

三

Il Rapporto è stato realizzato
in collaborazione con



Fondazione ANCI

I edizione: agosto 2020
© 2020 Lit Edizioni s.a.s.
Tutti i diritti riservati

Emersioni è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.
Sede legale: Via Isonzo, 34 – 00198 Roma
Tel. 06.8412007 – fax 06.85358676
info@emersioni.it
www.emersioni.it

ristampa

anno

8 7 6 5 4 3 2 1

2020 2021 2022 2023



Università
Ca' Foscari
Venezia

Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020

Il governo locale:
modelli ed esperienze in Italia e in Europa

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Romano Astolfo, Paolo Borioni, Giovanni Bertin, Paolo Brambilla,
Vinicio Brigante, Federico Caldura, Stefano Campostrini,
Giovanna Colombini, Marcello Degni, Marco Di Cataldo,
Cristina Doni, Elena D'Orlando, Antonella Evangelista,
Andrea Ferri, Giaime Gabrielli, Marta Gibin, Mathieu Houser,
Francesco Iacotucci, Raffaele Lagravinese, Eleonora Luciani,
Vanessa Manzetti, Larysa Minzyuk, Andrea Morgia,
Massimo Paradiso, Maddalena Poiana, Francesco Porcelli,
Stefania Porchia, Gianfranco Postal, Giuliano Resce, Giulia Romani,
Pier Marco Rosa Salva, Felice Russo, Luciano Sandel,
Alberto Zanardi, Maristella Zantedeschi, Angela Zin

C A S T E L V E C C H I

Indice

Prefazione	
<i>Antonio Decaro</i>	9
Introduzione: i comuni e il coronavirus	
<i>Stefano Campostrini, Marcello Degni, Andrea Ferri</i>	11
PRIMA PARTE: LA DIMENSIONE EUROPEA DEI COMUNI	
1. L'ente sistema come risposta alla complessità	
<i>Elena D'Orlando</i>	29
2. Un inquadramento dei modelli	
<i>Marcello Degni</i>	39
3. Autonomia finanziaria e vincoli di bilancio nel disarticolato sistema delle autonomie locali in Spagna: spunti critici	
<i>Vinicio Brigante, Vanessa Manzetti</i>	45
4. Il governo locale nell'esperienza tedesca	
<i>Pier Marco Rosa Salva</i>	73
5. Le esperienze di "local government" nel Regno Unito	
<i>Paolo Brambilla</i>	89
6. Governo locale, finanze e welfare: il caso danese	
<i>Paolo Borioni</i>	108
7. Il modello francese	
<i>Mathieu Houser</i>	125
8. I comuni nelle regioni a statuto speciale	
<i>Gianfranco Postal</i>	136
9. I comuni e la Costituzione	
<i>Giovanna Colombini, Vanessa Manzetti</i>	157

SECONDA PARTE: LE POLITICHE LOCALI PER LA CO-CREAZIONE

1. Governance territoriale per una nuova società: una riflessione su *social innovation* e *governance*
Stefano Campostrini 201
2. Meta-governance: complessità delle politiche e governo locale
Giovanni Bertin 212
3. La governance delle politiche locali: alcune esperienze sul territorio nazionale
Marta Gibin 228
4. Resilienza di comunità: quale ruolo per gli Enti Locali?
Maristella Zantedeschi, Marta Gibin 241
5. Soluzioni giuridiche innovative per i comuni: il baratto amministrativo e le imprese di comunità
Vanessa Manzetti 254

TERZA PARTE: LE ANALISI QUANTITATIVE

1. I numeri del disequilibrio finanziario dei comuni
Giaime Gabrielli 289
2. Le criticità finanziarie dei comuni nel 2019
Marcello Degni, Andrea Morgia 302
3. La criticità finanziaria dei comuni e le aree interne
Romano Astolfo 493
4. Sulle relazioni tra dimensione, ambiente e performance finanziaria dei comuni italiani
Raffaele Lagravinese, Massimo Paradiso, Giuliano Resce 529
5. Criticità finanziarie e insufficienza di risorse nei comuni italiani
Antonella Evangelista, Francesco Porcelli, Alberto Zanardi 539
6. Criticità finanziaria e scioglimento dei comuni per infiltrazione mafiosa: un approccio quantitativo
Marco Di Cataldo, Giulia Romani 557
7. La banca dati Ca' Foscari sulle criticità dei comuni: la dimensione degli indicatori.
Giaime Gabrielli, Luciano Sandel 572

QUARTA PARTE: LE ESPERIENZE SETTORIALI

1. La gestione dei rifiuti: un caso di economia circolare.
Cristina Doni 583
2. La regolazione dei rifiuti: la rivoluzione copernicana che vuole trasformarne la gestione.
Francesco Iacotucci 595
3. Modelli regionali di regolazione dei servizi all'infanzia? Riflessioni e indicazioni a supporto delle politiche regionali e locali.
Stefania Porchia, Maddalena Poiana, Federico Caldura 604
4. L'istruzione nel sistema dei fabbisogni standard. Una strada per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.
Larysa Minzyuk, Felice Russo 624
5. Il trasporto scolastico e i servizi ausiliari all'istruzione
Angela Zin 658

QUINTA PARTE: RIMEDI E PROPOSTE

1. Le innovazioni normative per i comuni nel 2019
Eleonora Luciani 701
 2. Il progetto di riforma del Titolo VIII del TUEL
Stefano Campostrini, Marcello Degni 715
- Bibliografia 730
Indice tabelle, grafici e figure 752
Indice dei nomi 757
Indice analitico 764
Sigle e abbreviazioni 766
Gli autori 769

3. Autonomia finanziaria e vincoli di bilancio nel disarticolato sistema delle autonomie locali in Spagna: spunti critici

Vinicio Brigante, Vanessa Manzetti⁴³

1. L'estensione territoriale e finanziaria nell'ambito delle simmetrie e asimmetrie del sistema autonomistico spagnolo

La dimensione finanziaria degli enti territoriali⁴⁴, l'estensione della relativa autonomia, il grado di autogoverno nell'esercizio di bilancio e l'eventuale differenziazione dei vincoli di spesa ai quali gli stessi sono sottoposti rispetto alla disciplina statale, rappresentano un osservatorio di studio e di analisi privilegiato, in relazione a fasi storiche più o meno ordinarie o connotate da gestioni emergenziali, con riferimento necessario – ma non esclusivo – alla recente pandemia⁴⁵; tale lettura è particolarmente appropriata per territori – quali quelli spagnoli – definiti 'inquieti'⁴⁶ da autorevole dottrina italiana.

43 Il contributo manifesta le riflessioni comuni e condivise dei due autori, tuttavia i paragrafi 3, 4, 4.1 e 5 sono stati redatti da Vanessa Manzetti, mentre i paragrafi 1, 2, 4.2 e 6 sono stati redatti da Vinicio Brigante.

44 Sul tema, il riferimento è all'illuminante saggio, riferito al modello italiano, di G. Colombini, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in «federalismi.it», 2017, in merito al raccordo necessario e ai delicati equilibri che devono intercorrere tra i vincoli di bilancio e la auspicabile regolarità finanziaria delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito dei processi di armonizzazione dei sistemi contabili e di consolidamento degli stessi conti pubblici; A. Carullo, *Dimensione finanziaria nel diritto amministrativo. Risorse, controlli, responsabilità*, in G. Leone (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, I, Napoli, 2019, 214 ss., che rileva come il bilancio sia, allo stesso tempo, momento di sintesi dell'azione amministrativa e indice di sostenibilità della stessa.

45 Sul tema, cfr. C. Domenicali, *La Commissione europea e la flessibilità 'temporale' nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in «federalismi.it», 2020, 458 ss.

46 L'espressione di L. Vandelli, pronunciata durante le *Jornadas sobre la organización territorial de los Estados: experiencias y problemas en América y Europa*, svolte presso l'Università di Salamanca, il 21 e il 22 gennaio 2019, è citata da G. Gardini, 2018: *un anniversario importante per celebrare ma anche ripensare le autonomie. Un confronto tra Italia e Spagna*, in «Ist. fed.», 2019, 285; in senso conforme, J. F. López Aguilar, in occasione del convegno *Trasformazioni della forma di governo e sorte della democrazia: Italia e Spagna*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Napoli 'Federico II', il 4 maggio 2019; sul tema in senso ampio, si v. il recente

In premessa, appare opportuno e necessario fornire, seppur sinteticamente, le direttrici legislative minime entro le quali sono svolte le riflessioni della presente indagine, senza pretesa di esaustività, ma al fine di definire il grado – peraltro variabile, come si vedrà nel dettaglio – di estensione dell' autonomia finanziaria dei diversi enti, attraverso l' analisi del rapporto, evidentemente osmotico, che intercorre tra riforme legislative, *governance* economica di matrice europea e procedimento di formazione dei bilanci⁴⁷.

La Costituzione promulgata nel 1978 rappresenta l' articolato, e per certi versi instabile⁴⁸, punto di approdo e di equilibrio – tra esigenze di decentramento e autogoverno, e la necessità di preservare la tenuta unitaria di uno Stato democratico – conseguito dopo decenni di regime dittatoriale, in un processo di transizione tutt' altro che scontato⁴⁹.

e dettagliato lavoro di E.C. Porras, G. Piperata (a cura di), *La riforma del governo locale in Spagna e Italia*, Napoli, 2019.

47 Cfr. F. J. Ciriero Soletto, *Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria*, in 14 «dialnet.uniroja.net» (2018), 519 ss., secondo il quale, uno dei fondamenti della tenuta complessiva del sistema spagnolo è determinata dall' equilibrio tra il potere dello Stato di introdurre nuove imposte e l' autonomia concessa alle amministrazioni locali.

48 La dichiarazione unilaterale di indipendenza annunciata dalla autoproclamata Repubblica catalana, nell' ottobre 2017, rappresenta l' esempio palese di tale fragilità istituzionale, per un' analisi si v. G. Ferraiuolo, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in «federalismi.it», 2017; Id., *La petita patria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in «Rivista AIC», 2017, 43, “Nelle pieghe della questione catalana – una vicenda oramai di lungo periodo – è possibile scorgere molteplici suggestioni relative al rapporto tra secessione e democrazia. O, meglio, tra istanze secessioniste e democrazia: la secessione è, infatti, una domanda, dirompente nella sua portata e nei suoi potenziali effetti, alla quale possono però essere offerte risposte molto variegate”; sul tema, in precedenza, cfr. J.M. Castellá Andreu, *Lo Statuto di autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell' autogoverno della Catalogna*, in «federalismi.it», 2008; E. Bindi, *Oltre i confini dell' autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e Costituzione*, in «Osservatorio sulle fonti», 2019, 299 ss.; per una prospettiva diacronica, si v. A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in «Costituzionalismo.it», 2018.

49 L' articolo 2 della Costituzione spagnola stabilisce che la stessa “*se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”, con una scelta di tipo programmatico in sede di riparto di competenze, in base alla quale la Costituzione delinea un quadro a geometria variabile, con il riconoscimento di un livello ordinario di autonomia a tutte le Comunità (art. 148 Cost.) e la possibilità, per le stesse, di accedere a competenze di cui è titolare lo Stato, mediante un accordo tra la singola Regione e lo Stato centrale; in merito all' attuazione delle autonomie, si condividono le riflessioni di B. Baldi, *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio tra luci e ombre*, in «Ist. fed.», 2019, 301, “il punto di equilibrio sostenibile è costituito da un compromesso politico sulla forma di Stato, che conduce alla codificazione di un testo costituzionale compa-

La questione territoriale spagnola è caratterizzata da un'ottica dualistica – a differenza di ciò che accade nel sistema italiano, in relazione al quale il dibattito ha natura sostanzialmente unitaria – nella quale assumono differente peso specifico le valutazioni giuridiche che riguardano le Regioni e i nazionalismi periferici, da un lato, e gli enti locali minori, dall'altro. La consapevolezza assunta in merito a tale ottica dualistica si riflette necessariamente sull'analisi del grado di autonomia dei diversi enti e ne costituisce la premessa concettuale.

Il modello delineato dalla Costituzione del 1978 rappresentava uno schema aperto, poiché rinviava l'esatta definizione dell'ambito e delle competenze territoriali ai successivi provvedimenti legislativi, con la determinazione di un modello statale regionalizzabile e non regionale⁵⁰. In tal senso, il disegno di regio-

tibile con lo sviluppo tanto di uno Stato semi-centralista, quanto di uno pienamente regionale e perfino di uno quasi-federale”; sul tema, in senso conforme, R.L. Blanco Valdés, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, Federalismo, Devolution. Competenze e diritti*, Milano, 2003, 108 ss.; E. Aja, *El Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2° ed., 2014, 244 ss.; B. Guastaferrò, *Il principio di unità tra Carte e Corti: un confronto italo-spagnolo*, in «Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online», 2020, 3 ss.

50 *Ex multis*, A. Lanzafame, *La democrazia locale in Italia e in Spagna alla prova delle riforme*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2017, 14, “la Costituzione non precisa quelli che sono gli interessi e le competenze proprie dei municipi e degli altri enti locali, ma lascia al legislatore ordinario – statale ed *autonómico* – il compito di determinare il contenuto concreto dell'autonomia locale. A tal proposito, è stata evidenziata la natura bifronte del regime giuridico degli enti locali, in quanto sia lo Stato centrale che le Comunità Autonome concorrono all'istituzione ed alla regolazione delle autonomie locali, ciascuno secondo le proprie competenze. La giurisprudenza costituzionale spagnola ha, peraltro, ribadito come né lo Stato né le Comunità siano assolutamente liberi in tale attività di regolazione degli enti locali, ma al contrario debbano sempre rispettare il contenuto minimo dell'autonomia”; S.C. Mayte, *El gobierno local después de cuatro décadas de democracia es España*, in «Diritti fondamentali», 2019; T. Groppi, *Il conflitto a difesa dell'autonomia locale' in Spagna*, in «Le Regioni», 2000, 36 ss., “la posizione negoziale delle autonomie locali spagnole, per lungo tempo penalizzata da una configurazione costituzionale di secondo piano (l'art. 137 Cost. si limita ad affermare che «Lo Stato si organizza territorialmente in municipi, in province, e nelle Comunità Autonome che si costituiscono. Tutti questi enti godranno di autonomia per la gestione dei propri rispettivi interessi», mentre l'art. 140 stabilisce che «La Costituzione garantisce l'autonomia dei municipi») e dal ruolo centrale assunto, a seguito della Costituzione del 1978, dal livello regionale di governo, è andata rafforzandosi negli anni più recenti, trovando nelle istanze governative centrali un certo consenso e supporto, proprio in chiave «anti-regionale». È stato quindi possibile giungere a dar vita a un vero e proprio «Patto locale», tramite la negoziazione tra Stato centrale e organizzazioni degli enti locali di un pacchetto di misure che si sono trasformate, nel corso del 1999, in altrettante leggi, che hanno toccato, oltre al tema della difesa dell'autonomia, anche la forma di governo e le competenze locali”; in senso conforme, cfr. I. Font Llovet, *La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio*, in «Anuario de Gobierno local 1998», 1999, 55 ss.

nalismo prospettato non assume connotati dirigistici e stabiliti in via aprioristica, ma le CC.AA. sono istituite su iniziativa dei territori, sulla base di un principio dispositivo o volontario⁵¹.

L'evoluzione del sistema delle autonomie, e la relativa attuazione del principio ordinante di tale processo ha seguito fasi ondivaghe, costantemente oscillanti tra l'asimmetria⁵², che caratterizza il pluralismo territoriale, con l'obiettivo, mai celato, di preservare eterogeneità e differenziazione, e la tendenza, difficilmente raggiunta, e la simmetria⁵³, come dimostrato dal lungo e complesso iter di armonizzazione degli Statuti, prospettato dagli *Accordi Autonomici* del 1981 e del 1992, al fine di uniformare e rendere omogeneo il dibattito sui principi ispiratori delle tendenze federaliste⁵⁴.

I principi fondamentali dell'organizzazione territoriale, al di là delle scelte programmatiche e della relativa attuazione, costituiscono il nucleo essenziale delle garanzie del governo locale. Inoltre, la ratifica e il riconoscimento espresso, in via di recepimento legislativo, dei principi introdotti dalla CEAL⁵⁵ (Carta

51 E. Fossas Espalder, *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*, in 71-72 «Revista de Derecho Político» (2008), 151 ss.

52 J. T. Aranda, *La asimetría, que no los hecho diferenciales, como nota distintiva del Estado Autonómico*, in 101 72 «Revista de Derecho Político» (2018), 431 ss., la decentralizzazione presuppone l'assunzione di due dialettiche, la prima, intrinseca e inevitabile, tra unità e autonomia, la seconda, meno percepibile, tra simmetria e asimmetria. La asimmetria è insita in ogni decisione politica consapevole, diretta potenzialmente a generare squilibri tra i differenti livelli di governo.

53 Sul tema del regionalismo e federalismo asimmetrico, si v. C.D. Tarlton, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*, in 4 «Journ. Pol.» (1965), 233 ss.; G. D'Ignazio, *Asimmetrie e 'Costituzioni territoriali' nel quadro giuridico europeo: un'analisi comparata*, in «Ist. fed.», 2018, 245 ss.; sul tema, in relazione al contesto italiano, ma le riflessioni sono pienamente valide per l'indagine condotta in questa sede, si v. L. Ronchetti, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in «Ist. fed.», 2020, 36., proprio in tema di approcci asimmetrici nell'ambito della necessaria differenziazione, rileva che “ulteriori divaricazioni nella distribuzione della ricchezza e nell'erogazione delle prestazioni pubbliche non possono che essere divisive, tradendo quella consapevolezza dell'interdipendenza che è alla base dell'accezione positiva di autonomia come motore e presidio dell'unità repubblicana e dell'interesse nazionale”

54 Cfr. I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in «Ist. fed.», 2007, 133 ss.; J.T. Mas, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomia de Cataluña*, in «Ist. fed.», 2011, 13 ss.

55 Su tale aspetto, si v. l'analisi di sintesi operata da V. Faggiani, *Il sistema delle autonomie locali in Spagna. Osservazioni a margine del libro di Giovanni Boggero, Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, in «Il Piemonte delle Autonomie», 2018, 2; I. García-Perrote Escartín, *Art. 141*, in *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Madrid, 2018, 1057 ss.

delle Autonomie Locali), consentono di affermare che il modello organizzativo spagnolo sia informato da una dimensione pluralista e decentralizzata.

Invero, il vigente assetto autonomistico e l'organizzazione territoriale dello Stato, così come delineato dall'articolo 137 della Costituzione, è pianificato e attuato attraverso il riconoscimento e la costituzione di municipi, province e Comunità Autonome (CC.AA.).

Il principio di autonomia territoriale nell'ordinamento spagnolo è da intendersi sia in termini di tutela dell'intangibilità del sistema di autogoverno locale, che come principio di distribuzione territoriale delle competenze e del potere amministrativo⁵⁶.

Nello specifico, la dottrina iberica riconosce che l'autonomia si esplica attraverso tre declinazioni, quella politica, quella amministrativa e quella speciale, ossia l'autonomia finanziaria, oggetto della presente analisi.

Nell'ambito delle autonomie territoriali – e l'utilizzo del plurale nel contesto ordinamentale di riferimento assume un carattere peculiare – l'*autonomía municipal*, che proprio con riferimento alla summenzionata autonomia finanziaria riveste un ruolo cardine, richiede uno studio dettagliato.

L'opzione investigativa di limitare tale sezione del lavoro all'autonomia amministrativa e finanziaria dei *municipios* consente di definire, attraverso l'analisi dell'ente minore dotato di tale autonomia, gli elementi caratterizzanti, comuni agli enti territoriali spagnoli, al fine di valutare l'impatto dei vincoli indotti dalle politiche pubbliche eurounitarie.

2. *Autonomía y Democracia municipal*: i tratti peculiari di un modello

Il dibattito, mai sopito, tra i sostenitori dell'impostazione secondo cui il *municipio* sarebbe un ente naturale e, come tale, preesistente allo Stato stesso⁵⁷ – la

56 In tal senso, J.C. Covilla Martínez, *La garantía de la autonomía local en el marco de las decisiones de coordinación interadministrativa en España*, in «Ist. fed.», 2018, 30 ss.

57 Si v. l'esautiva ricostruzione storica operata da G. Colombini, V. Manzetti, *I Comuni e la Costituzione*, in questo *Volume*; sul tema, si v. A. Irujo Embid, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, Madrid, 1981, 464, focalizza gli studi sulla distinzione tra regime municipale e mera amministrazione comunale, poiché solo la prima è sancita dalla Costituzione. Nell'ambito di tale distinzione, l'essenza stessa dell'autonomia è rappresentata da una fiducia nei confronti degli amministratori di una istituzione territoriale, sulla base di una rivisitazione della nozione di auto-responsabilità pubblica, su base comunale; sul tema, cfr. E. D'Orlando, *L'ente sistema come risposta alla complessità*, in questo *Volume*, rileva come, tra le esigenze del riordino del governo locale abbiano un ruolo determinante le tendenze globalizzatrici che, "se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio e imposto il primato del

c.d. tendenza romantica del *municipalismo*⁵⁸ – e l'opinione di chi nega tale approdo concettuale, poiché anche l'autonomia municipale deve essere strutturata secondo l'articolazione costituzionale, può essere risolta – nei limiti dell'impianto argomentativo dello studio condotto in questa sede – con la valorizzazione della lettura interpretativa secondo cui, l'autonomia locale rappresenta un'opzione consapevole, di matrice organizzativa e costituzionale⁵⁹. In altri termini, la Costituzione del 1978 opera, nei confronti dei *municipios*, un riconoscimento costitutivo: *reconocimiento* poiché non si tratta di una decisione di natura creativa, ma è la identificazione di una realtà preesistente, e, *constitutivo*, poiché, solo con la collocazione della nozione di autonomia nel testo costituzionale, quest'ultima diviene potere conferito⁶⁰.

singolo, hanno poi indotto un processo inverso: la riscoperta della dimensione locale per la sua infungibile valenza di supporto ai processi di sviluppo, quale taratura strategica nell'ottica della competitività”.

58 G. Pitruzzella, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in «Le Regioni», 1995, 641 ss.; sul tema sono attuali le riflessioni di E. Rotelli, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in «Amministrare», 2009, 147, “Per i sociologi il senso di appartenenza, considerato – non a torto – requisito o, forse meglio, fattore di sviluppo della democrazia, è favorito nelle comunità di piccole dimensioni, come Montesquieu, Rousseau e Tocqueville spiegavano. Ma, sul territorio, altro è la comunità e altro la istituzione coi suoi definiti confini, alla quale spettano opzioni e decisioni di politica pubblica”.

59 L.A. Parejo, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981, 139; sul tema, in senso parzialmente conforme, R. Viciano Pastor, *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*, Valencia, 2005.

60 Si v. lo studio di sintesi svolto dall'Istituto di Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie, in «www.issirfa.it», “La Costituzione spagnola del 1978 contempla il diritto all'autonomia tra i principi fondamentali, stabilendo, all'art. 2, che “La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli Spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà tra esse”. In particolare, il titolo VIII della Costituzione disciplina il procedimento di formazione delle autonomie regionali e la loro sfera di competenze, che varia in ragione dello stesso procedimento formativo. In ordine al primo aspetto, si ricorda che l'iniziativa autonoma può esercitarsi in due modi: un primo modo, stabilito dall'art. 143, si realizza attraverso l'aggregazione di province limitrofe, o territori insulari, o dei due terzi dei comuni componenti ciascuna delle province aggregantesi; un secondo modo si realizza secondo la procedura aggravata - con la previsione, tra l'altro, di una approvazione dello statuto con referendum popolare - prevista dall'art. 151 e dalla seconda disposizione transitoria. In ordine alla ripartizione delle competenze, l'art. 147, comma 2, lett. d) della Cost. spagnola introduce il c.d. principio dispositivo, stabilendo che sia lo statuto di ciascuna Comunità autonoma a determinare “le competenze assunte entro il quadro stabilito dalla Costituzione e le basi per il trasferimento dei servizi corrispondenti alle stesse”. In particolare, per le Comunità autonome formatesi secondo il procedimento previsto dall'art. 143, l'art. 148 enumera le materie nelle quali le Comunità potranno assumere le competenze (con una clausola residuale a favore dello Stato centrale), fatta salva la possibilità, trascorsi cinque anni, di riformare gli statuti

La concreta attuazione dei principi costituzionali in merito all'autonomia dei *municipios* si deve alla promulgazione della legge 2 aprile 1985, n. 7, la *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, che disciplina i criteri di base che devono presiedere le scelte comunali.

Al fine di apprezzare la portata della collocazione del *municipio* nell'ambito del presente testo di legge, lo stesso è definito quale ambito territoriale per eccellenza della convivenza comune, la cui storia e sviluppo rappresenta la sintesi dell'evoluzione dell'Occidente; il progresso e l'equilibrio sociale sono stati, invero, associati, sin dall'antichità, agli sviluppi della vita comunale⁶¹.

La legge del 1985 palesa la volontà legislativa di arricchire il tessuto organizzativo spagnolo, senza disarticolarlo⁶², attraverso la moltiplicazione dei centri di

per ampliare la sfera competenziale; per le Comunità formatesi secondo la procedura ex art. 151 Cost., sono enumerate le competenze statali, restando riservata alle Comunità autonome la possibilità di assumere le competenze rimanenti: queste infatti non risultano attribuite ad esse in modo automatico, ma devono essere assunte dai rispettivi statuti (operando la clausola residuale, anche in questo caso, a favore dello Stato)". Il territorio della Spagna è organizzato secondo una suddivisione provinciale ed un'altra, superiore, in Comunità Autonome che acquisiscono una serie di competenze diverse da una comunità all'altra. Attualmente esistono 17 comunità autonome: Andalusia, Aragona, Asturie, Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia e León, Castiglia - La Mancia, Catalogna, Estremadura, Galizia, Madrid, Murcia, Navarra, Paesi Baschi, La Rioja e Valencia. Inoltre Ceuta e Melilla sono due città con Statuto di Autonomia. Oltre allo Stato e alle Comunità Autonome, la terza Amministrazione Pubblica con autonomia nella gestione dei propri interessi prevista dalla Costituzione è l'Amministrazione locale. Attualmente in Spagna esistono 50 province e 8.116 municipi.

61 *Preámbulo, Ley Reguladora de las Bases del Régimen local*, consultabile in *boe.es*, "Pensemos ante todo en el Municipio, marco por excelencia de la convivencia civil, cuya historia es en muy buena medida la del Occidente a que pertenecemos. Tanto en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal. Y viceversa, los períodos de estancamiento o de retroceso se han caracterizado igualmente por la simultánea decadencia de las comunidades ciudadanas, que en siglos ya lejanos llegó a consumarse con la ruina y extinción de los municipios".

62 In tal senso è opportuno rilevare, sempre nell'ambito del *Preámbulo* della Legge, "Para empezar, el sentido de la autonomía local no puede prescindir de esa referencia fundamentadora de nuestro orden constitucional en que España, designándose a sí misma como sujeto real y protagonista de su historia, se constituye en Estado social y democrático de derecho; anticipando así la formalización de ese dato en la fórmula concisa de residenciar toda soberanía en el pueblo español. La autonomía local ha de situarse, pues, a la luz de ese principio y en la perspectiva de los principios nucleares que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado. La autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado. La dificultad específica de ese objetivo radica en que éste no es único y homogéneo, sino constituido por la acción simultánea de los principios de unidad y autonomía de las nacionalidades y regiones, que encuentran su expresión organizativa en la distribución del poder entre las instituciones generales de la Nación y las Comunidades Autónomas."

decisione e di responsabilità, pur non tradendo la trama unificante del tessuto istituzionale che la Carta Costituzionale, aveva, non senza difficoltà e resistenze, contribuito a congiungere.

Il legittimo pluralismo e la opportuna decentralizzazione istituzionale non devono essere alterati nei presupposti da disegni normativi disordinati, che complicano il disegno organizzativo, senza la previsione di adeguate, e valide, sedi di raccordo.

In tale prospettiva ordinante, l'autonomia municipale deve fungere da principio guida nella regolamentazione degli interessi della collettività, con il fine collaterale di non generare conflitti di competenze con altri enti.

Gli ambiti di competenza degli enti locali, e quindi anche dei *municipios*, devono essere preservati attraverso il riconoscimento espresso di un adeguato grado di autonomia nel diritto vigente su tutto il territorio nazionale (nella *Ley general*) e, tale garanzia di autonomia deve essere armonizzata con la distribuzione territoriale delle competenze⁶³.

L'articolo 1 della Legge del 1985 definisce i *municipios* quali entità fondamentali dell'organizzazione territoriale dello Stato, che rappresentano canali immediati di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; tali enti, nella qualità soggettiva di amministrazioni pubbliche di carattere territoriale, sono titolari, tra le altre, di potestà finanziaria.

L'autonomia municipale, concepita quale modalità di distribuzione verticale del potere pubblico e, ovviamente, come un principio organizzativo dello Stato, rinviene nella declinazione dell'autonomia finanziaria la sintesi di aspetti essenziali nell'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali, quali la capacità di adottare decisioni in base a un'autonomia di entrata e di spesa⁶⁴.

Il coordinamento costituzionale di tale assetto è delegato all'articolo 31 della Costituzione, in virtù del quale, la spesa pubblica deve essere ripartita equamente, senza intaccare l'autonomia degli enti locali, e, la relativa programmazione e attuazione deve soddisfare i criteri di efficienza ed economicità⁶⁵.

63 Per un'analisi dettagliata delle ricadute di tale assunto, si v. P. Pérez Tremps, *Principios generales de la organización territorial del Estado*, in *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado y la organización territorial del Estado*, vol. 2, Valencia, 2016, 267 ss.

64 In tal senso, si veda l'analisi di A. Agulló Agüero, *Problemas presupuestarios de las Corporaciones Locales*, in *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, I, Madrid, 1985, 323 ss.

65 Sul tema, in senso ampio, si v. F. Clavito Hernández, *Las contribuciones especiales*, in J.J. Ferreiro Lapata (a cura di), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario local*, Madrid, 1993, 559 ss.; J. Orttz Díaz, *Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de las Haciendas locales*, in 2 «REALA» (1985), 225 ss.

Definire le condizioni in presenza delle quali si possa parlare di una reale autonomia di finanziamento dei *municipios* – ma l'assunto vale anche per gli altri enti locali – non costituisce opzione ermeneutica di immediata risoluzione.

Nel rapporto tra il finanziamento dell'ente, e il grado di indipendenza dello stesso dal potere centrale, si intrecciano, infatti, profili differenti che attengono alla tipologia di risorse che concorrono al finanziamento, all'entità delle stesse e agli strumenti a disposizione dell'ente per determinare tipologia *quantum* delle proprie risorse e ottenerne il versamento.

Appare opportuno, per un'analisi di dettaglio, esaminare i profili dell'autonomia *financiera-municipal*, per indagare il grado di tenuta del principio di pareggio di bilancio, nell'ottica delle riforme intervenute negli ultimi anni.

3. *Autonomia financiera dei municipios e vincoli di stabilità*

Negli ultimi trenta anni, in Spagna, si sono registrati due processi differenti legati al decentramento e al relativo impatto sull'autonomia finanziaria degli enti locali.

Da un lato, il celere e profondo processo di decentramento delle funzioni amministrative, e della spesa pubblica come conseguenza, ha comportato una significativa riduzione della capacità della Tesoreria centrale nel *munus* di direzione e coordinamento del ciclo di bilancio⁶⁶.

Di contro, la gestione della politica economica generale da parte della Tesoreria centrale è stata, evidentemente, condizionata dalle regole di matrice eurounitaria, soprattutto in materia di limiti di deficit e debito pubblico⁶⁷, così come previsto dal Patto di stabilità e crescita.

66 C. Escudero, R. Fernández Llera, *Financiación autonómica y restricción presupuestaria*, in *XVI Encuentro de Economía Pública*, Madrid, 2009, 35, agli inizi del progetto di decentramento, nel 1978, l'Amministrazione Centrale era responsabile dell'88% della spesa pubblica, mentre il restante 12% era a carico delle Amministrazioni locali. Quasi tre decenni dopo, nel 2007, la quota dell'Amministrazione Centrale (compresa la Previdenza Sociale) rispetto alla spesa totale era stata ridotta al 50%; sul tema, si v. J. Vallés Giménez, A. Marco Zarate, *Un análisis de las restricciones institucionales para el control de la deuda regional en perspectiva histórica*, in 4 «Moneda y Crédito» (2019), 143 ss.; F. Blanco Angel, I. Alvarez Sanchez, C. Monasterio Escudero, *Controles internos del Edeudamiento versus Racionamiento del Credito. Estudio Especial del Caso de las Comunidades Autonomas Espanolas*, Madrid, 1999.

67 Sul tema, con riferimento al contesto italiano, ma le riflessioni assumono valenza trasversale, si rileva l'autorevole posizione di G. Colombini, *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2020, 113 ss., il principio della sostenibilità del debito pubblico ed il principio dell'equilibrio di bilancio segnano i confini entro cui deve muoversi la finanza pubblica, "l'aderenza alle regole della nuova *governance* economica europea, ha riconosciuto all'interesse finanziario pubblico una dimensione

Garantire un grado adeguato di autonomia finanziaria agli enti locali è funzionale all'esplicazione di un'adeguata autonomia amministrativa, così come previsto dall'articolo 142 della Costituzione, secondo il quale, le Tesorerie locali devono disporre di un adeguato livello di disponibilità finanziaria, per assolvere le funzioni che la legge attribuisce ai livelli di governo, poiché tale livello di autogoverno è contemplato e riconosciuto nell'ambito dei principi cardine della finanza pubblica locale; in altri termini, come rilevato dalla dottrina spagnola⁶⁸, l'autonomia finanziaria si pone quale premessa necessaria conseguenza logica dell'autonomia istituzionale e amministrativa.

L'articolo 142 summenzionato definisce il principio della autosufficienza finanziaria delle tesorerie locali e, inoltre, lega tale aspetto *'fondamentalmente'* ad un sistema differenziato di risorse, costituito da imposte proprie e da entrate derivanti da operazioni effettuate da altre tesorerie, quella dello Stato e delle Comunità Autonome.

Come si rileva dai lavori preparatori della legge 28 dicembre 1988, n. 39, la *Ley reguladora de las Haciendas Locales*, in assenza di un'adeguata autosufficienza finanziaria, il principio di autonomia è limitato a una mera dichiarazione formale, priva di contenuto precettivo per l'esercizio del potere pubblico⁶⁹.

economica e finanziaria globale ed una primazia sugli altri interessi. Primazia che, attraverso le limitazioni alle spese correnti e di investimento imposte dai provvedimenti di *spending review* e dal Patto di stabilità interno, prima, e dal *Fiscal compact* e dal *six pack*, poi, ha determinato un forte condizionamento finanziario dei diritti sociali”.

68 In questi termini A. Navarro Fauré, *Haciendas locales*, in J.J. Díez Sanchez, J.A. Ivars Banuls (a cura di), *Comentarios a la Ley de régimen local de la Comunitat Valenciana: Ley 8-2010 de la Generalitat*, Valencia, 2012, 141; C. Lozano Serrano, *La hacienda municipal en la Constitución*, in 60 «Hacienda Pública Española» (1979), 115 ss.; J. Ramallo Massanet, J. Zornoza Pérez, *Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales*, in 259 «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica» (1993), 499 ss.; M.L. Esteve Pardo, *El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales*, in 5 «Anuario del Gobierno Local (2012)», 153 ss., la Costituzione, tuttavia, non contempla espressamente l'autonomia finanziaria delle tesorerie locali, a differenza di quanto previsto nel caso delle Comunità Autonome, la cui autonomia finanziaria è sancita dall'art. 156, n. 1. Tuttavia, la Corte Costituzionale, in diversi arresti pretori (ex multis, si v. *Sentencia del Tribunal Constitucional*, 11 dicembre 1992, n. 221) ha riconosciuto il principio di autosufficienza finanziaria delle tesorerie locali, in via interpretativa, quale proiezione dell'autonomia stessa riconosciuta dalla Carta costituzionale.

69 *Sentencia del Tribunal Constitucional*, 24 maggio 1990, n. 96, la capacità di disporre di risorse finanziarie sufficienti -comprese le operazioni di credito o di debito- con le quali supportare e garantire la sostenibilità della gestione pubblica nell'esercizio dei poteri conferiti agli Enti locali, costituisce una componente intrinseca dell'Autonomia Locale stessa, nella misura in cui tale dotazione di fondi e risorse consenta l'effettiva realizzazione dell'autonomia costituzionalmente garantita; inoltre, l'articolo 9.8 della Carta delle Autonomie Locali

Nell'ambito di tale *iter* di decentramento delle funzioni, nel corso degli anni, conformemente a ciò che è accaduto in altre realtà europee⁷⁰, ha assunto un'assoluta centralità il criterio, che deve ispirare l'intera gestione economica pubblica, di stabilità finanziaria.

La necessità del rispetto dei vincoli derivanti dai valori della stabilità e della sostenibilità finanziaria, soprattutto in relazione all'autonomia garantita ai *municipios*, si pone ben al di là della mera esigenza sottesa agli equilibri delle finanze pubbliche, poiché intercetta la tenuta stessa del principio autonomistico⁷¹.

D'altronde, come rilevato, "l'avvento dello Stato di diritto (che nasce all'inizio del secolo XIX e che coincide storicamente con l'affermazione della finanza pubblica basata prevalentemente, se non esclusivamente, sul sistema tributario, essendosi affievolite notevolmente le entrate patrimoniali) provoca, riflessi di rilevante portata anche sul problema finanziario ed incide profondamente sulla formazione dei diritti intestati alla collettività, precisandoli, articolandoli e consentendo ad essi una emersione libera, una espansione notevole ed un consolidamento quanto mai fruttuoso⁷²".

Tale grado di autonomia finanziaria, proiezione inesorabile dell'autonomia locale⁷³, è vincolato a differenti principi e meccanismi di collaborazione, cooperazione e controllo⁷⁴ interamministrativo, senza, peraltro, pregiudicare il nucleo essenziale dell'autonomia stessa, come chiarito dall'articolo 10, comma 3 della legge n. 7 del 1985.

(CEAL) prevede che "per finanziare le loro spese di investimento, le collettività locali devono poter avere accesso, in conformità alla legge, al mercato nazionale dei capitali".

70 Sul tema, di recente, con riferimento al contesto italiano, si v. L. Bartolucci, *La funzione finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo)*, in «Rassegna di diritto pubblico europeo», 2019, 103 ss.

71 Cfr. G. De La Cruz, *La garantía de la autonomía local*, in J. Alvarez Conde (a cura di), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1998, 842 ss.; A. Castellá, M. Román, *El conflicto en defensa de la autonomía local: la legitimación de los entes locales ante el Tribunal Constitucional español*, Barcelona, 1999, 12.

72 T. Parenzan, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in «Riv. it. Dir. Pubbl. Com. », 2003, 7.

73 A. García, *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Murcia, 1995, 41; J. García Morillo, P.Y. Pérez Tremps, P.J. Zornosa Perez, *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, 1998.

74 Il principio è stato elaborato da *Sentencia del Tribunal Constitucional*, 2 febbraio 1981, n. 4, in considerazione delle diverse risorse che finanziano le tesorerie locali, unitamente alla loro complementarità, sono pienamente operativi i c.d. controlli di legalità sull'azione amministrativa e sulla correttezza della gestione della finanza pubblica.

L'autonomia finanziaria resta, pertanto, inalterata, ma, nell'ambito delle riforme economiche e di bilancio intervenute, assume un ruolo, nuovamente, centrale il Governo, al fine di stabilire i meccanismi di coordinamento tra le diverse amministrazioni e garantire l'effettiva attuazione dei principi di stabilità di bilancio e di sostenibilità finanziaria, anche a livello locale.

Tale articolato equilibrio è stato insidiato dalla crisi economica del 2008 che ha generato e reso necessarie una serie di riforme strutturali, di matrice costituzionale, indissolubilmente vincolate alle strategie europee, che hanno inciso sia sui principi di contabilità pubblica statale, sia su aspetti legati alla tenuta dell'autonomia finanziaria locale.

4. Crisi economico-finanziaria: riforme costituzionali e le vene scoperte del federalismo spagnolo

La profonda recessione economico-finanziaria, c.d. crisi del debito sovrano, ha lasciato in eredità profonde trasformazioni istituzionali che, affermatesi quali strumenti di risoluzione della situazione eccezionale di recessione⁷⁵, hanno indotto al ripensamento critico e permanente di assetti consolidatesi, tra i quali,

⁷⁵ In tal senso, si v. le riflessioni di A. Marrone, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in «Rivista AIC», 2014, 3, “pur volendo applicare alla crisi economico-finanziaria la categoria dello ‘stato di eccezione’ (Beck 2013), non mi pare che possano dirsi superati i confini di legittimità di una simile situazione”; Id., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in «Quaderni costituzionali», 2014, 79 ss.; M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in «Riv. it. Dir. Pubbl. Com.», 2013, 1, “rileva come, la crisi abbia richiesto indagini su diversi temi giuridici, quali un rilevante ruolo del diritto, l'ordinamento sovranazionale europeo, con le sue istituzioni subito intervenute, prima con misure emergenziali, poi con una più compiuta strategia, la stretta interrelazione, senza precedenti, tra le decisioni degli Stati e delle organizzazioni sovranazionali ed internazionali, come il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale”; G. Adinolfi, M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013; F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in «Dir. Un. Eu.», 2013, 337 ss.; M. Villone, *L'Europa: terra di diritti, crisi, diseguaglianze*, in «Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online», 2019, 288 ss.; M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in «Riv. it. Dir. Pubbl. Com.», 2017, 643, “la strategia delle istituzioni europee dopo la crisi è stata di introdurre nuovi e più stringenti vincoli alle politiche di bilancio degli Stati in modo da ridurre la sproporzione tra la politica monetaria, da tempo assoggettata al regime comune, e la politica di bilancio e tributaria, tradizionalmente riservata alla cooperazione intergovernativa. Ciò al fine di prevenire, o eventualmente rimuovere, i disavanzi di bilancio che rappresentano i principali fattori di destabilizzazione dell'economia”; A. Circolo, *L'art. 50 TUE e il recesso dall'euro: un'ipotesi percorribile?*, in «federalismi.it», 2020, 81 ss.

le prospettive e le contraddizioni del processo di integrazione europea, i condizionamenti degli stessi nell'ambito degli equilibri nazionali e le tendenze, più o meno instabili, dei processi di decentramento dei diversi Stati⁷⁶.

Come condivisibilmente rilevato, “sostenere che la crisi globale, in quanto crisi dell'economia, abbia solo radici economiche e finanziarie rappresenta ad un tempo un'affermazione ovvia e limitativa. Ovvia perché la crisi economica non può che avere, per definizione, un innesco legato a fattori appunto economici; limitativa, perché la crisi è il segno del fallimento di un approccio eco-

76 Il tema è stato ampiamente analizzato, senza alcuna pretesa di esaustività, si opera un rinvio ai seguenti scritti per uno studio della crisi in una prospettiva giuridica, cfr. G. Colombini, *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica*, in «federalismi.it», 2016, 5, “le misure ‘normative’ che sono state messe in campo per governare la crisi economica, finanziaria e sociale, seppur abbiano costretto gli Stati a rivedere le proprie politiche di bilancio, hanno ancora una volta fatto emergere un processo decisionale europeo asimmetrico in cui hanno prevalso le scelte e gli indirizzi dei governi più forti in un contesto sempre più caratterizzato da un deficit democratico”; F. Balaguer Callejón, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. Andò, F. Vecchio (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, 333 ss.; A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione Europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in «Costituzionalismo.it», 2017, 27, “La gestione della crisi economica e finanziaria che ha interessato gli stati membri dell'Unione europea (ed in particolare, gli stati dell'area mediterranea) negli ultimi anni, ha infatti messo in luce – conclamandola – la profonda debolezza del processo di integrazione sul piano dell'articolazione e della gestione dei conflitti sociali, particolarmente accentuati in conseguenza delle politiche di austerità poste in essere nel tentativo di arginare gli effetti della crisi sulla stabilità finanziaria dei paesi aderenti alla moneta unica”; G. Della Cananea, *L'Unione economica e monetaria vent'anni dopo: crisi e opportunità*, in «Costituzionalismo.it», 2011; F. Bilancia, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in «federalismi.it», 2016, 2, il quale rileva una forte e generalizzata “perdita di effettività degli strumenti giuridici attraverso i quali vive e funziona il sistema democratico instaurato dalle Costituzioni nazionali. Non tanto la democrazia in sé, i suoi valori, il riferimento ad essa quale parametro di orientamento dei principi costituzionali nazionali, quanto gli strumenti legali attraverso cui la democrazia si esprime, vive e si sostanzia in procedure di governo. Sono i suoi corollari giuridici ad essere stati sostanzialmente depotenziati nelle esperienze nazionali. Fenomeno questo che, oltre la congiuntura ed i tempi della crisi finanziaria, diventa molto serio e grave, laddove si risolve in un esito permanente delle trasformazioni istituzionali in atto”; sul tema, anche se legate al contesto tedesco, sono applicabili le riflessioni di C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in «Costituzionalismo.it», 2014, 1, “il crisis management fa perdere quota alle istituzioni rappresentative a vantaggio dei governi”; M. Parodi, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria dell'Europa sulle rivendicazioni indipendentiste nello stato spagnolo*, in P. Vipiana (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, 2014, 129 ss.

nomico inevitabilmente connesso alla mancanza (o al venir meno) di un sistema normativo⁷⁷”.

In questa sede, l'indagine è orientata ad analizzare due aspetti peculiari che hanno riguardato l'assetto istituzional-politico spagnolo, ossia la riforma dell'articolo 135 della Costituzione e gli effetti della crisi sulla delicata tenuta degli assetti di decentralizzazione territoriale delle funzioni finanziarie.

4.1 L'articolo 135 della Costituzione e il principio di *estabilidad presupuestaria*

La crisi finanziaria che ha colpito il tessuto economico europeo, in Spagna ha, fin da subito, generato un andamento fortemente negativo del PIL e determinato un arresto improvviso del lungo periodo di crescita economica che la nazione iberica stava attraversando da diversi anni.

Per tale ragione, in termini di causa principale ma non esclusiva, in aderenza alle sollecitazioni europee, ed addirittura, in precedenza cronologica rispetto all'adozione del *Fiscal compact*, la Spagna ha optato, nel 2011, per modificare la propria Carta fondamentale, attraverso l'introduzione in Costituzione del fondamentale “*principio de estabilidad presupuestaria*”, in seguito a una modifica strutturale dell'articolo 135 della Costituzione.

La riforma costituzionale del 27 settembre 2011 ha modificato esclusivamente l'articolo 135 che, in base alla sua formulazione originaria disponeva che “*el Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión*”. È evidente che l'articolo indagato, nella sua versione *anteriforma*, rappresentava una norma minimale, che disponeva esclusivamente una riserva di legge per l'emissione di debito pubblico da parte del Governo, con il conseguente riferimento ai fondi destinati al pagamento degli interessi e del capitale nella voce riguardante le spese della legge di bilancio.

La ‘nuova’ formulazione dell'articolo 135 della Costituzione spagnola si articola, invece, in ben sei commi, e pone in essere un testo complesso, teso a co-

77 S. Dorigo, *Fiscalità, mercato, solidarietà: la crisi economica globale e il ruolo del diritto dell'Unione Europea*, in «Riv. it. Dir. Pubbl. Com.», 2017, 1531 ss.; in senso conforme, cfr. F. Andreoni, *Stabilità economico-finanziaria e strumenti giuridici di governo. Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in «federalismi.it», 2016.

stituzionalizzare, oltre al “*principio de estabilidad presupuestaria*”, gli impegni sulla limitazione del deficit e sull’indebitamento, nonché le possibili eccezioni⁷⁸.

Ma, nonostante la complessità della normativa, e la nota resistenza del sistema costituzionale spagnolo a porre in essere modifiche al Testo costituzionale – come dimostrato dall’eccezionalità di tali procedure, adottate solo due volte dal 1978 e sempre per porre in essere adeguamenti rispetto alle esigenze addotte dal diritto dell’Unione Europea –, la riforma della disciplina di bilancio nell’ordinamento spagnolo ha seguito una procedura di modifica particolarmente celere⁷⁹.

L’architettura del nuovo articolo 135 è caratterizzata, oltre che dalla lunghezza nella stesura della norma, anche da una reale complessità, poiché ricomprende sia disposizioni attuative del principio *de estabilidad presupuestaria*, sia disposizioni inerenti ai vincoli per ricorrere all’indebitamento⁸⁰.

Nonostante ciò, la riformata disposizione non può ritenersi esaustiva, poiché opera un rinvio all’adozione di una legge organica, per la dettagliata definizione della materia.

L’articolo 135 conferisce rango costituzionale, non al principio di pareggio di bilancio di stampo europeo, né al principio dell’equilibrio di bilancio, ma al principio di stabilità finanziaria, con evidenti ricadute di carattere sistematico, giacché la differenza non è, evidentemente, solo semantica.

Il distinguo è stato sottolineato da autorevole dottrina, secondo la quale l’articolo 135 “non impone come regola generale il principio dell’equilibrio di bilancio (ad eccezione degli enti locali), bensì quello della stabilità di bilancio (art.

78 Si rileva che il *principio de estabilidad presupuestaria* era già previsto a livello di legislazione ordinaria (la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* approvata con il Real Decreto Legislativo n. 2 del 2007) ed organica (la *Ley Orgánica* n. 5 del 2001, parzialmente riformata). Inoltre, l’articolo 19, comma 1, della Legge 18 del 2001, prevede che gli enti locali, nell’ambito delle loro competenze, adeguino le proprie prescrizioni all’obiettivo generale della stabilità; sul punto si v. M.A. Martínez Lago, *Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria*, in 1 «Quincena Fiscal» (2005), 9 ss.; G. Cuñado Ausín, *El control externo del sector público y su contribución a la mejora de la gestión pública*, in *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Valladolid, 2008, 167 ss.; M.L. Esteve Pardo, *El impacto del principio*, cit., 161; V. Ruiz Almendral, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid, 2008, 153.

79 Sul tema, si consenta di rinviare a V. Manzetti, *I riflessi della nuova governance economica europea nell’ordinamento spagnolo*, in A. Zorzi Giustiniani, R. Casella (a cura di), *I parlamenti nazionali nella governance economica europea. Un’analisi comparata*, Napoli, 2017, 196 ss.

80 Cfr. F.D. Martínez Laguna, *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: efectos y consecuencias jurídicas de la reforma*, in 24 RJUAM (2011), 119 ss.; P. García-Escudero Márquez, *La reforma del artículo 135: son suficientes trace días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?*, in 38 *Cuadernos de Derecho Público* (2012).

135, n. 1); un concetto che, pur potendo comprendere il primo, non lo presuppone necessariamente⁸¹”.

Equiparare il principio della stabilità di bilancio al perseguimento della riduzione delle spese equivale a trascurare l'idea che il bilancio, in quanto *institución*, tende a operare un raccordo tra le entrate e le spese pubbliche, al fine di renderle interdipendenti⁸².

La scelta di politica legislativa, di matrice contabilistica, di fare riferimento al principio di stabilità finanziaria, è precisata in due distinti commi del vigente articolo 135.

Il comma 2 stabilisce che “Lo Stato e le Comunità Autonome non possono incorrere in un *déficit estructural* che ecceda i margini stabiliti, se del caso, dall'Unione europea per i suoi Stati membri. Una legge organica dovrà determinare il *déficit estructural máximo permitido* allo Stato e alle Comunità Autonome, in relazione al loro prodotto interno lordo. Gli Enti Locali devono presentare un pareggio di bilancio”.

La questione problematica, sottesa a tale comma, consiste nella possibilità, per gli enti locali, in circostanze eccezionali, di raggiungere determinati livelli di deficit *strutturale*. Il precetto costituzionale non predetermina alcunchè, in quanto rinvia alla legge organica “la ripartizione dei limiti di disavanzo e di indebitamento tra le diverse pubbliche amministrazioni, i casi eccezionali di superamento degli stessi e la forma e il termine di correzione degli scostamenti che possono verificarsi sull'uno o sull'altro” (articolo 135.5).

Inoltre, il comma 3 dell'articolo 135, stabilisce che “Lo Stato e le Comunità Autonome devono essere autorizzati, per legge, ad emettere debiti pubblici (*deuda pública*) o a contrarre crediti. I prestiti a copertura degli interessi e del capitale del debito pubblico dei governi si intendono sempre inclusi nella dichiarazione di spesa del loro bilancio e il loro pagamento ha priorità assoluta.

81 M. Medina Guerrero, *La reforma del artículo 135 CE*, in 14 «Teoría y Realidad Constitucional», 2012, 146, l'impiego di una simile terminologia è stato, pertanto, ritenuto non casuale dalla dottrina, posto che il concetto di “stabilità di bilancio” si presta a ricomprendere in sé sia l'equilibrio che il pareggio, garantendo un più ampio margine di autonomia nella gestione dei conti pubblici; in senso conforme, è opportuno rilevare che il Patto di Stabilità e Crescita, nel 2011, ha introdotto il criterio della politica fiscale prudente; in base a tale criterio, si stabilisce – per gli Stati che non abbiano raggiunto l'obiettivo di stabilità di bilancio a medio termine – un vincolo condizionato, e non iniziale, alla spesa pubblica; C. Fasone, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), *La manutenzione della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, 221 ss.

82 Restano attuali le riflessioni di F. Vicente Arche, *Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública*, in 3 «Revista Española de Derecho Financiero» (1974), 538 ss.

Tali crediti non possono essere modificati, purché siano conformi alle condizioni della legge di emissione. L'ammontare del debito della pubblica amministrazione nel suo complesso, in rapporto al prodotto interno lordo dello Stato, non può superare il valore di riferimento stabilito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea”.

È evidente che l'articolo 135 non delimita, di per sé, il perimetro del *principio de estabilidad presupuestaria*, in quanto realizza un rinvio mobile nei confronti dell'ordinamento dell'Unione Europea. In tal modo la Costituzione spagnola prevede una sorta di “coordinamento in itinere” con le politiche economiche dell'UE, al fine di scongiurare la necessità di operare continui emendamenti e aggiornamenti della Carta fondamentale, in base al mutare e alle evoluzioni delle politiche economiche eurounitarie⁸³.

Nel dettaglio, l'articolo 135 opera un rinvio a una *ley orgánica* per la definizione del *déficit estructural máximo* dello Stato e delle Comunità Autonome, che si estrinseca nel contenimento del debito, entro i limiti stabiliti dall'Unione europea.

La *ley orgánica*, 27 aprile 2012, n. 2, *Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*⁸⁴, in questo senso, è diretta – in base alle disposizioni di

83 Sul tema, in senso ampio, cfr. M.J. Ridaura Martinez, *La reforma del artículo 1365 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in 29 *Teoría y Realidad Constitucional* (2012), 237 ss.; G. Rivosecchi, in *El Gobierno económico de la Unión Europea*, in 8 «ReDCE» (2007), 3 ss.; J.B. Martín Queralt, *La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?*, in 252 «Tribuna Fiscal» (2011), 5 ss.; F. Uría Fernandez, *Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*, in 12 «Cuadernos de Derecho Público» (2001), 134 ss.; tuttavia tale scelta, invero, contiene una contraddizione insita, come rilevato da M. Medina Guerrero, *La reforma del artículo*, cit., 145 ss., poiché il rinvio disposto dall'articolo 135 ai parametri stabiliti dal TFUE, costituzionalizza il riferimento a un testo normativo suscettibile di successive modifiche e revisioni; M. Iannella, *Conseguenze della crisi economico finanziaria sulle istituzioni della Spagna*, in «federalismi.it», 2016, 8 ss.

84 La legge prevede che il criterio di sostenibilità finanziaria funga da principio guida per il rendimento economico e finanziario di tutte le amministrazioni, con l'obiettivo – come si rileva nel *Preámbulo* della stessa legge – di “*reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente, lo que contribuirá a preparar el camino para los retos a los que nuestro sistema de bienestar se enfrenta a medio y largo plazo*”, “*la Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Esto mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de la Ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Pública*”; “Per consolidare l'idea di stabilità, non solo in modo temporaneo, ma permanente, che contribuirà a tracciare la strada alle sfide che il nostro sistema di welfare dovrà affrontare nel medio e lungo periodo”, “la Legge regola in un unico testo la stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria di tutte le

principio previste dal *Preámbulo* della medesima legge – a garantire la stabilità di bilancio, presupposto concettuale della politica economica, per contribuire a realizzare i tre obiettivi prefissati, ossia, tutelare la sostenibilità finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche, incrementare la fiducia nella stabilità dell'economia spagnola e consolidare l'impegno della Spagna nei confronti dell'Unione Europea, in termini di stabilità di bilancio.

Si rileva, pertanto, con riferimento allo Stato e alle Comunità Autonome, una regola costituzionale 'flessibile', poiché non è esclusa rigorosamente e aprioristicamente la possibilità di incorrere in una situazione di deficit, diversamente da quanto disposto per gli enti locali minori. La nuova normativa si contraddistingue, dunque, anche per la scelta di una maggior rigidità verso gli enti locali; tale posizione si rivela in contrasto con la tradizione giuridica spagnola e con la posizione assunta dal *Tribunal constitucional*, che aveva riconosciuto agli enti locali un necessario margine di indebitamento, quale strumento di politica economica pienamente compatibile con il dettato costituzionale, ed in relazione al quale, la legislazione statale poteva esclusivamente definire i limiti, senza peraltro escludere tale opzione⁸⁵.

Inoltre, la legge stabilisce un modello di allerta preventiva (*alerta temprana*), che consiste in una comunicazione emanata dall'organo di controllo all'ente interessato, al fine di anticipare l'adozione delle necessarie misure correttive⁸⁶, nell'ipotesi di potenziale mancato rispetto degli obiettivi di stabilità.

In definitiva, la *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas* sembra configurarsi come un vero e proprio Patto di stabilità interno, che riconosce al legislatore statale il potere normativo di definire le situazioni di deficit, nonché meccanismi preventivi, correttivi e sanzionatori.

Il comma 4 dell'articolo 135 – e il riferimento alla recente situazione di emergenza sanitaria appare quanto mai pertinente – individua i casi ecceziona-

Pubbliche Amministrazioni, sia dello Stato che delle Comunità Autonome, delle Aziende Locali e della Previdenza Sociale. In questo modo si contribuisce a migliorare la coerenza della regolamentazione giuridica, a dare maggiore chiarezza alla legge e a trasmettere un'idea di uguaglianza nelle richieste di bilancio, di responsabilità e di lealtà istituzionale tra tutte le Pubbliche Amministrazioni" (trad. it a cura degli autori).

85 *Ex multis*, su tale principio, si v. *Sentencia del Tribunal Constitucional*, 22 marzo 1991, n. 64.
86 V. Manzetti, *I riflessi della nuova governance economica europea*, cit., 210, "la fissazione di *medidas coercitivas* differenzia fortemente la nuova normativa dalla previgente disciplina, che aveva favorito il ricorso all'indebitamento, non avendo previsto sanzioni per gli sforamenti di bilancio posti in essere dalle Comunità Autonome"; sul tema, si v. J.M. Tejerizo Lopez, *Artículo 135, Deuda Pública*, in O. Alzaga Villaamil (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1996, 349 ss.

li nei quali è possibile derogare ai limiti previsti per il *déficit público de carácter estructural*⁸⁷.

La riforma dell'articolo 135 – in un'ottica evidentemente orientata all'europeizzazione della materia contabile – prevede l'introduzione, nell'ottica di garantire i vincoli di stabilità, di un modello di rinvio mobile, poiché il contenuto precettivo del vincolo è stabilito dall'Unione Europea.

Tale scelta dipende, come fattore principale ma non esclusivo, “dalla mancata risposta dei governi a certi interrogativi elementari suscitati dai vincoli finanziari che hanno concordato in sede europea⁸⁸”.

Infine, è evidente che la disciplina, al di là della condivisibile scelta di affidare la definizione dei vincoli a fonti europee, debba essere ispirata dal carattere preventivo degli interventi, per impedire o limitare il verificarsi di nuove situazioni di squilibrio e dal coordinamento delle politiche economiche, con un meccanismo di vigilanza preventiva sulle scelte nazionali, con la possibilità di avocazione con fini sostitutivi, in sede eurounitaria, delle decisioni che conducono a riforme strutturali⁸⁹.

4.2 Il federalismo tradito: l'impatto delle riforme e la rinnovata concezione di contabilità pubblica

Le riforme intervenute per limitare le conseguenze della crisi economica sono caratterizzate da una scelta legislativa chiara, ispirata a prevedere un maggior rigore e inflessibilità nei riguardi degli enti locali⁹⁰, in netta controtendenza

87 Sul punto, si v. V. Manzetti, *I riflessi della nuova governance economica europea*, cit., 206, il riferimento è “indirizzato a tre ipotesi: 1. *catástrofes naturales* (catastrofi naturali); 2. *recesión económica* (recessione economica); 3. *situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estad* (situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato e che compromettan seriamente la sostenibilità finanziaria o economica o sociale dello Stato). Si tratta, è chiaro, di ipotesi generiche, in quanto la norma tiene conto non solo della sostenibilità finanziaria, bensì anche di quella economica e sociale. È evidente che un ventaglio così ampio di eccezioni potrebbero mettere a rischio l'impianto dell'art. 135 della Costituzione, in quanto il concetto di 'situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato', per di più in connessione alla 'sostenibilità sociale', diventa alquanto indeterminato”.

88 C. Pinelli, *Il doppio cappello dei Governi tra Stati e Unione Europea*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2016», 655.

89 In tal senso, R. Perez, *L'azione finanziaria europea al tempo della crisi*, in «Riv. it. Dir. Pubbl. Com.», 2011, 1043 ss.

90 Su punto, cfr. M.D. Arias Abellán, *Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas*, in 18 «REAF» (2013), 126 ss.; I.G. Vitoria, *Stc 157/2011, de 18 de octubre, Stc 195, 196, 199/2011, de 13 de diciembre y stc 203/2011, de 14 de diciembre: la*

con le spinte autonomistiche; tale circostanza induce a ritenere, proprio in considerazione del rilievo nodale dell'autonomia finanziaria, che il federalismo e i relativi presupposti siano, in definitiva, stati traditi.

A tal proposito, la dottrina iberica ha rilevato, con una formula particolarmente evocativa, che l'assetto finanziario previsto dopo le riforme intervenute, abbia condotto a un processo di (ri)centralizzazione occultata⁹¹.

Il modello economico-finanziario delineato dalla riforma del 2011, secondo tale lettura, non preserva in maniera adeguata il nucleo di autonomia delle Comunità Autonome⁹².

In primo luogo, le Comunità Autonome non possono intervenire in merito alle decisioni legate a circostanze eccezionali, che, come tali, legittimerebbero l'accesso a meccanismi di disavanzo, al fine di pervenire a un livello di debito pubblico più elevato.

In secondo luogo, e la norma giustifica le analisi che vedono nelle riforme un tentativo – neanche troppo celato – di ricentralizzare funzioni demandate agli enti locali, la *Disposición adicional octava* della legge del 2012, rubricata 'Detrazione o trattenuta di risorse dal sistema di finanziamento delle Comunità Autonome', prevede un grado di ingerenza particolarmente pervasivo dello Stato nei confronti degli enti locali, in tema di trattenuta e ripartizione dei fondi di finanziamento.

Tale disposizione merita di essere segnalata quale indice sintomatico di una riallocazione delle funzioni in una direzione spiccatamente antifederalista, an-

reforma del artículo 135 de la constitución refuerza la competencia del estado para imponer la estabilidad presupuestaria, in 1 «Comentarios de jurisprudencia constitucional» (2013), 326 ss.; J.R. Huerta, M.A. García Díaz, *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica*, in 15 «Revista d'Estudis Autonòmics» i *Federals* (2012), 134 ss.; M. Carrasco Durán, *Estabilidad presupuestaria y comunidades autónomas*, in 18 REAF (2013), 169 ss.

91 In questi termini, F. Escibano López, *La autonomía de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in 156 REDF (2012), 12 ss.; sul tema, in senso ampio, B.A. Cerdà, *Autonomía Local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014)*, in 2 «Cuadernos de Gobierno y Administración Pública» (2014), 181 ss.; A. Weber, *Elementos de derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria*, in 98 «Revista Española de Derecho Constitucional» (2013), 39 ss.

92 R. Blanco Valdés, *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, in 216 *Claves de la razón practica* (2011), 11 ss.; P. Cruz Villalón (a cura di), *Hacia la europeización de la Constitución Española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Bilbao, 2012; J.M. Coello de Portugal, *Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución*, in 12 «Foro, Nueva época» (2011), 145 ss.

che se, come si dirà nel prosieguo, l'autonomia finanziaria non rappresenta la sede di confronto elettiva per valorizzare vocazioni e pretese autonomistiche⁹³.

La recessione economica ha persuaso il decisore politico a prediligere opzioni che hanno disatteso la fisionomia del sistema pluralistico, nel quadro di un ridimensionamento complessivo delle autonomie, ben al di là della c.d. componente contabile della stessa; le esigenze di equilibrio nei conti pubblici hanno, di fatto, determinato la promulgazione di disposizioni legate a una visione tecnocratica del tutto slegata dalle istanze pluraliste di stampo territoriale.

L'impianto normativo non sopprime, in *parte qua*, il grado di autonomia finanziaria degli enti locali, ma lo condiziona e lo subordina a diversi vincoli e poteri dello Stato centrale.

La questione, tuttavia, può essere letta non necessariamente nella visione conflittuale nell'ambito delle inconciliabili posizioni federaliste e antifederaliste, ma, piuttosto, può essere risolta con la valorizzazione interpretativa del disposto dell'articolo 9 della *ley orgánica*, rubricato 'Principio di lealtà istituzionale', il corrispettivo iberico del principio di leale collaborazione⁹⁴ italiano; in virtù di tale norma, ogni pubblica amministrazione è obbligata, nell'ambito delle competenze di cui è titolare, a ponderare tutti gli interessi pubblici coinvolti e, in particolare, evitare situazioni di ingerenza in merito alla gestione di funzioni affidate ad altre amministrazioni pubbliche⁹⁵.

93 Sul tema, nel panorama istituzionale italiano – ma le riflessioni sono pienamente valide per tale analisi – si v. G.C. De Martin, *L'autonomia delle province nel sistema dell'amministrazione locale*, in G. Leone (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, III, Napoli, 2019, 523, che individua nella crisi una ragione sottesa agli interventi antifederalisti, poiché la recessione “ha indotto a cercare risposte, spesso superficiali, per ridurre i costi degli apparati pubblici, dando anche spazio a una visione gerarchica e statocentrica”

94 La prima volta che tale espressione fu utilizzata dalla giurisprudenza risale a Corte Cost., 21 dicembre 1985, n. 359, in «Giur. cost.», 1986, 122, che lega inescandibilmente tale principio al criterio della mutua informazione tra amministrazioni, proprio nell'ambito del rapporto tra Stato e regioni.

95 L'articolo 9 prevede che “*Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá: a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas; b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas; c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas; d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias; e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias*”; sul

La complessità ormai raggiunta dal disegno positivo degli apparati amministrativi, dalle modalità di svolgimento delle funzioni, e nello specifico, dal grado di autonomia e autosufficienza finanziaria, rendono insopprimibile la necessità di assicurare le esigenze di coordinamento, da un lato, e la predisposizione di sedi per la soluzione di contrasti (attuali o potenziali), dall'altro.

In questa prospettiva, l'autonomia finanziaria, al netto di eventuali tensioni centripete, non deve degenerare in fattori di disarticolazione della finanza pubblica, la cui visione unitaria deve essere necessariamente preservata a tutela dell'equilibrio finanziario complessivo, in specie per il rispetto dei vincoli e degli equilibri europei, a presidio dell'articolo 1 della Costituzione, che *“se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible”*.

Le vene scoperte del federalismo hanno disvelato la loro fragilità, ma proprio in tema di finanza pubblica, i poteri di coordinamento sono rivolti alla definizione e al mantenimento di un equilibrio organizzativo, interno e unitario⁹⁶, ma con evidenti proiezioni nel panorama europeo.

In altri termini, i vincoli più rigidi previsti per gli enti locali non possono rappresentare il tema in ordine al quale far valere i principi autonomistici, questione che assume – nell'incedere della presente indagine – carattere recessivo, poiché l'indefettibile esigenza di coordinamento si erge a prerequisito per adeguare l'esercizio dei poteri pubblici al *“principio de estabilidad presupuestaria”*, di cui al riformato articolo 135 della Costituzione.

Inoltre, il nucleo duro e intangibile dell'autonomia finanziaria degli enti locali, pur in presenza dei summenzionati vincoli più stringenti rispetto a quelli statali, è preservata e garantita dal comma 6, dell'articolo 135, *“Las Comunidades Autónomas (...) adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”*. Le decisioni di bilancio, cui fa riferimento la disposizione, si pongono quale pre-

tema, si consenta il rinvio a R. Cavallo Perin, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, in «Dir. amm.», 2015, 639 ss., “è certo singolare vedere enunciata la legittimità costituzionale dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di trasmettere dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, come principio di coordinamento della finanza pubblica”.

⁹⁶ In merito, seppur riferite al contesto italiano, sono pienamente valide le considerazioni svolte da G. Rivosecchi, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2019, 751, “a partire dalla perdurante crisi economico-finanziaria si sono palesate rinnovate esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Conseguito il contenimento della spesa delle proprie amministrazioni, lo Stato ha esteso l'applicazione dei principi del coordinamento finanziario alle amministrazioni regionali e locali”, poiché il coordinamento rappresenta un approdo differente rispetto alle istanze centraliste ed è pienamente compatibile con l'autonomia riconosciuta.

sidio all'autonomia finanziaria di cui gli enti locali sono titolari, nell'ottica di un necessario coordinamento interistituzionale, al fine di valorizzare le istanze generali di direzione della finanza pubblica e del sistema tributario, e i principi di perequazione e di solidarietà, dei quali beneficiano gli enti territoriali.

5. Riflessi organizzativi: l'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*

Nel contesto delle riforme avviate nel 2011, con l'obiettivo di mantenere la stabilità finanziaria e i vincoli che ne derivano, si colloca, quale ideale punto di approdo, la legge 14 novembre 2013, n. 6, *Ley orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)*, che ha istituito una Autorità fiscale indipendente, al fine di realizzare un monitoraggio continuo del ciclo di bilancio, dell'indebitamento pubblico e dell'analisi delle previsioni economiche⁹⁷. In altre termini, l'Autorità ha lo scopo di "supervisionare" il rispetto effettivo da parte di tutte le Amministrazioni Pubbliche del principio di stabilità di bilancio.

L'Autorità (da qui in poi, *AIReF*), titolare di un ampio mandato al fine di garantire l'effettivo rispetto del principio costituzionale spagnolo di stabilità di bilancio da parte delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli di governo, è *organismo de Derecho público* con personalità giuridica e completa, titolare di piena capacità di agire in ambito pubblico e privato. Nonostante sia di pertinenza del Ministero delle Finanze e della Funzione Pubblica (*MINHAFP*), è stata concepita come un'agenzia dotata di autonomia funzionale e di piena indipendenza⁹⁸.

97 Per un'analisi sul tema, cfr. A.M. Porras Gómez, *La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero*, in 110 «Revista Española de Derecho Constitucional» (2017), 143 ss.; OECD, *Public Governance Reviews Spain: From Administrative Reform to continuous improvement*, Bruxelles, 2014; M.A. Martínez Lago, *La autoridad fiscal independiente*, in 12 «UCM» (2014), 23, l'Autorità non rappresenta una novità assoluta nel panorama organizzativo spagnolo, poiché rinviene ne *Las Oficinas del Presupuesto y Económica de la Presidencia del Gobierno* e nella *Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales* due antecedenti, seppur con notevoli differenze sotto il profilo organizzativo e strutturale.

98 Come sottolineato nei lavori preparatori, consultabili in *boe.es*, "Para garantizar la independencia y efectividad de sus actuaciones, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal deberá contar con los medios materiales y humanos necesarios, contando con profesionales cualificados y acreditados de la experiencia necesaria para realizar las especiales tareas encomendadas".

In tal senso, l'*AIReF* non è soggetta alle disposizioni della legge 14 aprile 1997, n. 6, la *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, poiché è concepita come entità “*de naturaleza especial y singular*”

L' *AIReF* deve valutare le previsioni macroeconomiche incorporate nei progetti di bilancio e negli scenari economico-giuridici di tenuta, al fine di analizzare l'attuazione e l'esecuzione delle politiche fiscali, per individuare tempestivamente eventuali divergenze rispetto agli obiettivi perseguiti.

Specificatamente, l'attività svolta si concretizza nella predisposizione di relazioni, pareri e studi, che si possono distinguere in tre species: 1. *informes*, atti di natura obbligatoria e a scadenze prefissate, che consistono nella valutazione delle previsioni macroeconomiche incluse nei progetti di legge di bilancio e nel controllo delle politiche fiscali per l'individuazione di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati. Le ipotesi di *informes* sono elencate nella legge organica e possono essere emessi di ufficio entro la data determinata o per sollecitazione di una Amministrazione Pubblica entro 10 giorni dalla richiesta; 2. *opiniones*, atti facoltativi redatti su iniziativa della stessa Autorità sulle materie attribuite alla sua supervisione dalla legge organica; 3. *estudios*, atti facoltativi redatti su iniziativa di altre istituzioni pubbliche, specificatamente del *Gobierno de la Nación*, del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, della *Comisión Nacional de la Administración Local*, della *Comisión Financiera de la Seguridad Social*, delle *Comunidades Autónomas* e delle *Entidades Locales* (le ultime due limitatamente alle proprie competenze). È opportuno sottolineare che, come regola generale, l'*AIReF* non fornisce raccomandazioni normative sulle misure politiche da adottare, poiché la natura del suo mandato consiste in un'attività consultiva (più o meno penetrante) e di “sorveglianza”.

Pertanto, per assolvere in modo efficiente al suo ruolo, l'*AIReF* necessita di un'adeguata base informativa finanziaria concernente le varie Amministrazioni Pubbliche. Al riguardo il dettato normativo ha previsto che nella maggior parte dei casi l'accesso alle informazioni è assolto per il tramite del Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione, in modo di attivare un procedimento coordinato ed al fine di evitare duplicazioni nella fornitura di informazioni. Inoltre, è prevista la possibilità di reperire ulteriori informazioni direttamente dalle autorità pubbliche competenti, in particolare nei casi in cui le informazioni ottenute dal Ministero siano ritenute insufficienti o incomplete.

Per quanto concerne i pareri obbligatori, appare opportuno sottolineare che neppure questi hanno natura vincolante, benché contraddistinti da un forte potere di condizionamento dei soggetti interessati al ciclo di bilancio, in applicazione del noto principio di derivazione anglosassone del “*comply or explain*”, che obbliga i soggetti che non conformano i loro documenti alle valutazioni dell'Autorità a motivarne le divergenze.

Diversamente, nel caso di pareri facoltativi le amministrazioni o gli enti a cui sono indirizzati non sono tenuti a motivare le ragioni per cui si sono discostati dai criteri indicati dall'Autorità.

In generale non è possibile individuare un carattere sanzionatorio di tali raccomandazioni; carattere tipico, invece, delle raccomandazioni poste in essere dalle autorità amministrative indipendenti in senso stretto. Pertanto, i pareri pubblicati, motivati e facilmente reperibili sul sito web dell'Autorità, acquistano prettamente un valore politico-sociale, collegato alla reputazione pubblica degli organi coinvolti nel ciclo di bilancio. Si ricorda in particolare che ogni anno l'Autorità è obbligata a redigere una relazione annuale, cui è data massima pubblicità e diffusione.

Tuttavia, è opportuno rilevare che l'Autorità ha un *'flanco debil'*⁹⁹, poiché il regime coercitivo o sanzionatorio conferito all'*AIReF* è ben lungi dall'essere essere soddisfacente; ai sensi dell'articolo 4, della *ley* del 2013, la violazione del dovere di collaborazione da parte delle pubbliche amministrazioni che si traduce nel negare all'*AIReF* le informazioni necessarie per l'emissione delle proprie segnalazioni non comporta una sanzione diretta.

6. Governance europea per la stabilità, tendenze alla ricentralizzazione e autonomia finanziaria: la complessa ricerca di equilibri duraturi

I tentativi diretti a tracciare le conclusioni in relazione a temi così intimamente interconnessi, ma al tempo stesso connotati da una spiccata autonomia concettuale, soggetti, inoltre, a cambiamenti così repentini, sono frustrate dall'incedere degli eventi e dagli scompensi indotti; tale considerazione induce a sviluppare qualche breve riflessione di sintesi, lungi dal voler essere conclusiva sul punto, poiché, come ricordava il filosofo spagnolo José Ortega y Gasset – e il pensiero sintetizza la continua dinamicità dei temi trattati – “l'ordine non è una pressione imposta alla società dal di fuori, ma un equilibrio instaurato dal di dentro”.

99 A. Rallo Lombarte, *La amenazada independencia de la autoridad de la responsabilidad fiscal*, in 38 «UNED. Teoría y responsabilidad» (2016), 143 ss.; M.A. Martínez Lago, *Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión. La Autoridad de responsabilidad fiscal española*, in F. Adame Martínez, J. Ramos Prieto (a cura di), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público, Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, III, Madrid, 2014, 3057; J. Calvo Vérguez, *La creación de la nueva autoridad independiente de responsabilidad fiscal. En torno al alcance de sus informes y opiniones*, in 11 «Revista Aranzadi Doctrinal» (2014), 61 ss.

In primo luogo, è opportuno osservare – e il procedimento costituzionale di riforma dell'articolo 135 palesa tale approdo – che la *governance* economica europea è improntata alla valorizzazione del rapporto osmotico tra componente europea e territoriale della finanza pubblica; il vincolo di carattere negativo e flessibile, consistente nel divieto di realizzare disavanzi eccessivi, è affiancato da un vincolo di tipo positivo, che riguarda il raggiungimento di determinati risultati nella gestione dei conti pubblici¹⁰⁰.

La conseguenza di tale scelta, peraltro coerente e inevitabile, ha generato una serie di ricadute sulla tenuta di preesistenti, e talvolta provvisori, equilibri; alcune particolarmente evidenti, tra cui la necessaria compromissione della sovranità degli Stati nella gestione delle politiche di spesa, altre, come le spinte in senso antifederalista, più celate.

Tale processo di ricentralizzazione delle funzioni, nell'ottica della prospettiva finanziaria, deve necessariamente essere letto in rapporto di strumentalità rispetto agli obiettivi economici generali e ai vincoli di spesa.

In altri termini, il punto di equilibrio e di sintesi, non è da rinvenire nell'economia degli approcci diretti a salvaguardare il grado di autonomia degli enti territoriali, ma, è da ricercare nella salvaguardia dell'autonomia finanziaria degli stessi, in un'ottica servente e funzionale al raggiungimento della stabilità complessiva.

Gli obiettivi di stabilità devono essere analizzati e perseguiti in relazione alla loro dimensione complessiva, sia nella prospettiva dei vincoli di risultato, che in quella delle modalità di gestione delle politiche finanziarie; i parametri rigorosi, i meccanismi correttivi, i procedimenti di verifica devono emanciparsi dalla dimensione locale e nazionale e devono essere valutati in base ai parametri europei di lungo periodo.

Il coinvolgimento degli enti territoriali – e dei *municipios*, come analizzato in precedenza – deve essere garantito attraverso sistemi di raccordo interistitu-

100 *Ex multis*, F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica*, cit., 10, "La crisi del debito sovrano ha fatto emergere le debolezze del modello di UEM introdotto a Maastricht e perfezionato con il patto di stabilità e crescita. In effetti gli strumenti di indirizzo, coordinamento e controllo ivi previsti si sono rivelati troppo deboli, e non hanno impedito che la scorretta politica di bilancio di alcuni Stati membri ponesse a repentaglio la tenuta del sistema euro nel suo complesso. Accanto a interventi di sostegno finanziario, volti fronteggiare nell'immediato la crisi del debito sovrano, è stato quindi previsto un rafforzamento dei poteri dell'Unione in materia di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, al fine di evitare nel futuro il ripetersi di quelle situazioni di dissesto finanziario in alcuni Stati che sono alla base della crisi che ha investito l'eurozona. Non diversamente da quanto è accaduto per gli interventi di assistenza finanziaria, anche in questo settore gli Stati membri hanno utilizzato sia il diritto dell'Unione, sia accordi di diritto internazionale".

zionale, adeguate sedi di coordinamento dirette al comune e condiviso risultato di stabilità finanziaria.

La riforma dell'articolo 135 della Costituzione spagnola, in maniera prudente, conduce in tale direzione e l'inasprimento dei vincoli e degli obblighi di bilancio non deve essere interpretato in termini di perdita di autonomia o come una tendenza alla ricentralizzazione delle funzioni, ma, come un necessario adeguamento alle esigenze di equilibrio e di incidenza sulle stesse da parte delle istituzioni europee.

In tali dinamiche, così distintamente improntate a esigenze di raccordo e alle relazioni necessariamente osmotiche tra i poteri conferiti – soprattutto a livello territoriale – e l'equilibrio complessivo, è necessario definire il ruolo dello Stato centrale spagnolo, oggetto della seconda e conclusiva riflessione di tale indagine.

A tal riguardo, è opportuno precisare che il principio di *estabilidad presupuestaria* deve essere letto congiuntamente al principio di coordinamento della finanza pubblica e al principio di copertura.

La tutela dell'equilibrio comporta l'acquisizione di un patrimonio cognitivo di dati sul livello dell'indebitamento pubblico e la predisposizione di meccanismi di verifica che possono essere affidati solo alle funzioni centrali; il monitoraggio dei conti pubblici di organi e enti dello Stato, la trasmissione di informazioni inerenti il mantenimento dei saldi di finanza pubblica, appaiono poteri strumentali all'osservanza degli obblighi assunti verso l'Unione Europea e gli altri Stati membri, ma possono essere svolti solo dal potere centrale.

La stabilità finanziaria, e in questo senso una lettura europeista dell'articolo 135 appare pertinente, può essere demandata a meccanismi di rinvio mobile, e deve essere dinamica proprio in base al mutare dei rapporti economici sottesi; a tal riguardo, è però opportuno garantire, se non equilibri duraturi, quantomeno meccanismi di certezza nell'implementazione delle politiche pubbliche. Appare, in tal senso, quanto mai necessario evitare che le Corti nazionali assumano l'ormai ordinario ruolo suppletivo e complementare di stabilire fragili equilibri basati su orientamenti ondivaghi, nei quali il ruolo della giurisprudenza transita dall'ordinaria interpretazione a una vera e propria creazione di diritto.

Per tali ragioni, il ruolo di raccordo tra le politiche economico-finanziarie europee e gli enti territoriali spagnoli, cui tali scelte sono dirette, non può che essere affidato allo Stato centrale, il cui ruolo non deve essere letto come un tradimento dell'*autonomia financiera* degli enti territoriali, ma quale presidio per una interpretazione unitaria delle politiche pubbliche europee.

Inoltre, l'articolato quadro giuridico, sinteticamente delineato nella presente ricerca, palesa l'inscindibilità dei rapporti tra il fondamentale principio di stabilità finanziaria e la garanzia di un grado di autonomia conferito agli enti locali in raccordo con lo Stato centrale, ma, al tempo stesso, rivela che le istituzioni

pubbliche non sono autosufficienti, ma sono alimentate dai processi conoscitivi e orientativi delle dinamiche economiche, che, strutturalmente, tendono a creare equilibri provvisori e precari¹⁰¹.

La composizione dei requisiti menzionati deve essere garantita attraverso la ricerca di un punto di sintesi e stabilità tra l'ineludibile esigenza di stabilità finanziaria e i delicati equilibri federali, senza complicare ulteriormente il panorama istituzionale¹⁰². La (dis)articolazione territoriale non deve riflettersi in scompensi e inquietudini autonomistiche che potrebbero alterare, in modo insostenibile, la misura stessa della capacità finanziaria degli enti territoriali, e, di riflesso, l'intero patto istituzionale per la stabilità, ma deve essere composta attraverso le esistenti sedi di raccordo, a livello europeo, centrale e territoriale, nel rispetto delle competenze attribuite, e ben oltre l'ordinaria sistemazione concettuale contabilistica, al fine di salvaguardare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali per preservare quell'adeguata convergenza di interessi dai quali la finanza pubblica è indissolubilmente contraddistinta¹⁰³.

I particolarismi di natura finanziaria e la parcellizzazione dei vincoli di stabilità, ove celino inquietudini territoriali di altra matrice, devono essere scongiurati, poiché la ragione stessa del grado di tenuta democratica delle scelte di finanza pubblica non deve essere valutata unicamente in base al necessario e intangibile grado di autonomia conferito; l'ottimale punto di osservazione è rappresentato dalla stabilità e dalla effettiva sostenibilità delle decisioni adottate, soprattutto nel rispetto delle opzioni eurounitarie, senza tralasciare la crescente complessità delle questioni indagate, ma al fine di stabilire un assetto istituzionale coerente e necessariamente duraturo.

101 Si consenta di rinviare all'insuperata opera di G. Berti, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, 89 ss., "il sistema giuridico o quello politico-giuridico non ha autosufficienza, non può cioè autoalimentarsi quanto a conoscenze, rilevazioni e progetti. L'economia, con i suoi processi conoscitivi e orientativi, penetra detto sistema e lo condiziona, sia per intermediare rispetto ad esso la conoscenza della società e dei suoi bisogni, sia per agire da fattore di alimentazione dei contenuti delle pretese, dei doveri".

102 Sul punto, in senso ampio, J. Ramón Fuentes i Gasó, J. Gifreu i Font, L.C. Casado (a cura di), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa*, Sevilla, 2012.

103 Tale composizione di differenti interessi in merito alla gestione della spesa pubblica deve essere peraltro garantita anche nella sua dimensione temporale, come rilevato da M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionale*, Napoli, 2008, 425 ss.

Gli autori

Romano Astolfo, Componente del Comitato di gestione del Centro “*Governance & Social Innovation*” della Fondazione Università Ca’ Foscari; esperto di ricerca e valutazione delle politiche pubbliche in particolare nel settore del welfare; docente al Master di II livello in Pubblica Amministrazione di Fondazione Università Ca’ Foscari.

Paolo Borioni, professore associato di Storia delle dottrine e istituzioni politiche a La Sapienza. I suoi maggiori campi di ricerca sono la storia nordica, la storia del welfare e il socialismo europeo. Ha lungamente lavorato e tuttora collabora con La Fondazione Brodolini, la Fondazione Istituto Gramsci, il *Center for Nordic Studies* dell’Università di Helsinki. Fra le sue ultime pubblicazioni: P. Borioni, *The nordic model in ordo-liberal Europe. From welfare parity to social hierarchy?*

Giovanni Bertin, Professore ordinario di sociologia, coordinatore del corso di laurea in Governance delle organizzazioni pubbliche, membro dei gruppi di ricerca Welfare Responsabile ed ESTE (*European Student Transitions to Employment*). È autore di numerose pubblicazioni sulla comparazione dei sistemi di welfare, sui processi di *governance* e la valutazione delle politiche pubbliche.

Paolo Brambilla, Avvocato e dottore di ricerca presso l’Università Ca’ Foscari di Venezia, nonché Cultore di diritto pubblico e di diritto amministrativo presso la medesima Università.

Vinicio Brigante, è ricercatore di diritto amministrativo presso l’Università degli Studi di Napoli “Federico II”. È stato *visiting researcher* presso l’Universidad de la República di Montevideo, la Jiao Tong University di Shanghai e la Kobe University di Kobe. È autore del volume “*Evolving pathways of administrative decisions*”, Napoli (2019)

Federico Caldura, ricercatore presso la Fondazione Ca’ Foscari in cui collabora con il Centro “Governance&Social Innovation”. Ha studiato a Trieste e Venezia.

Stefano Campostrini, Professore Ordinario di Statistica Sociale e Direttore del Centro “*Governance & Social Innovation*” e dello *Yunus Social Business Centre* all’Università Ca’ Foscari di Venezia. *Adjunct Professor* alla School of Public Health dell’Università di Adelaide. Autore di più di 160 pubblicazioni, ha collaborato con numerosi centri internazionali sui temi della Promozione della Salute, Valutazione, Innovazione Sociale e *Governance* dei Servizi Pubblici.

Giovanna Colombini, già Professoressa ordinaria di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa, revisore dei conti dell’Ufficio Parlamentare di bilancio e dell’Anac. Principali interessi di ricerca: Diritto pubblico, Diritto contabile pubblico e

Diritto amministrativo. In particolare, i suoi interessi si incentrano sulla responsabilità amministrativa, sul sistema dei controlli della Corte dei conti, sulla finanza pubblica europea, nazionale e locale.

Marco Di Cataldo, Ricercatore presso l'Università Ca' Foscari di Venezia e *post-doctoral Research Affiliate* presso la London School of Economics. Esperto di analisi controfattuale delle politiche pubbliche. Aree di ricerca: economia urbana e regionale, politica economica, economia internazionale.

Cristina Doni, Lavora alla Direzione Promozione Economica e Internazionalizzazione della Regione Veneto. Presso l'ateneo di Ca' Foscari ha conseguito la laurea in Economia Aziendale, il Master in Economia e Gestione del Turismo presso il Ciset (Centro Internazionale di Studi sull'Economia Turistica) e il Master in Pubblica Amministrazione presso la Challenge School di Ca' Foscari. Principali interessi di ricerca: l'economia turistica, la sostenibilità ambientale e la *governance* delle imprese pubbliche.

Elena D'Orlando, Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Direttrice del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Udine, Vicedirettrice del Master UniUd "Dirigere e governare le istituzioni pubbliche" e membro dello *Steering Committee* del network internazionale "Smart Cities & Digital Administration Law & Governance", coordinato dal Prof. Jean-Bernard Auby. È responsabile scientifico di svariati progetti e autrice di numerose pubblicazioni in tema di pubblica amministrazione e governo regionale e locale; collabora stabilmente con ANCI Friuli-Venezia Giulia.

Antonella Evangelista, laureata in Scienze Statistiche ed Economiche presso l'università La Sapienza di Roma, dal 2008 lavora presso *Sose – Soluzioni per il sistema economico S.p.A.* come analista statistico, dapprima nel progetto Studi di Settore poi nel progetto Redditometro e attualmente nel progetto Fabbisogni Standard occupandosi del processo di perequazione fiscale e ricoprendo il ruolo di responsabile del settore Rifiuti.

Andrea Ferri, Responsabile Finanza locale dell'Anci, dirige il Dipartimento Finanza locale dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL-Fondazione Anci). Esperto nella gestione e riscossione delle imposte locali, ha collaborato all'attuazione delle principali norme sul federalismo fiscale, alla riforma della contabilità e alla determinazione delle risorse destinate ai Comuni italiani. È membro di commissioni e gruppi di lavoro inter-istituzionali, tra cui l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Giaime Gabrielli, Lavora nell'ufficio Studi e Analisi di Lazio Innova, società della Regione Lazio. *Data manager* ed esperto in *data mining*. Cultore della materia presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Consulente senior presso Fondazione Etica. Principali interessi di ricerca l'economia pubblica, lo sviluppo economico territoriale e la contabilità pubblica.

Marta Gibin, Dottoranda in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università di Bologna. Principale interesse di ricerca la Sociologia della Salute e della Malattia. Collabora con il centro *Governance & Social Innovation* di Fondazione Università Ca' Foscari Venezia.

Mathieu Houser, Maître de Conférences in diritto pubblico (HDR) all'Università della Borgogna-Franca Contea, è specializzato in diritto delle collettività territoriali e delle finanze locali. I suoi lavori riguardano principalmente la ripartizione delle risorse tra collettività territoriali e la perequazione. È membro del Consiglio di Amministrazione della Société Française de Finances Publiques (SFFP) e del Consiglio scientifico del GRALE.

Francesco Iacotucci, Consulente per i temi legati alla regolazione dei rifiuti presso L'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL-Fondazione Anci). Presidente della fondazione nazionale sicurezza Rubes Triva. Componente del comitato di verifica Anci Conai. Da tempo segue i temi ambientali ed è stato tra l'altro Amministratore unico dell'Asia Spa (società *in house* del comune di Napoli) per 4 anni ed ha collaborato per 4 anni con l'assessorato all'ambiente del Comune di Napoli.

Raffaele Lagravinese, Ricercatore in Economia Politica presso il Dipartimento di Economia e Finanza, Università di Bari "A. Moro". Principali interessi di ricerca la finanza locale, le disuguaglianze territoriali e le politiche di sviluppo urbano e regionale.

Eleonora Luciani, Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Ferrara, ha successivamente conseguito il diploma di Master di II livello in Pubblica Amministrazione dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Attualmente Borsista di ricerca per il Centro '*Governance & Social Innovation*' presso la Fondazione Università Ca' Foscari. Si occupa di approfondimento, analisi e sviluppo di tematiche connesse alla Pubblica Amministrazione locale. Svolge anche attività legate alla gestione di percorsi formativi per la Pubblica Amministrazione, quali il master di II livello in Pubblica Amministrazione dell'Università Ca' Foscari.

Vanessa Manzetti, ricercatore di tipo B di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa. Principali interessi di ricerca: Diritto Pubblico, Diritto contabile pubblico e Diritto amministrativo. In particolare, i suoi interessi si incentrano sul principio di sussidiarietà, sulla finanza pubblica europea, nazionale e locale, sulla democrazia partecipativa e deliberativa, sull'intervento pubblico in economia.

Larysa Minzyuk, Responsabile elaborazione fabbisogni standard dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL-Fondazione Anci). Si occupa di fabbisogni standard e della perequazione comunale. Recentemente si occupa di analisi della spesa comunale, della domanda e dell'offerta dei servizi pubblici locali.

Andrea Morgia, Lavora nell'ufficio Fondi ESI e Assistenza Tecnica di Lazio Innova, società della Regione Lazio. *Data manager* ed esperto in *data mining*. Principali interessi di ricerca l'economia pubblica e la programmazione e attuazione dei fondi strutturali europei.

Massimo Paradiso, Insegna microeconomia nell'Università di Bari. Ha studiato nelle Università di Bari e York (GB). Si occupa prevalentemente di economia dei tributi e di storia della scienza delle finanze.

Maddalena Poiana, Laureata in Psicologia presso l'Università degli Studi di Padova, ha in seguito frequentato l'ottava edizione del Master in Pubblica Amministrazione di Ca' Foscari Challenge School. Principali interessi di studi: organizzazione dei servizi sociosanitari territoriali, politiche pubbliche di welfare, relazioni e integrazione tra Enti pubblici e Terzo settore.

Francesco Porcelli, professore associato di Economia Politica presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari, la finanza pubblica locale rientra tra i suoi principali interessi di ricerca, dal 2015 al 2020 ha svolto la sua attività di economista presso *Sose – Soluzioni per il sistema economico S.p.A.* dove ha curato la costruzione dei modelli di stima dei fabbisogni standard degli enti territoriali italiani e la costruzione dei modelli di perequazione fiscale.

Stefania Porchia, Statistica. Dal 1989 è ricercatrice e consulente per organizzazioni pubbliche e del privato sociale principalmente nel campo della ricerca, della valutazione, della programmazione e regolazione nei sistemi di welfare e dello sviluppo della qualità nei servizi alla persona, con particolare attenzione ai servizi rivolti al contrasto delle povertà, alla famiglia e all'infanzia.

Gianfranco Postal, Laurea Università di Padova, diploma perfezionamento Università di Bologna. Segretario comunale; Funzionario, Dirigente, Dirigente generale (fino al 2009), della Provincia autonoma di Trento; Magistrato della Corte dei Conti (fino al 2017); docente a contratto Università di Udine. Si è occupato di riforma sanitaria; di attività legislativa, di affari istituzionali, di enti locali e finanza locale; di controllo sulla gestione dei comuni, della regione e della provincia autonoma, degli enti del Servizio sanitario; di finanza pubblica.

Giuliano Resce, lavora per SOSE-Soluzioni per il Sistema Economico SpA (Società *in house* del Ministero dell'Economia e delle Finanze). Laureato in Scienze Politiche all'Università di Firenze, dottorato in Economia presso l'Università di Roma Tre, i suoi interessi riguardano principalmente l'economia del settore pubblico, in particolare si occupa di misure multidimensionali di disuguaglianza, sanità e istruzione.

Giulia Romani, Dottoranda in *Economics* presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. Interessi di ricerca: economia pubblica, geografia economica e valutazione d'impatto delle politiche pubbliche.

Pier Marco Rosa Salva, Avvocato presso lo Studio Benvenuti di Venezia. Assegnista di ricerca e docente a contratto di Diritto amministrativo all'Università di Udine. Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Comparato e dell'Unione Europea. È stato *Visiting researcher* presso l'Istituto di Studi Politici – Sciences Po di Parigi.

Felice Russo, Ricercatore in Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Scienze dell'Economia – Università del Salento. Principali interessi di ricerca: economia dell'istruzione, finanza locale, povertà e disuguaglianze.

Luciano Sandel, Consulente informatico. *Service Support Manager* presso il Data Center del Leibniz Institute for Financial Research SAFE, centro di ricerca presso la Goethe-Universität di Francoforte sul Meno. Ha collaborato con PwC, Deloitte e Ernst & Young.

Alberto Zanardi, attualmente componente del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio e professore ordinario fuori ruolo di Scienza delle finanze presso l'Università di Bologna. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la valutazione delle politiche pubbliche e la finanza decentrata.

Maristella Zantedeschi, componente del Comitato di Gestione del Centro '*Governance & Social Innovation*' della Fondazione Università Ca' Foscari. Esperta di *governance* nelle politiche pubbliche e innovazione sociale con particolare riferimento al settore del welfare e allo sviluppo sostenibile.

Angela Zin, in seguito al conseguimento del diploma di laurea magistrale in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità presso l'Università Ca' Foscari ha frequentato l'ottava edizione del Master in Pubblica amministrazione di Ca' Foscari Challenge School nell'ambito del quale è nata la collaborazione per il Rapporto sui Comuni 2020. Attualmente collaboratrice presso il comune di Trebaseleghe in provincia di Padova. Principali interessi di studi politiche pubbliche e sociali, povertà, esclusione sociale e disuguaglianze socioeconomiche.