

*57° Convegno di Studi Amministrativi
Il federalismo alla prova dei decreti delegati
Villa Monastero – Varenna
22-23-24 settembre 2011*

Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale

di Antonio Brancasi

Sommario: 1.- La duplice accezione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; 2.- La promiscua utilizzazione dei due tipi di coordinamento; 3.- Il coordinamento statico come presupposto e limite di quello dinamico; 4.- Le ulteriori caratteristiche del coordinamento dinamico; 5.- La titolarità della potestà di coordinamento

1.- La duplice accezione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Una precisa definizione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la si ricava dalla sentenza n.37 del 2004 della Corte costituzionale, nella quale è detto che mediante l'esercizio di questa funzione il legislatore *“dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva rispettivamente dello Stato, delle Regioni e degli EE.LL”*. Alla base di questa definizione vi è una lettura dell'art 119 secondo cui la previsione che Regioni ed EE.LL possono stabilire ed applicare tributi ed entrate propri *“secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”* sta ad indicare che ad essere subordinate al coordinamento non sono soltanto le modalità di esercizio di tali facoltà ma anche l'ambito materiale entro cui queste possono essere esercitate.

Vi è poi un'altra definizione che non si può fare a meno di ricordare. È quella più generale, lasciataci da Bachelet, che rinveniva l'esistenza del coordinamento *“quando ci si trova di fronte a una pluralità di attività e di soggetti (o di figure soggettive) di cui l'ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità, pur disponendone la armonizzazione e la cospirazione a fini determinati”*. In altro passaggio, l'Autore precisa, ulteriormente, che *“il coordinamento può definirsi come una figura (almeno tendenzialmente) di sovraordinazione predisposta per realizzare la unità di indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia”*. Salvo tornare successivamente sul punto della realizzazione della unità di indirizzo e della *“cospirazione”* verso fini determinati di una pluralità di attività e di soggetti, merita

segnalare, di questa definizione, che il coordinamento può ricorrere in presenza di una alterità e non disponibilità di attività e soggetti da parte del coordinatore: alla base del coordinamento vi è appunto una posizione di autonomia giacché in mancanza di questo requisito l'ufficio o ente in questione più che coordinato dovrà dirsi ordinato. Questa definizione, applicata al nostro caso, sta ad indicare che, in tanto può esservi coordinamento finanziario, in quanto vi sia autonomia finanziaria del soggetto da coordinare: in altri termini, il coordinamento finanziario non genera l'autonomia finanziaria, e non ne delimita l'ambito materiale, ma la presuppone e ne orienta l'esercizio.

Il raffronto tra queste due definizioni di coordinamento consente di riscontrare in quella della Corte costituzionale il riferimento, in realtà, a due diverse e distinte funzioni, a due diverse accezioni di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: coordinamento in senso proprio, che attiene alle modalità di esercizio di una serie di poteri dati, e coordinamento in senso lato, che concorre alla attribuzione di tali poteri ed alla delimitazione del loro ambito materiale. In definitiva due differenti accezioni che ripropongono la nota distinzione tra conformazione delle posizioni giuridiche e limitazione delle medesime, nel senso che, in tanto vi può essere limitazione, in quanto preesista, compiutamente definito nei suoi contorni, ciò che è oggetto della limitazione. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nella accezioni di potere conformativo, esercita una funzione fondante dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL, in quanto porta a compimento la "edificazione" di quell'assetto della finanza pubblica che attualmente si suole evocare con il termine di "federalismo fiscale" e che il nuovo art 119 Cost si è limitato semplicemente a tratteggiare.

La definizione della Corte costituzionale, con le due accezioni di coordinamento, è certamente meno rigorosa, ma è giustificata dalla costatazione che la norma costituzionale richiede di essere attuata da leggi ordinarie che, oltre ad individuare e disciplinare la compartecipazione a tributi erariali, determinano i tributi e le entrate proprie suscettibili di essere stabiliti ed applicati da Regioni ed EE.LL. E siccome nell'art 119 non viene fatto cenno ad altra potestà oltre a quella, appunto, di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, è inevitabile riconoscere a questa potestà un significato più ampio di quello che "a rigore" il coordinamento avrebbe.

Bisogna peraltro tener presente che, tra le disposizioni di esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non è facile distinguere quelle relative all'una o all'altra accezione di tale funzione, perché presentano la medesima natura formale. Certamente sono ascrivibili ad una nozione lata di coordinamento quelle disposizioni che tracciano la linea di confine tra l'area di imposizione riservata a ciascun livello di governo: operazione questa indispensabile, perché la materia

dell'imposizione fiscale si alloca a più livelli, per cui la competenza di ciascuno di essi non è riscontrabile in base al tenore delle disposizioni (alla stregua di una qualsiasi altra materia) quanto piuttosto in considerazione del loro oggetto, cioè al tipo di tributo disciplinato. D'altra parte non si può neppure sostenere che sono espressive della funzione di coordinamento in senso stretto tutte quelle disposizioni che, invece di delimitare i confini delle aree di reciproca competenza, stabiliscono regole e modalità di esercizio delle competenze: basti pensare all'ipotesi in cui l'ambito spettante ad un certo livello di governo sia delimitato mediante il riconoscimento di una addizionale e della possibilità di stabilire la relativa aliquota tra un minimo ed un massimo; in questo caso è proprio una regola, quella di non oltrepassare i due limiti, a delimitare l'area di imposizione che viene attribuita.

Del resto, quello della distinzione tra disposizioni conformative e norme limitative è problema che si è già posto in tanti altri campi e che ha trovato in ciascuno di essi specifiche soluzioni. Nel nostro caso, la funzione fondante dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL svolta dalle disposizioni conformative, induce a ritenere che una caratteristica del genere richiede necessariamente un contenuto di tipo ordinamentale, che come tale è possibile riscontrare soltanto in disposizioni tendenzialmente stabili o quanto meno emanate con l'intento che lo siano. Di contro, si può invece ritenere che certamente ricorre esercizio di un coordinamento, inteso in senso proprio, in presenza di disposizioni di natura congiunturale, il cui contenuto sia costruito in relazione alla contingenza e la cui vigenza sia tendenzialmente limitata nel tempo. In considerazione di ciò questo secondo tipo di coordinamento lo si può chiamare "dinamico", tenuto conto che una aggettivazione del genere è già presente nell'ordinamento; mentre per contrapposizione l'altro coordinamento, quello improprio con cui è esercitata la funzione conformativa e fondante dell'autonomia, lo si può denominare "statico"

Non è senza conseguenze distinguere all'interno del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui parla l'art 119 Cost., l'esistenza di due differenti funzioni. Infatti, il coordinamento come indirizzo, e cioè il coordinamento in senso proprio e dinamico, presuppone l'esistenza di una situazione di autonomia, che nel nostro caso è di autonomia finanziaria ed è (a differenza di quella della definizione di Bachelet) riconosciuta dalla Costituzione; autonomia che deve quindi preesistere agli atti di esercizio di tale funzione e che di conseguenza deve essere già stata conformata dall'esercizio della funzione di coordinamento statico. Il modo in cui sta avvenendo l'attuazione del c.d. federalismo fiscale si presta a molte critiche e tra queste vi è senz'altro il modo di concepire il coordinamento, perché non ci si preoccupa di mantenere distinte le due funzioni di coordinamento e tanto meno ci si preoccupa di garantire il rapporto sequenziale che dovrebbe intercorrere tra di esse, ignorando con ciò che, se la costruzione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL manca, è incompleta o non è

in grado di delimitare l'ambito del coordinamento dinamico, i relativi enti più che essere coordinati saranno in realtà ordinati.

2.- La promiscua utilizzazione dei due tipi di coordinamento

E' dato riscontrare un uso promiscuo delle due forme di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nel senso che decisioni qualificabili di tipo congiunturale, perché condizionate dalla contingenza del momento e perché completamente protese alla soluzione dei relativi problemi, sono in realtà adottate nell'esercizio della funzione ordinamentale di costruzione del federalismo, quindi con atti che dovrebbero essere tendenzialmente stabili e che dovrebbero definire ambiti di competenza e regole destinate a valere ben oltre il protrarsi del contesto esistente al momento della loro adozione. Di contro, ricorre anche il fenomeno opposto di decisioni da adottare con norme congiunturali quali la legge di stabilità o i provvedimenti ad essa collegati, che per il loro oggetto sono di tipo ordinamentale, perché magari su di esse si basa l'intera costruzione del federalismo fiscale.

La prima ipotesi evoca la questione della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, che in maniera bipartisan è ormai entrata nell'agenda politica. Torneremo successivamente sul punto: per il momento non interessa valutare il contenuto delle proposte, se ha effettivamente senso ed è praticabile un vincolo del genere (di questo parleremo dopo). Preme invece considerare l'idea in sé, che cioè la nostra Costituzione venga modificata, per introdurre regole fondanti l'assetto della finanza pubblica tout court, e che ciò si faccia per introdurre limitazioni (e poco importa, per il momento, di quali limiti si tratti) rivolte a ridimensionare la quantità del nostro debito pubblico, secondo i vincoli posti dall'Unione europea, ed a rassicurare i mercati circa la nostra solvibilità

Mi rendo conto che le sollecitazioni a muoversi in questa direzione sono molte e provengono dall'Europa: basti ricordare la direttiva sui quadri nazionali di bilancio (recentemente approvata), che prevede, tra le altre cose, l'obbligo degli Stati membri di inserire negli ordinamenti nazionali "regole numeriche" per assicurare l'osservanza dei vincoli stabiliti dal Trattato in materia di bilancio. Sulla stessa questione vi è stato il Patto Europlus, adottato l'11 marzo di questo anno dai Capi di Stato e di governo dell'eurozona ed al quale hanno poi aderito anche altri Stati: con esso, andando ben oltre la previsione di "regole numeriche" la cui definizione sia lasciata a ciascun Stato, è stato assunto l'obbligo di recepire negli ordinamenti nazionali le regole del Patto di stabilità e crescita e di farlo utilizzando strumenti giuridici forniti di natura vincolante. Mi rendo anche conto che dietro queste iniziative vi è l'idea della necessità di tranquillizzare i mercati sulle intenzioni di risanamento delle finanze pubbliche. Ma, a parte che i mercati si rassicurano con le politiche praticate piuttosto che con quelle proclamate, mi sembra si debbano tener presenti almeno due obiezioni di segno contrario.

Innanzitutto una obiezione di metodo relativa al fatto che una modifica della Costituzione possa essere concordata con altri Paesi: dovrebbe far riflettere che, su questo terreno, si è addirittura posto il problema inverso, dei limiti che la Costituzione nazionale comporta alla applicazione dell'ordinamento dell'Unione ed è significativo che il Paese dimostratosi più sensibile a questa problematica (la Germania) ha sì sottoscritto il Patto Europlus, ma lo ha fatto dopo aver variato di propria iniziativa una modifica alla propria Costituzione di analogo tenore.

Una obiezione poi di merito relativa al fatto che regole del genere non possono che avere carattere congiunturale, per cui non si prestano ad essere costituzionalizzate ma semmai (e vedremo se ed in che termini) potrebbero essere introdotte, nei riguardi di Regioni ed EELL, mediante disposizioni di coordinamento dinamico della finanza pubblica e, nei riguardi dello Stato, avrebbero bisogno di una legge in grado di imporsi e vincolare le altre leggi, la cui previsione (questa sì) andrebbe contenuta in Costituzione. E questo loro carattere congiunturale riguarda sia le eventuali norme nazionali che riproducano i vincoli europei o che, comunque, stabiliscano regole strettamente funzionali alla loro osservanza, sia la regola del pareggio del bilancio.

Quanto alla riproduzione nell'ordinamento nazionale dei vincoli europei, bisogna tener presente che il divieto di disavanzi eccessivi, stabilito espressamente dal Trattato e precisato nell'apposito protocollo ad esso allegato, e analogamente, ed ancor più, il Patto di stabilità e crescita sono regole alquanto particolari, non foss'altro perché alla loro osservanza non sono preposti, come per la generalità delle regole del Trattato, gli organi giurisdizionali bensì quelli politici. Da ciò almeno due conseguenze.

La prima è che le regole nazionali, da introdurre, e quelle europee si porrebbero su piani asimmetrici, nel senso che le prime finirebbero per fornire una tutela giurisdizionale ai medesimi valori per i quali analoga tutela è sconosciuta a livello europeo: insomma una soluzione che, per questo aspetto, finirebbe per essere succedanea alla modifica del Trattato ed alla estensione della giurisdizione della Corte di giustizia sulla osservanza del divieto di disavanzi eccessivi. La seconda conseguenza (che è poi quella che interessa in questa sede) è che le regole europee, che le norme nazionali dovrebbero riprodurre, hanno una valenza fortemente politica, nel senso che, siccome alla loro osservanza sono preposti organi politici, è inevitabile un loro aggiustamento ed adeguamento alla situazione del momento: in altri termini, le regole europee, hanno esse stesse il carattere congiunturale del coordinamento dinamico; basti pensare che al divieto di disavanzi eccessivi ha fatto seguito il Patto di stabilità e crescita, questo è stato poi corretto facendo riferimento all'indebitamento strutturale ed oggi si parla invece di "politica di bilancio prudente".

Quanto invece alla regola del pareggio di bilancio, ritengo non abbia alcun senso un divieto assoluto di ricorrere all'indebitamento a prescindere

dal contesto e dall'uso che si intende fare delle relative risorse. Ciò è avvalorato, a mio parere, proprio dal principio di equità intergenerazionale che generalmente viene invece evocato per giustificare un divieto del genere: infatti l'indebitamento è, a certe condizioni, l'unico modo per far pagare alle generazioni future la ricchezza che quelle precedenti hanno creato e lasciato loro. In realtà, una disciplina non congiunturale dell'indebitamento, più che vietarlo, dovrebbe sottoporlo ad uno scrutinio di sostenibilità monetaria, economica e finanziaria. I vincoli europei forniscono gli indicatori di sostenibilità monetaria, salvo chiedersi se non sia più corretto considerare, assieme all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, anche l'indebitamento delle famiglie. La sostenibilità economica andrebbe accertata valutando gli effetti che l'impiego delle risorse procurate con l'indebitamento è in grado di generare sullo stato patrimoniale della pubblica amministrazione, con l'avvertenza però che questo conto andrebbe definito superando le categorie proprietarie in modo da considerare attività del patrimonio non soltanto la ricchezza dell'amministrazione ma anche quella che l'amministrazione ha creato in capo alla collettività. La sostenibilità finanziaria sta nella capacità di fronteggiare le future spese di ammortamento, cosicché, per questo aspetto, non vi è concettualmente motivo di trattare tali spese diversamente da qualsiasi altra spesa pluriennale: e a questo fine già vi è l'obbligo della copertura finanziaria, che si riferisce anche alle spese destinate a gravare sugli esercizi successivi, e semmai si tratta di correggere l'art 81c.4 estendendo la relativa prescrizione anche al bilancio.

Effetti analoghi, di conferire dignità ordinamentale a misure di carattere congiunturale (cioè di travestire da coordinamento statico ciò che presenta in realtà le caratteristiche del coordinamento dinamico), conseguono dal modo in cui si sta dando attuazione al c.d. federalismo fiscale: sono almeno due le operazioni, previste da questo complesso procedimento, che avvalorano questa conclusione.

La prima è la trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie: siccome la loro entità è il risultato delle manovre finanziarie di questi anni, che hanno e stanno riducendo fortemente le risorse di Regioni ed EE.LL, la regola ordinamentale, di definizione quantitativa dell'autonomia finanziaria, è destinata ad incorporare in realtà gli effetti di misure congiunturali. La seconda operazione, che si diceva, riguarda il meccanismo top-down di determinazione del fondo perequativo: nel caso delle Regioni, sia la parte destinata al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che quella rivolta a finanziare le restanti funzioni, sono commisurate, nel primo anno, alla spesa storica, in termini sia di quota spettante a ciascun ente che di ammontare complessivo nazionale; per gli anni successivi si parla invece di graduale convergenza verso i costi standard, lasciando così intendere che il calcolo dei costi standard serve a determinare la quota spettante a ciascun ente ma non l'ammontare complessivo nazionale che resta commisurato alla spesa storica. In definitiva, il fondo perequativo resta regolato da un

meccanismo top-down, dal momento che i costi standard sono presi in considerazione soltanto per realizzare una diversa ripartizione del fondo, tra gli enti, rispetto alla loro spesa storica: anche in questo caso, quindi, è di tutta evidenza che la regola ordinamentale di definizione quantitativa dell'autonomia finanziaria è destinata ad incorporare in realtà gli effetti delle misure congiunturali di questi anni, che hanno fortemente ridotto le spese di Regioni ed EE.LL.

Con ciò non intendo criticare l'utilizzazione di criteri top-down né la commisurazione delle entrate proprie ai preesistenti trasferimenti finanziari: si può considerare ragionevole che per l'esercizio di certe funzioni sia necessario, e sufficiente, quanto impiegato un tempo per esercitarle; e con questa sorta di finzione si può ritenere ragionevole risolvere il problema del fabbisogno sia nazionale che del singolo ente. Nel contempo non si può certo immaginare che, in questo momento di crisi, Regioni ed EE.LL ricavino dall'attuazione del federalismo fiscale risorse maggiori di quelle loro lasciate dalle varie manovre di risanamento. Resta però il fatto che la norma di carattere ordinamentale, quella con cui viene edificato il federalismo fiscale, dovrebbe fare riferimento ad una situazione non perturbata dalla crisi, ad una situazione di maggiore regolarità, magari prendendo in considerazione più esercizi finanziari e facendo la media, tra di essi, dei trasferimenti da sopprimere e delle spese da finanziarie con il riconoscimento di entrate proprie: ciò del resto è quanto fu fatto in occasione dell'attuazione delle leggi Bassanini, che non avevano certo la pretesa di costruire alcun federalismo fiscale e che intervenivano in un periodo molto meno turbolento. Se poi il risultato di questo calcolo dovesse portare, come è immaginabile, al riconoscimento di una autonomia finanziaria suscettibile di generare risorse maggiori di quelle riconosciute a Regioni ed EE.LL dalle manovre, e se ciò fosse considerato incompatibile con la situazione congiunturale e con i vincoli imposti dall'Unione europea, lo strumento per porvi rimedio, congelando parte dell'autonomia spettante agli enti, dovrebbe essere quello, appunto, del coordinamento dinamico.

Ma, si diceva, vi è anche il fenomeno opposto a quello fin qui considerato: e cioè il fenomeno di conferire veste congiunturale a misure che invece presentano rilievo ordinamentale (in altri termini, travestire da coordinamento dinamico ciò che presenta invece le caratteristiche del coordinamento statico). E' il caso della duplice finalità con cui i d.lgs., ma prima di essi già la legge di delega (art 18), utilizzano i costi ed i fabbisogni standard di Regioni ed EE.LL relativi ai livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali. Le grandezze che risultano dal loro calcolo dovrebbero, innanzi tutto, fornire il termine di riferimento quantitativo all'operazione di costruzione dell'autonomia finanziaria degli enti e dovrebbero superare l'opposto criterio della spesa storica: in questa loro funzione, costi e fabbisogni standard dovrebbero perdere qualsiasi efficacia una volta esaurita la costruzione del sistema. In realtà, vi è l'idea di utilizzare

queste grandezze anche per farne oggetto di prescrizioni a cui sottoporre gli enti: viene, addirittura, previsto il nuovo istituto del Patto di convergenza che, sembra di capire, dovrebbe imporre agli enti di superare gli scostamenti dai costi standard per abitante e di definire percorsi di avvicinamento agli obiettivi di servizio dei livelli essenziali.

Questo ulteriore impiego dei costi standard suscita a mio parere molte perplessità, perché lo Stato può, e deve, imporre agli enti di esercitare le loro funzioni in modo da garantire determinate prestazioni, e nel fare ciò deve assicurare che essi abbiano risorse sufficienti, calcolate appunto applicando i costi standard; una volta fatto ciò, ed assicurato che effettivamente le prestazioni rese corrispondano ai livelli essenziali, saranno gli enti a dover rendere conto alle loro collettività del grado di efficienza ed economicità con cui svolgono tali attività. Ma evidentemente il legislatore muove dall'idea che l'autonomia di Regioni ed EE.LL consenta di imporre una sorta di omologazione dei costi effettivi a quelli standard, oppure ritiene (ma non si saprebbe proprio sulla base di quale ragionamento) che costi effettivi diversi da quelli standard stanno ad indicare che le prestazioni non sono rese secondo i livelli essenziali.

Quanto poi ai percorsi di avvicinamento agli obiettivi di servizio dei livelli essenziali, la loro previsione da parte del legislatore statale contraddice il carattere doveroso di tali obiettivi, ai quali non vi è da avvicinarsi e non vi è da delineare alcun percorso per farlo, per il semplice motivo che gli enti sono tenuti a garantirli alla popolazione.

In ogni caso, giustificato o meno questo approccio seguito dal legislatore, resta il fatto che la determinazione dei costi standard è misura di carattere ordinamentale sia che servano a costruire il sistema sia che ne venga prescritta l'osservanza agli enti; così come sono misure di analoga natura quelle che fissano i livelli delle prestazioni e dei servizi da fornire alla popolazione. Ed invece le norme del Patto di convergenza, oltre ad essere qualificate espressamente come disposizioni di "coordinamento dinamico" della finanza pubblica, è previsto siano adottate con la legge di stabilità o con apposita legge collegata alla manovra di finanza pubblica, cioè con atti che dovrebbero essere preposti al coordinamento dinamico e non certo a quello statico, tenuto conto che è espressamente vietato a tale legge "contenere norme... di carattere ordinamentale" (art 11 c.3 della l. 2009 n.196).

In realtà, dietro questa configurazione del Patto di convergenza, vi è l'idea che è compito dello Stato indirizzare gli enti a ridurre i loro costi ed a migliorare le loro prestazioni, tanto da ammettere, addirittura, l'istituzione di sistemi incentivanti e penalizzanti a supporto di tali indirizzi. Una concezione del genere contraddice, a mio parere, un assetto veramente autonomistico delle istituzioni, in cui le amministrazioni territoriali dovrebbero rispondere alle rispettive collettività della loro performance, e analogamente anche del livello di prestazioni e servizi, salvo che questi siano fissati dallo Stato come essenziali e siano quindi da rendere doverosamente alla popolazione, nel qual

caso non è più questione di indirizzi ma di regole, né di incentivazione ma di legittimità o illegittimità.

Tutto ciò non esclude l'opportunità di politiche statali di convergenza, rivolte a consentire agli enti di ridurre i loro costi eventualmente superiori a quelli standard e di fornire prestazioni più elevate di quelle oggetto dei livelli essenziali. Così intese, si tratta in effetti di politiche congiunturali che però riguardano i vari settori interessati (sanità, assistenza, istruzione ecc) e che, contrariamente alla definizione datane dalla legge di delega sul federalismo fiscale, non hanno nulla a che vedere con il coordinamento dinamico della finanza pubblica: come tali andrebbero apprestate mediante l'esercizio delle potestà che lo Stato dispone nelle specifiche materie interessate e la loro ricaduta sul piano finanziario dovrebbe avvenire tramite le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dell'art 119 c. 5.

3.- Il coordinamento statico come presupposto e limite di quello dinamico.

Bisogna constatare che mancano i presupposti perché ricorra un corretto uso del coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario. A fronte, infatti, della necessità ricorra una autonomia puntualmente definita perché si possa parlare di coordinamento invece che di ordinazione, bisogna constatare che i provvedimenti attuativi del federalismo fiscale, sia di quello municipale che di Regioni e Province/Città metropolitane, lasciano incompiuti interi pezzi del disegno complessivo e, addirittura, ne demandano la costruzione a provvedimenti non legislativi.

D'altra parte, se è pur vero che la Corte costituzionale ha ammesso che il coordinamento finanziario sia esercitato anche con poteri di ordine amministrativo, questa possibilità è stata riconosciuta per regolazioni di tipo meramente tecnico (sent. 376/2003), mentre il rinvio operato a DPCM dai decreti legislativi attuativi del c.d. federalismo fiscale hanno ad oggetto la definizione stessa di importanti elementi conformativi dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL. Basti pensa al DPCM di natura non regolamentare che dovrebbe disciplinare il funzionamento della parte di fondo perequativo regionale non destinata al finanziamento dei livelli essenziali di prestazioni (art 15 c.8); oppure il DPCM che dovrebbe stabilire l'aliquota di compartecipazione all'IRPEF di Province e Città metropolitane (art 18) o il DPCM che dovrebbe conferire alle Città metropolitane la facoltà di istituire l'addizionale sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali (art 24); relativamente ai Comuni, è sempre un DPCM a stabilire le modalità di alimentazione e ripartizione del fondo perequativo (art 13) mentre è un regolamento, da emanare ai sensi dell'art 17 c.2 della l. 400/1988, a stabilire la disciplina generale dell'imposta di soggiorno (art 4) ed a revisionare quella della imposta di scopo (art 6).

In tutti questi casi non vi è soltanto un problema di riserva di legge, ma, quel che maggiormente interessa ai nostri fini, vengono compromessi i presupposti stessi perché possa esservi un corretto coordinamento dinamico:

infatti, questi DPCM e questi regolamenti servono in realtà a fondare l'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL, addirittura definendo le aree di rispettiva pertinenza dei vari livelli di governo, e sono quindi destinati ad avere quel contenuto di tipo ordinamentale, che è proprio del coordinamento statico. La circostanza che contenuti del genere abbiano forma non legislativa ha l'inevitabile effetto di rendere ancor più precaria quella posizione di autonomia che dovrebbe preesistere al coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quanto poi alle parti del disegno complessivo che sono definite dai provvedimenti legislativi in maniera puntuale, bisogna tener presente che esse prefigurano sistemi di finanziamento diversificati a seconda del tipo di enti (Regioni o EE.LL) e del tipo di funzioni (relative a livelli essenziali di prestazioni e funzioni fondamentali, da una parte, ed alle restanti funzioni, dall'altra): di questi sistemi l'unico veramente in grado di fornire effettive garanzie, in ordine all'entità di risorse da riconoscere a ciascun ente, è quello che dovrebbe servire a finanziare le funzioni regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni. A fronte di ciò, vi è l'art 119 che non prevede alcuna differenza nel sistema di finanziamento a seconda del tipo di funzioni da finanziare e neppure in relazione al tipo di enti da finanziare. Sotto questo secondo profilo merita rilevare che una delle novità del riformato art 119 è proprio quella di riconoscere autonomia finanziaria in egual modo sia alle Regioni che agli EELL; inoltre, per quanto questa identità di regime sia poi smentita da altre norme costituzionali (nella specie l'art 23 e la riserva di legge in ordine alle prestazioni imposte), le differenze non riguardano il grado di garanzie circa la quantità di risorse, perché la norma che viene a questo riguardo in rilievo è il comma 4 secondo cui "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti (e cioè tributi ed entrate propri, partecipazioni fondo perequativo) consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

La circostanza che, a fronte di una eguale disciplina costituzionale che non si differenzia in relazione né alle funzioni né agli enti, le uniche garanzie sulla quantità di risorse sono apprestate dai provvedimenti attuativi soltanto a favore delle Regioni e riguardano esclusivamente il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni presuppone, evidentemente, una lettura della Costituzione che esclude la possibilità di ricavare da essa il riconoscimento di garanzie del genere. In altri termini, la costituzionalità dell'intero modello passa attraverso l'idea che le garanzie assicurate alle Regioni per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni non erano, e non sono, costituzionalmente necessarie, che esse si devono considerare un di più rispetto a quanto richiesto dalla Costituzione.

Una idea del genere, a prescindere dal concreto impatto che può avere sulle autonomie (è stato detto che, alla fin fine, le spese regionali sono prevalentemente destinate ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e

che una qualche garanzia è assicurata anche agli EELL per il finanziamento delle loro funzioni fondamentali e che queste costituiscono parte prevalente del loro fabbisogno), non la condivido perché si basa su una interpretazione che stravolge il senso del (già richiamato) comma 4 dell'art 119. Infatti questa interpretazione finisce, in definitiva, per attribuire alla norma una portata prevalentemente descrittiva invece che prescrittiva. Portata meramente descrittiva nel senso che competerebbe ai singoli enti, mediante la riduzione delle loro spese oppure l'aumento della pressione fiscale, fronteggiare il fabbisogno non coperto dalle compartecipazioni e dalla partecipazione al fondo perequativo: il risultato sarebbe in ogni caso quello indicato dalla norma costituzionale, che appunto tutte le spese sono finanziate da tributi ed entrate propri, da compartecipazioni e dal fondo perequativo; in questo contesto le entrate a carattere residuale, preposte a finanziare il fabbisogno rimasto scoperto, sarebbero quelle che l'ente si dovrebbe autonomamente procurare. Viceversa il significato prescrittivo della norma è che le entrate a carattere residuale sono proprio quelle fornite dal fondo perequativo che devono coprire la differenza tra il costo standard delle funzioni ed il gettito potenziale standard di tributi e entrate propri e di compartecipazioni.

Va da sé che secondo la prima lettura, quella meramente descrittiva, non vi è alcuna garanzia di perequazione fiscale, il cui ammontare costituisce grandezza indipendente in conseguenza della quale è l'ente a dover commisurare le proprie spese e ad esercitare la propria potestà impositiva. Viceversa secondo l'altra lettura vi è garanzia che la perequazione fiscale sia al contempo integrale ma pur sempre parziale, nel senso che deve rendere indifferente il livello di capacità fiscale delle singole collettività, ma deve renderlo indifferente esclusivamente con riguardo alla parte di pressione fiscale necessaria al finanziamento del costo standard delle funzioni.

Una lettura protesa a riconoscere una portata semplicemente descrittiva alla norma costituzionale, non è priva di conseguenze anche in ordine al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed al nesso che dovrebbe intercorrere tra i due tipi di coordinamento. Siccome entrambe le forme di coordinamento sono esercitate mediante atti di uguale forza giuridica, il modo più sicuro per mettere il coordinamento statico al riparo dell'esercizio di quello dinamico, cioè per evitare che le decisioni contingenti prevarichino la posizione di autonomia conformata dal coordinamento statico, è rendere questo quanto più consequenziale, quanto più direttamente applicativo del disegno costituzionale: ma per conseguire questo risultato, di riverberare la forza giuridica della Costituzione sulle disposizioni fondanti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed E.E.LL., è, appunto, necessario interpretare la disciplina costituzionale in termini il più possibile prescrittivi.

D'altra parte, i provvedimenti attuativi sia del federalismo municipale che di quello di Regioni e Province/Città metropolitane non contengono neppure quegli accorgimenti che talvolta il legislatore utilizza per rafforzare la forza giuridica delle disposizioni che emana e per supplire, in tal modo, alla

manca nel nostro ordinamento dello strumento delle leggi organiche: accorgimenti che generalmente consistono nello stabilire che la modifica e abrogazione delle disposizioni da parte di disposizioni successive possa avvenire esclusivamente in forma espressa.

4.- Le ulteriori caratteristiche del coordinamento dinamico

Ma nella definizione (che abbiamo visto) di Bachelet vi è ben altro. Il coordinamento, come figura organizzatoria, si manifesta nell'emanazione di atti che orientano verso un certo risultato lasciando al soggetto coordinato la scelta dei modi in cui conseguirlo.

La necessità che sia lasciata al soggetto coordinato la scelta sui modi con cui conformarsi al coordinamento esclude che questa funzione possa produrre misure analitiche e di dettaglio ed è alla base dell'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale sul coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario. In realtà la Corte ha fatto riferimento, non tanto alle caratteristiche intrinseche della funzione di coordinamento, quanto piuttosto alla necessità che questa sia esercitata mediante l'emanazione di principi fondamentali: il risultato è stato di depotenziare le limitazioni derivanti dalla natura della funzione (appunto il coordinamento) e di spostarle sulla natura della potestà esercitata (quella, appunto, di legislazione concorrente), con l'esito di ridurre le garanzie per gli EE.LL, tenuto conto che per limitare la loro autonomia sono sufficienti norme di coordinamento e non è necessario che queste abbiano natura di principi fondamentali.

Comunque sia, affinché i vincoli posti mediante il coordinamento della finanza pubblica risultino rispettosi dell'autonomia di Regioni ed EE.LL devono avere ad oggetto, secondo la Corte, l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure la crescita della spesa corrente, ma in questo caso soltanto "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale" (sent n.417/2005; n.36/2004). La Corte ha però svuotato la portata del carattere transitorio che devono presentare le limitazioni alla spesa corrente complessiva, poiché ha riscontrato sussistere questa condizione allorché le relative disposizioni abbiano una efficacia limitata nel tempo, che è nulla di diverso dalla caratteristica che dovrebbe, appunto, presentare il coordinamento dinamico.

L'unica vera condizione che la Corte ha posto al legislatore statale nel limitare le spese di Regioni ed EE.LL è appunto quella di non precludere agli enti qualsiasi decisione in ordine alle modalità con cui realizzare tale riduzione: in altri termini, nella sequenza obiettivi-mezzi, in cui ciascun obiettivo è specificato da misure che si pongono come mezzi ma che a loro volta sono obiettivi destinati ad essere specificati da altre misure, il dettaglio della disposizione di coordinamento non può spingersi oltre il più puntuale degli obiettivi, quello cioè oltre il quale non sono immaginabili più modi per realizzarlo. Ciò ha consentito alla Corte di ammettere la possibilità di limitare la spesa complessiva di personale, considerata una delle più frequenti e

rilevanti cause del disavanzo pubblico (sent. n.2/2004), e di escludere invece la possibilità di limitare specifiche categorie di spesa corrente, quale quella per l'acquisto di beni e servizi (sent. n.417/2005), oppure specifiche spese (n.449/2005), quali quelle per missioni all'estero, per studi e consulenze, per relazioni pubbliche e convegni (sent. n.417/2005), per indennità dei titolari di organi politici regionali. Sono poi ammesse dalla Corte le misure di tipo sanzionatorio, previste per l'ipotesi di inosservanza delle limitazioni prescritte dal coordinamento finanziario, e quelle relative alla acquisizione dei dati finanziari degli enti, che sono strumentali alla definizione degli indirizzi ed al riscontro della loro osservanza.

L'altra caratteristica, richiesta agli atti di coordinamento, riguarda ciò che Bachelet intendeva parlando di "cospirazione a fini determinati", cioè il nesso di coerenza che le relative misure devono presentare con i risultati perseguiti dal soggetto coordinatore; requisito questo che dovrebbe consentire uno scrutinio di legittimità non limitato al grado di dettaglio ed analiticità delle disposizioni quanto riferito anche al loro intrinseco contenuto.

La Corte costituzionale ha riconosciuto scarsissimo rilievo a questa condizione, tanto da tenerne conto soltanto per escludere vincoli palesemente arbitrari e manifestamente irrazionali (sent. n.289/2008). Eppure, i motivi per una maggiore considerazione ci sarebbero stati. Basti pensare che in molti casi i tagli imposti alle spese di Regioni ed EE.LL non erano in grado di fornire alcun apporto all'obiettivo del risanamento della finanza pubblica e della necessità di rispettare i vincoli europei, costantemente proclamato per giustificare le varie manovre di finanza pubblica. Infatti, affinché la riduzione di una spesa, o di una intera categoria di spesa (come nel caso della spesa di personale), sia in grado di migliorare i saldi, è necessario che non sia possibile destinare ad altre spese le risorse in tal modo risparmiate. Talvolta, le disposizioni, sulle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi e delle quali ha riconosciuto la legittimità, prevedevano questo ulteriore vincolo, stabilendo, ad esempio, che le economie prodotte dalle limitazioni in questione dovessero restare acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi; ma, in moltissimi casi queste disposizioni non prevedevano nulla del genere ed il disfavore verso le spese considerate non era funzionale ad alcun obiettivo ma conseguiva semmai da un giudizio negativo (che non compete certo al coordinatore) circa la loro utilità.

Nella giurisprudenza costituzionale più recente vi è maggiore attenzione al nesso di proporzionalità che le misure di coordinamento devono presentare rispetto ai risultati che si intende con esse conseguire. E', al riguardo, significativa la sentenza n.182/2011 che tratta una questione abbastanza insolita, perché il problema di costituzionalità riguardava non una legge statale (come è caratteristica di questa giurisprudenza) bensì regionale. Questa aveva tradotto il limite all'incremento del personale sanitario, stabilito dalla legge statale, in modo da ridurre l'entità (mediante l'accorgimento di

riferire la percentuale di possibile incremento della spesa di personale alla grandezza registrata in un esercizio meno risalente di quello preso in considerazione dalla misura statale di coordinamento) e ciò nonostante la Regione era comunque riuscita a raggiungere il risultato, che gli era richiesto, di non produrre deficit nel settore sanitario. Secondo la Corte il raggiungimento del risultato è rilevante soltanto in parte, nel senso che non vale a rendere legittima la legge regionale che ha disatteso la disposizione statale, ma, nel contempo, preclude allo Stato di adottare misure sanzionatorie e lo costringe in futuro a sostituire queste limitazioni con altre più adeguate al fine: in altri termini, la limitazione delle spese di Regioni ed EE.LL. contiene in sé una sorta di presunzione che una misura del genere sia necessaria a realizzare il risultato di migliorare i saldi; presunzione la cui prova contraria ha l'unico effetto di rendere non più giustificata la misura soltanto per il futuro. A mio parere, questa giurisprudenza presenta certamente il pregio di riconoscere un qualche rilievo al nesso che deve legare la disposizione di coordinamento alla finalità perseguita, ma è insufficiente risolvere la questione in termini di presunzione, quando invece sarebbe necessario richiedere che la misura di coordinamento sia utile, proporzionale ed indispensabile a conseguire i risultati voluti e dovrebbe far carico al soggetto coordinatore dimostrare tutto ciò.

Una impostazione del genere consentirebbe di risolvere più agevolmente il problema della possibilità o meno che mediante la potestà di coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario sia possibile stabilire limitazioni all'entità di pressione fiscale a cui Regioni ed EE.LL. possono sottoporre le loro collettività. Evidentemente limitazioni di questo tipo non possono essere giustificate dalla necessità di rispettare i vincoli europei e di avviare il risanamento della finanza pubblica, perché i primi riguardano il disavanzo, che è un modo di finanziare la spesa alternativo all'aumento, appunto, della pressione fiscale, mentre il secondo può essere perseguito sia con la riduzione delle spese che, appunto, con l'aumento della pressione fiscale.

Semmai potrebbero essere obiettivi di politica economica a giustificare la necessità di contenere la pressione fiscale complessiva; ma anche in questo caso vi è una obiezione di fondo che si oppone ad ammettere misure del genere. A mio parere, il senso del federalismo fiscale (che però la sua attuazione sta tradendo completamente con un ben più modesto intento di realizzare semplicemente una diversa ripartizione delle risorse tra i vari enti in modo da mantenerne una quantità maggiore a quelli esponenziali delle collettività che le producono) è consentire alle singole comunità di autodeterminarsi e di scegliere la combinazione che più preferisce di intervento pubblico e stato sociale, da un lato, e di pressione fiscale, dall'altro. E' evidente che se il federalismo fiscale viene concepito in questo modo non vi è spazio per limitare la pressione fiscale che ne può scaturire. Ciò significa che, non soltanto deve esserci proporzionalità e consequenzialità degli

indirizzi di coordinamento dinamico con gli obiettivi da essi perseguiti, ma è anche necessario che questi siano coerenti con la posizione di autonomia, così come confermata dal coordinamento statico, e ancor prima dalla Costituzione.

Inoltre, la valorizzazione del nesso che deve legare le misure di coordinamento con i risultati che si intendono perseguire consente di cogliere la inadeguatezza delle proposte rivolte ad introdurre, anche semplicemente come disposizione congiunturale di coordinamento dinamico, l'obbligo del pareggio di bilancio, magari attenuato dalla possibilità di deroghe nelle fasi avverse del ciclo economico (proposta del governo) o a seguito di voto a maggioranza assoluta delle Camere (proposta del PD). L'intento di queste proposte è di garantire un percorso di riduzione della massa complessiva di debito pubblico; percorso che era già stato tracciato dall'Unione europea ritenendo raggiungibile un obiettivo del genere a due condizioni: tassi di crescita superiori ai tassi di interesse e un avanzo primario, anche modesto, dei saldi pubblici. Questa ricetta ha cessato di funzionare negli ultimi anni, perché i tassi di crescita sono stati inferiori ai tassi di interesse.

A fronte di ciò ed a seconda delle opzioni di teoria economica, o viene riproposta, rendendola praticabile, la ricetta di un tempo; oppure la si corregge. La prima soluzione richiede di puntare sulla crescita, che proprio la riduzione della spesa pubblica e l'aumento della pressione fiscale potrebbero invece ostacolare. La seconda soluzione richiede di stabilire una regola, che prescindendo dalla condizione, fin qui richiesta e non più adeguata, di avere tassi di crescita superiori ai tassi di interesse in modo da coprire con le maggiori entrate gli interessi del debito pubblico: regola nuova che potrebbe essere di perseguire, come equilibrio di bilancio, un saldo netto da impiegare o, in presenza di ciclo negativo, un pareggio del saldo netto. Un vincolo del genere sarebbe meno rigido del divieto assoluto di ricorrere all'indebitamento (che sarebbe, invece, consentito per rinnovare parte dei titoli in scadenza o, in caso di ciclo negativo, la totalità di essi), ma nel contempo appare più rigoroso di quello previsto dalle attuali proposte di modifica costituzionale, che consentono di derogare all'obbligo di pareggio a condizione che in occasione del voto non vi siano assenze nei banchi della maggioranza o a condizione ricorra situazione di recessione, il che è come dire che la regola del pareggio è posta perché la ricetta di un tempo non funziona ma tale regola può essere derogata proprio in presenza delle condizioni che impediscono a tale regola di funzionare.

Pur così riformulato, il vincolo, rivolto a ridurre la massa complessiva di debito pubblico, potrebbe risultare impraticabile, perché non riguarderebbe i saldi dell'intero comparto pubblica amministrazione e, gravando su ciascun ente, non potrebbe fruire di quelle compensazioni consentite dal Patto di stabilità interna tra settori in avanzo e settori in disavanzo: in altri termini, siccome la parte prevalente di debito pubblico è a carico dello Stato, potrebbe risultare impossibile assicurare un saldo netto da

impiegare del bilancio dello Stato. In uno scenario del genere bisognerebbe immaginare trasferimenti finanziari da Regioni ed EE.LL allo Stato o quanto meno la possibilità che disposizioni di coordinamento dinamico della finanza pubblica siano in grado di congelare, e riservare allo Stato, alcuni cespiti riconosciuti a Regioni ed EE.LL dalle disposizioni di coordinamento statico. Ma perché ciò possa avvenire senza alterare i rapporti tra i due tipi di coordinamento, sarebbe necessario che le norme di conformazione dell'autonomia finanziaria si facciano carico di disciplinare il coordinamento dinamico, prevedendo le regole a cui esso deve attenersi per fronteggiare situazioni congiunturali di questo tipo: la mancanza di regole del genere rischia di generare l'implosione del sistema complessivo che si sta costruendo, per la sua incapacità di reggere alla prova dei fatti.

5.- La titolarità della potestà di coordinamento

Ultima questione riguarda la titolarità della funzione di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica. Al riguardo bisogna muovere da un'altra innovazione introdotta dalla riforma del titolo V. Un tempo (secondo la formulazione del precedente titolo V) la disciplina dell'autonomia finanziaria (peraltro delle sole Regioni) era relegata in una apposita disposizione costituzionale (l'art 119), distinta da quella relativa alla potestà legislativa, e ciò impediva di estendere alla prima i più ampi margini riconosciuti alla seconda. 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 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).

L'art 117, come noto, parla soltanto del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario senza distinzione tra coordinamento statico e coordinamento dinamico, per cui è da escludere sia differente l'allocazione delle due funzioni tra i vari livelli di governo; inoltre la norma ne parla, come è noto, per qualificare come concorrente le relative potestà. Con ciò la Costituzione si esprime, a mio parere, nel senso di preferire il modello "a cascata" di rapporti tra i vari livelli di governo piuttosto che quello "binario". Il primo configura una articolazione di rapporti dallo Stato alle Regioni e da queste agli Enti locali, di modo che le Regioni vengono a svolgere un fondamentale ruolo di snodo tra Stato ed Enti locali. Il secondo prefigura, invece, un distinto rapporto dello Stato con le Regioni, da un lato, e con gli Enti locali, dall'altro: è il modello tradizionale, che ha sostanzialmente fin qui prevalso e che ha trovato il favore degli stessi Enti locali, specialmente dei grandi Comuni, che vi hanno visto la soluzione per sottrarsi a quello che è stato definito il centralismo regionale.

Sul versante del coordinamento statico, seguendo il modello “a cascata”, tutte le operazioni di calcolo del costo delle funzioni, di riconoscimento delle quote di compartecipazioni e delle aliquote standard di tributi propri dovrebbero essere effettuate dallo Stato con riguardo ai sistemi autonomistici regionali, in modo da lasciare poi alle stesse Regioni il compito di effettuare analoghe operazioni con riguardo ai vari livelli di potere locale. Logicamente la legge statale dovrebbe imporre alle Regioni tutte quelle regole in grado di tutelare gli Enti locali contro eventuali politiche di accentramento regionale. Viceversa, seguendo il modello “binario”, dovrebbe essere lo Stato a dare attuazione al federalismo fiscale previsto dalla Costituzione, e dovrebbe farlo mediante distinte disposizioni relative alle Regioni, da un lato, ed agli Enti locali, dall’altro. Logicamente, siccome tutto ciò avverrebbe esercitando una potestà legislativa concorrente, le disposizioni relative agli Enti locali dovrebbero comunque essere sufficientemente generali da lasciare spazio ad una disciplina di dettaglio delle Regioni.

Analoga diversità di scenari ricorrerebbe sul versante del coordinamento dinamico, nel senso che il modello a cascata dovrebbe comportare l’impossibilità per lo Stato di stabilire disposizioni distintamente rivolte a Regioni, da un lato, e ad EE.LL, dall’altro.

Sul punto, le cose sono però sono andate, e stanno andando, in altro modo ed ha prevalso il modello “binario” sia nella giurisprudenza della Corte che nella legislazione di attuazione del federalismo fiscale. Un modello “binario” che però risulta attenuato dal riconoscimento di un qualche ruolo alle Regioni in ordine alla finanza locale. Così, quanto al coordinamento statico, la legge di delega sul federalismo fiscale, oltre a consentire alle Regioni di istituire tributi da riconoscere agli Enti locali, regionalizza i fondi perequativi destinati, rispettivamente, a Comuni e Province: soluzione questa abbastanza curiosa, dal momento che i fondi insistono in una materia, quella della perequazione, sulla quale, a differenza del coordinamento, vi è la potestà esclusiva dello Stato. Quanto invece al coordinamento dinamico, la stessa legge di delega consente alle Regioni di intervenire sul Patto di stabilità interno per gli Enti locali, in modo apportarvi correttivi che si compensino comunque tra loro.

Firenze 2 ottobre 2011