabilità interno, destinati ad avviarsi dal 2014.

In aderenza con il coinvolgimento nel patto previsto dalla legge n. 42, ma con rinvio della relativa disciplina organica alle norme di attuazione, le disposizioni del decreto legislativo si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed agli Enti locali appartenenti ai rispettivi territori “in quanto compatibili con i rispettivi Statuti e in base alle procedure e ai tempi stabiliti dall’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

La disciplina più generale prevede che il Presidente di Regione, il Presidente di Provincia e il Sindaco, in prossimità delle elezioni, dovranno redigere un “inventario” di fine legislatura/mandato consistente in una rendicontazione certificata e idonea ad informare i cittadini sullo “stato di salute” degli enti locali coordinati (a partire dalla spesa sanitaria delle Regioni). In presenza di risultati non in linea con gli obiettivi assegnati, lo schema del decreto

⁸² “Che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l’alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell’ente nonché l’attivazione nella misura massima dell’autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell’ente locale per l’attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario”.

⁸³ E. JORIO, *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato ‘sanzioni e premialità’*, in www.federalismi.it, 2010, 23.

prevede il “fallimento politico” del Presidente di Regione, di Provincia e del Sindaco, con sanzioni molto pesanti. Sanzioni altrettanto pesanti sono previste per gli assessori, i direttori generali e amministrativi.

L’inventario di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la consiliatura, con specifico riferimento, tra l’altro, alle azioni intraprese per il rispetto dei saldi⁸⁴ di finanza pubblica programmati. Deve darsi atto, inoltre, dello stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard.

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno l’ente inadempiente, nell’anno successivo a quello dell’inadempienza: a) è tenuto a versare all’entrata del bilancio statale l’importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l’obiettivo programmatico predeterminato; b) non può impegnare spese correnti, (al netto delle spese per la sanità per le Regioni), in misura superiore all’importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell’ultimo triennio; c) non può ricorrere all’indebitamento per gli investimenti; d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; e) è tenuto a rideterminare indennità di funzione e gettoni di presenza

Le sanzioni possono essere ridefinite in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Per i (limitati) meccanismi premiali, è previsto che qualora venga conseguito l’obiettivo programmatico assegnato al comparto di appartenenza, gli enti virtuosi che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono, nell’anno successivo a quello di riferimento, ridurre l’obiettivo del patto stesso di un importo determinato con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La virtuosità degli enti è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto a un insieme di indicatori economico-strutturali finalizzati a misurare: a) il grado di rigidità strutturale dei bilanci; b) il grado di autonomia finanziaria; c) l’effetto dell’attività finanziaria; d) il livello dei servizi e della pressione fiscale. Gli indicatori possono essere ridefiniti in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Le modalità di attuazione sono definite con decreto d’intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e, per quanto concerne le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

⁸⁴ Il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, qualora un ente evidenzia, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario. Le modalità di attuazione sono definite con decreto, d’intesa con la Conferenza Unificata.

In riferimento al patto di convergenza, nell'attuazione delle deleghe, assumono rilievo fondamentale le discipline dedicate alla determinazione degli standard di costi e di fabbisogni, collocate, per gli enti locali nel decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, che contiene "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Citta' metropolitane e Province" e per la sanità in quello su "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"⁸⁵.

Anzi occorre sottolineare la rilevanza di costi e fabbisogni standard per l'intero sistema⁸⁶ di finanziamento delle funzioni e di perequazione, "baricentro su cui finisce per poggiare l'intero disegno di riforma, al crocevia tra principio autonomistico, vincoli di bilancio e tutela dei diritti costituzionali e strumento dinamico di coordinamento"⁸⁷.

Tuttavia il decreto legislativo n. 216⁸⁸ si presenta assai deludente, generico (accusa già rivolta alle relative norme di delega) e di sostanziale rinvio⁸⁹.

I fabbisogni standard determinati secondo le modalita' stabilite dal decreto costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtu' della legge statale, sono livelli essenziali quelli gia' fissati in base alla legislazione statale vigente.

Si ribadisce⁹⁰, nell'art. 2, quanto previsto nella legge n. 42 sul patto di convergenza

⁸⁵ E. JORIO, *Federalismo fiscale: lo schema del decreto attuativo sull'autonomia di entrata delle regioni e delle province, sulla perequazione e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in www.astrid.eu, n.18, 2010.

⁸⁶ Nel decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale", il fondo perequativo per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province, si lega alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali. Le modalita' di alimentazione e di riparto del fondo sono stabilite, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-citta' ed autonomie locali.

⁸⁷ G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2011, 8.

⁸⁸ Così come il percorso di convergenza, tale normativa non si applica agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome, "fermo restando quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed in particolare in ordine alle competenze e al rispetto dei tempi ivi previsti".

⁸⁹ Anche in XVI legislatura, Senato, Servizio del Bilancio, dossier settembre 2010 n. 87 sullo "Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (Atto del Governo n. 240)", si leggono diverse osservazioni sulla eccessiva genericità delle indicazioni fornite con tale normativa. Si rileva, tra l'altro, che l'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia avverrà mediante DPCM così come previsto dall'art. 5, comma 1, con la conseguenza che, nel silenzio della norma, su tale atto normativo non verrà espresso alcun parere o verifica preliminare da parte delle Commissioni parlamentari competenti, né sono previsti obblighi di redazione della relazione tecnica. Soprattutto che la norma specifica le varie fasi in cui si articola il procedimento di determinazione del fabbisogno standard, ma non individua alcun metodo per la determinazione del dello stesso fabbisogno, essendo il tutto rimesso all'attività che sarà chiamata a svolgere la società Sose spa, la quale appare dotata di competenze e professionalità soltanto nel settore fiscale.

L'anno 2012 e' individuato quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica.

Il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard è affidato alla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a., che predispone le metodologie⁹¹.

E' prevista anche la revisione a regime dei fabbisogni standard, le cui determinazioni sono trasmesse, dal momento della sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il nuovo sistema di programmazione e di coordinamento della finanza pubblica impone anche di predisporre adeguata strumentazione informativa e garantirne la fruibilità. Al riguardo si segnala⁹² tuttavia il rischio di moltiplicazione di luoghi senza disegno unitario per compiti e controlli. Nella legge n. 42 si prevede che, per svolgere le proprie funzioni, la Conferenza permanente si avvale dell'attività della Commissione tecnica paritetica e altresì di una banca dati, appositamente istituita, con obiettivi assai ambiziosi: essa dovrebbe comprendere indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, in modo da poter per definire, da un lato, i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio e da poter valutare, dall'altro, il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio. Nella legge n. 196 si cura la predisposizione di appositi strumenti di controllo parlamentare, rafforzati dalla legge n. 39. Inoltre (all'art. 13) è disciplinata⁹³ la banca dati delle amministrazioni pubbliche. Nel

⁹⁰ “Conformemente a quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, il Governo, nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte della decisione di finanza pubblica, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione. Il monitoraggio degli obiettivi di servizio e' effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”.

⁹¹ Queste, come i risultati successivamente predisposti, sono sottoposte alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. I dati raccolti ed elaborati articolo confluiscono nella banca dati delle amministrazioni. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono adottati la nota metodologica e il fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Decorsi quindici giorni, lo schema e' comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si e' conformato ai citati pareri.

⁹² V. NICOTRA, *Il ddl “legge di contabilità e finanza pubblica”: primi interrogativi e considerazioni sulla sua compatibilità con la legge sul federalismo fiscale*, cit.

⁹³ “Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione

passaggio alla Camera sono state aggiunte disposizioni di raccordo⁹⁴ con le attribuzioni previste nella legge n. 42 per la Conferenza permanente e per la Commissione paritetica.

Strumentale all'intera riforma sia della finanza delle autonomie che della contabilità pubblica si presenta infine l'armonizzazione dei bilanci pubblici, in ordine alla quale sovrapposizioni e discrasie tra i testi originari della legge delega e del disegno di legge sulla contabilità e finanza sono state successivamente eliminate⁹⁵, lasciando nella legge n. 42 la delega relativa ai bilanci delle autonomie, mentre nella legge 196 si colloca quella per le altre pubbliche amministrazioni. La strumentalità diviene più specifica, e pone ulteriori complesse esigenze⁹⁶, in ordine al patto di stabilità interno per la richiesta "raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi". Esigenze destinate ad accentuarsi con gli sviluppi delle proposte in sede europea per il patto di stabilità e per i quadri di bilancio nazionali.

Ai fini dell'attuazione delle deleghe è istituito il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, che agisce in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, con lo scambio di tutte le risultanze relative alla armonizzazione dei bilanci pubblici.

Lo schema di decreto legislativo⁹⁷ predisposto in materia di "Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi" curiosamente si dichiara, all'art. 1, emanato nell'esercizio della competenza

(CNIPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge".

⁹⁴ Infatti "con apposita intesa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati" e in apposita sezione della banca dati sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale, che sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

⁹⁵ All'art. 2, comma 1, della legge n. 42, si consolida la delega già prevista per le Autonomie, mediante più adeguata esplicitazione dell'oggetto e aggiungendosi "in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica". E'scomparsa la previsione che i criteri dell'armonizzazione siano concordati con la Conferenza unificata cui si sostituisce l'accordo tra il comitato per i principi contabili e la commissione paritetica. L'art. 2 della legge n. 196 conferisce invece delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili ma ad esclusione delle Regioni e degli enti locali.

⁹⁶ A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, cit., sottolinea che occorrerebbe rimuovere i disallineamenti delle grandezze dei conti nazionali rispetto a quelli comunitari. Infatti il disavanzo oggetto dei vincoli è una grandezza di contabilità nazionale che considera dati anche di natura economico patrimoniale e non solo finanziari. Occorrerebbe tradurre il linguaggio contabile comunitario in quello di contabilità pubblica e scomporre la relativa grandezza tra i vari soggetti. Il riallineamento sarebbe semplificato se fossero riconsiderate le modalità di calcolo dell'indebitamento netto, ciò che è auspicabile perché la stessa funzione delle limitazioni comunitarie concorre a rendere preminenti le grandezze finanziarie e secondarie quelle economico patrimoniali.

⁹⁷ E. JORIO, *L'armonizzazione dei bilanci e le circolari ausiliarie dell'applicazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2011, 3.

legislativa per il coordinamento della finanza pubblica, senza neppure aggiungere il riferimento a quella per la armonizzazione dei bilanci pubblici. Vi si prevede l'adozione di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società e altri organismi controllati; sistemi contabili omogenei e un piano dei conti integrato (che è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali) definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. I 5 inoltre l'adeguamento del SIOPE, nonché la omogeneità della classificazione delle spese, raccordata alla relativa codificazione COFOG. Un apposito titolo è riservato ai principi contabili generali e applicati per il settore sanitario.

5. Prospettive e problematicità

Valutazioni positive merita il prodursi di un massiccio complesso di riforme che, sulla scorta del patrimonio di studi, proposte e confronti, avvia la concreta attuazione del titolo V della Costituzione e la realizzazione di un "bilancio pubblico" integrato nei processi europei.

Solennità procedurale e condivisione di indirizzo si confermano come i principi guida del diritto al bilancio nell'ordinamento rinnovato, benché si rilevi la necessità di adeguati sviluppi, chiarimenti e correzioni.

Ma le principali criticità del quadro normativo delineato sul coordinamento dinamico della finanza pubblica non attengono ai suoi contenuti, bensì, da un lato, a fattori esterni che ne determinano precarietà; dall'altro, alla debolezza intrinseca nella natura delle fonti della disciplina.

I fattori di precarietà consistono nella perenne attesa del completamento delle riforme istituzionali, che non potranno non produrre effetti sul sistema del coordinamento dinamico, effetti che dovrebbero essere approfonditamente valutati e adeguatamente utilizzati. Anche in un recente documento della Conferenza delle Regioni⁹⁸ si ribadisce come si tratti di passi fondamentali per completare il disegno di riassetto istituzionale e per ovviare ai difetti del suo funzionamento.

⁹⁸ Conferenza delle Regioni, Doc. 24.03.11, *Modifiche II parte Costituzione: valutazioni giuridiche su scenari*. Si tratta dell'istituzione del Senato federale, le cui funzioni dovrebbero concernere i principi fondamentali e un ruolo forte nelle decisioni fondamentali di finanza pubblica; dell'immediata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; della convivenza con la Conferenza Stato/Regioni.

Si tratta di questioni che in ordine al nostro tema presentano un rilievo particolarmente accentuato nonché aspetti problematici peculiari.

Tuttora disattesa rimane l'esigenza⁹⁹ che si trae dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di un procedimento legislativo rinnovato a livello costituzionale. A tale carenza la disciplina del coordinamento dinamico, per la sua caratterizzazione precipuamente procedurale, si rivela maggiormente suscettibile.

Inoltre neppure in questa occasione¹⁰⁰ si è proceduto ad attivare la "bicameralina", soluzione provvisoria prevista dall'art. 11¹⁰¹ della stessa legge costituzionale, il cui processo di attuazione¹⁰² ha incontrato difficoltà e resistenze. Occorre sottolineare come l'esigenza di ricorrere a tale soluzione riguardi particolarmente le materie di cui all'art. 117, comma 3 e all'art. 119 (che rappresentano appunto i riferimenti del coordinamento dinamico) in quanto in questi casi¹⁰³ è previsto il quorum aggravato in termini di maggioranza assoluta su testo

⁹⁹ A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it; S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it. Si sottolinea anche il rilievo per l'attuazione della legge n. 42, in R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, cit.; N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuovi sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente* □, cit.

¹⁰⁰ Criticamente G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, cit.; N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuovi sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente* □, cit.

¹⁰¹ R. BIFULCO, *Proposte sulla commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 4, 810; ID., *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 211; ID., *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003, 2, 339; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 6, 1113; P. SICONOLFI *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001: problemi e prospettive*, in *Quaderni regionali*, 2003, 1, 107; R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Le Regioni*, 2002, 2-3, 603; E. FRONTONI, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Nuovi rapporti Stato-regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, Milano, 2003, 147; P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina" strumento indispensabile non solo per le Regioni ma anche per il Parlamento*, in *Le regioni*, 2003, 2, 251; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 301; A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove Autonomie*, 2005, 6, 929.

¹⁰² Nella XIV legislatura i lavori di un Comitato paritetico presieduto dal Senatore Mancino e una Indagine, su cui V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.federalismi.it, 2005, 25; il disegno di legge AC 1956.

¹⁰³ Sul tema, con posizioni diverse, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Considerazioni critiche sulla legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul d. l. n. 1545 contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica a tale legge, approvato del Consiglio dei Ministri il 14 giugno 2002*, in *Foro amministrativo CdS*, 2003, 1, 343; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 2005, 23; E. FRONTONI, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit.

diverso da quello suggerito dalla Commissione, tanto che è possibile ritenere come obbligatoria¹⁰⁴ la sua attivazione.

Quanto al bicameralismo asimmetrico, come si è evidenziato nei trascorsi tentativi di riforma¹⁰⁵, in una situazione di procedimenti legislativi differenziati, la scelta della sede legislativa del coordinamento dinamico, alternativamente tra legge finanziaria/di stabilità o collegata, determina ricadute su quella relativa al procedimento, e incide sulla unitarietà o meno della manovra.

Ma anche con la collocazione nella legge finanziaria, si presentano problematiche legate alla pluralità di materie¹⁰⁶ nella stessa disciplinate. Infatti il testo di tale legge attiene ad oggetti diversi, che implicano competenze legislative esclusive statali, da un lato, concorrenti, dall'altro, coinvolgendo rispettivamente tematiche finanziarie di cui all'art. 119 Cost. e rapporto di fiducia.

La, (seppur tenuemente) realizzata, partecipazione alle procedure finanziarie delle Conferenze, innovativamente trasformate¹⁰⁷ con lo sviluppo di organi a competenze settoriali

¹⁰⁴ Così R. BIFULCO nei testi succitati. Anche A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, cit., e S. MANGIAMELI *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001; E. FRONTONI, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit. In senso contrario N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Plus-Università di Pisa, Pisa, 2003, 185; e ID., *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

¹⁰⁵ Per la legge costituzionale concernente "Modifiche alla Parte II della Costituzione", approvata nel 2005, non confermata dal referendum del 2006, la Camera avrebbe esaminato i disegni di legge concernenti le materie di competenza esclusiva statale e di bilancio, mentre il Senato i disegni di legge concernenti la competenza concorrente. Nella competenza paritaria dei due rami, rientrava l'esame dei disegni di legge concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), e 119. Nella XV legislatura, si era giunti ai disegni di legge costituzionali nn. 553 C e altri, nel testo adottato dalla I Commissione come testo base per la "Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica". B. CARAVITA DI TORITTO, *Aspettando Ulisse: riparte la tela delle riforme nella XV legislatura*, in www.federalismi.it, 2007, 20.

¹⁰⁶ Nell'ipotesi del 2005, nascerebbe il problema di stabilire quale procedimento legislativo seguire: se quello bicamerale (trattandosi di norme riconducibili all'articolo 119 Cost.), quello che lascia l'ultima parola al Senato, alla luce delle finalità di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica perseguite dal legislatore, ovvero quello con pronuncia della Camera, dando la prevalenza all'aspetto formale costituito dalla natura di legge finanziaria propria del provvedimento. Il tema, come propostosi nei lavori sul disegno di legge, è approfonditamente trattato in M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, cit., 46. B. RANDAZZO, *Le "materie" nei conflitti tra Camere e tra enti. A proposito della riforma della II parte della Costituzione in Quaderni costituzionali*, 12, 2005, 5.

¹⁰⁷ Come auspicato dall'Alta Commissione per il federalismo fiscale, preso atto dello stato attuale; nel Documento elaborato nell'ambito dell'Osservatorio della finanza pubblica, *Nuove regole per il processo di bilancio per aumentarne la trasparenza consentire la partecipazione rendere efficace la decisione*, in GDA 4/2007, 39 (R. PEREZ, *Proposte di riforma della finanza*, ivi, 427); in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit.; F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *ASTRID-Rassegna*, 2006, 26; C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra attuazione e*

specifiche per la materia finanziaria, non è esente da criticità¹⁰⁸. Perchè si collocano in sede governativa deliberazioni che hanno un valore giuridico incerto nei confronti dei legislatori. Il tema si collega alle problematiche del ruolo delle Assemblee¹⁰⁹ che non può essere trascurato in ordine alle materie finanziarie e di bilancio. Sembra quindi più adeguato, in prospettiva, propendere per la realizzazione di un doppio binario di rapporti l'uno incentrato sugli esecutivi, il secondo sulle assemblee, risolvendosi il rapporto tra la realizzazione della Camera delle Regioni da un lato e la valorizzazione del sistema delle Conferenze in termini di convivenza¹¹⁰ e non di alternatività, giovandosi anche di spunti offerti dai nuovi meccanismi procedurali che si vanno sperimentando con la legge n. 42.

Soprattutto si registra l'esigenza, oltre che di razionalizzazione, del riconoscimento costituzionale¹¹¹. Non si muove in queste direzioni il disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 febbraio 2011.

I problemi di debolezza del sistema devono ricondursi innanzitutto alla carenza di parametri costituzionali sottostanti alla esaminata disciplina (di legge ordinaria) sulla produzione di norme di coordinamento e sui connessi meccanismi partecipativi.

E infatti la Corte costituzionale¹¹² nega giustiziabilità alle esigenze di leale collaborazione che si esprimono in relazione a procedimenti legislativi, a meno che non sussistano parametri di livello costituzionale. Ciò comporta che solo le procedure che saranno delineate per il coordinamento dinamico nei confronti delle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 27

riforma del titolo V, in www.federalismi.it, 2007, ritiene necessario evitare la proliferazione di organismi e attività che blocchino l'attività legislativa, mentre occorre un potere forte centrale.

¹⁰⁸ V. ad es. quanto rilevato da G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, cit. Inoltre A. D'ATENA, *Il sistema delle Conferenze*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 2,420; A. PAGLIARI, *I raccordi Stato – autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in www.amministrazioneincammino.it; V. TAMBURRINI, *I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009; il ruolo della Conferenza Stato/Regioni*, in www.issirfa.cnr.it.

¹⁰⁹ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XV Legislatura, 29 ottobre 2007.

¹¹⁰ Come mostra il sistema tedesco, nel quale la presenza di una Camera territoriale (*Bundesrat*), non esclude la necessità di una sede espressamente dedicata al coordinamento finanziario. S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit.. N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente* □, cit. Diversamente invece I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Jovene, Napoli, 2006.

¹¹¹ A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta e indiretta) del sistema delle conferenze (art. 118.3)*, in www.federalismi.it, 2006, 2. L'art. 118, comma 3, della legge costituzionale approvata nel 2005 ma bocciata dal referendum.

¹¹² Sentenze nn. 88, 107, 225, 232, 249 e 284 del 2009 e n n. 16, 100, e 216 del 2010.

della legge n. 42 (in quanto mediante norme di attuazione statutaria) risulteranno costituzionalmente garantite.

Deve rilevarsi anche come, nelle esperienze straniere cui ci si ispira nella relazione illustrativa della disciplina della legge n. 42, i soggetti e metodi per la partecipazione al coordinamento dinamico, trovino collocazione nella Costituzione o in una fonte integrata nel cosiddetto “blocco di costituzionalità”: la Costituzione, nel caso della Germania¹¹³; leggi organiche (LOFCA e *Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*), nel caso della Spagna¹¹⁴.

Vi è anche un ulteriore elemento di debolezza che si lega alle prassi degenerative¹¹⁵ che vanificano la delineazione di un quadro procedurale delle manovre comprensivo di un procedimento legislativo partecipato. Da ultimo¹¹⁶ si tratta dell’”allargamento” della sessione di bilancio che porta ad anticipare in un decreto legge, su cui viene posta la questione di fiducia, anche gli elementi propri della manovra, compreso il patto di stabilità interno,

¹¹³ Senato della Repubblica, servizio studi, dossier n. 287, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, aprile 2011

¹¹⁴ Dove la disciplina organica relativa alle funzioni del *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* offre tutela forte anche ai rapporti multilaterali del regime comune. G. G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati: modelli e obiettivi*, Relazione al Convegno *Il coordinamento dinamico della finanza*, Cagliari 15-16 ottobre 2010; ID., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli 2006; F. NUGNES, *Le politiche di finanza pubblica nello stato regionalizzato. Il caso spagnolo alla luce dell'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 2005.

¹¹⁵ Sull’esperienza precedente, con il frequente rilievo dell’aggiramento del principio istruttorio di cui agli artt. 72 e 81 Cost., nel tentativo di estendere agli altri strumenti delle manovre i vincoli costituzionali relativi alla legge di bilancio, M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, cit.; L. CUOCOLO, *I “maxiemendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 5, 4753; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in T. MARTINES et al., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005; G. DI GASPARRE, N. LUPO, *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, cit., e, ivi, N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, 103; E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 4, 907; P. GAMBALE, D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di “controlimiti” parlamentari* in *Rassegna parlamentare*, 2005, 2, 477; V. RUSSO, *Sul calendario della legge finanziaria e sul quorum necessario per approvarla*, in *Rivista dei tributi locali*, 2005, 5, 491; M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma* in *Rassegna parlamentare*, 2006, 2, 499; ID., *La sessione di bilancio 2009. Spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 88; B. G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 4, 783; G. LO CONTE, *Quando è il legislatore a violare la Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, 4, 428.

¹¹⁶ N. LUPO, *Le sessioni di bilancio, ieri e oggi*, in G.G. CARBONI, *La funzione finanziaria del Parlamento*, Giappichelli, Torino, 2010, 16; ID., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in www.eprints.luiss.it/455/; A. PALANZA, *La procedura di bilancio tra Parlamento e Governo*, in R. PEREZ (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica*, Maggioli, Rimini, 2008, 165; R. PERNA, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 897; Commenti a *La “manovra correttiva” dei conti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 11, 1179; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, cit.

svuotando così eccessivamente la legge di stabilità con riflessi sul ruolo del Parlamento e sulla concertazione¹¹⁷.

¹¹⁷ La Conferenza delle Regioni in data 15 giugno 2010, lamenta che la manovra 2011-2013 è stata presentata con decreto legge senza l'approvazione della DFP né la condivisione con la Conferenza unificata. E nel documento *Modifiche II parte Costituzione: valutazioni giuridiche su scenari*, lamenta come l'attuazione della riforma sia compromessa dalle dinamiche emergenziali e che con l'esercizio del potere normativo del Governo la rappresentanza delle Regioni in Parlamento risulta depotenziata.