LOREDANA MOLLICA POETA*

L'AUTONOMIA DEGLI ENTI TERRITORIALI ALLA PROVA DELLA CRISI ECONOMICA: NUOVI VINCOLI ED EQUILIBRIO DI BILANCIO.

SOMMARIO: 1. *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione: il quadro normativo europeo di riferimento.* 1.1. *Segue: il quadro normativo nazionale.* 2. *I nuovi vincoli costituzionali per le Regioni e gli enti locali: verso una contro-riforma del federalismo fiscale?* 2.1. *Segue: l'armonizzazione dei bilanci pubblici.* 2.2. *Segue: la disciplina attuativa della riforma costituzionale*. 2.3. *Segue: la legge n. 243 del 2012 sotto la lente della Corte costituzionale. La sentenza n. 88 del 2014*. 3. *Il disegno di legge costituzionale Boschi*. 4. *La giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale.* 5. *Conclusioni: verso la contabilizzazione della Corte costituzionale?*

1. *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione: il quadro normativo europeo di riferimento*

La presente relazione vuole occuparsi di un tema che rappresenta un tassello fondamentale del complesso *puzzle* che negli ultimi anni l'Unione europea ha cercato di comporre per fronteggiare la crisi del debito sovrano degli Stati membri. Com'è noto, tali misure hanno portato all'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, intitolata "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*", mediante la quale sono stati modificati gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., con l'obiettivo di allineare il sistema interno di finanza pubblica ai principi della *governance* economica europea. La riforma rappresenta soltanto l'ultimo atto di un percorso, avviato nel 1992 con il Trattato di Maastricht[1], che ha visto i vincoli europei di finanza pubblica degli Stati membri diventare oggetto di una disciplina sempre più minuziosa e rigorosa.

Una forte spinta in avanti, in tale processo di regolamentazione, è stata data dalla crisi economica e finanziaria, registrata a partire dal 2008, che ha aggravato la situazione delle finanze pubbliche di molti Stati, sollecitando una revisione dell'intero sistema di *governance* economica europea. I fatti sono noti: tra i

* Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali, presso l'Università degli Studi di Pisa.

[1] Con tale atto sono stati fissati per la prima volta i principi del rapporto deficit/PIL al 3% e del rapporto debito/PIL al 60%. Tali principi hanno trovato specifica attuazione nel regolamento n. 1466/97/CE del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e il regolamento n. 1467/97/CE del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza occorre ricordare innanzitutto il Patto Europlus[2], approvato nel marzo 2011 dai capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona Euro e avallato successivamente dal Consiglio. Mediante tale atto gli Stati contraenti si sono impegnati a realizzare alcuni obiettivi fondamentali, tra cui spiccano la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria. È in questa sede, inoltre, che è stato stabilito che gli Stati membri recepissero in Costituzione o nella legislazione ordinaria le regole previste nel Patto[3].

Nel novembre dello stesso anno è stato approvato il c.d. *six pack***,** un pacchetto di misure composto da una direttiva e cinque regolamenti[4], direttamente attuativi degli articoli 121, 126, 136 TFUE, nonché del Protocollo n. 12 del Trattato di Lisbona[5].

Il Patto Europlus ha posto le basi per l'approvazione, nel marzo 2012, del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governante nell'unione economica e monetaria (Tscg)[6], meglio noto come *Fiscal Compact*. Tale atto non rientra nell'ordinamento giuridico europeo[7], tuttavia ad esso è strettamente collegato[8]: sia l'interpretazione che l'applicazione del trattato, infatti, devono essere conformi ai trattati su cui si fonda l'Unione europea e al diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento al principio di leale cooperazione (viene, infatti, espressamente richiamato l'art. 4 TUE), anche relativamente agli aspetti procedurali nel momento in cui si adottino atti di diritto derivato[9]. Mediante tale previsione, in primo luogo, si sono voluti evitare eventuali profili di contrasto tra il *Fiscal Compact* e la normativa europea.

---

[2] Consiglio europeo, *Conclusioni del 24-25 marzo 2011, Allegato I, Patto europlus: coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza*. Il testo è disponibile su *www.consilium.europa.eu*.

[3] Alla lettera *c)* del Patto si legge: «*Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Ue fissate nel Patto di stabilità e di Crescita […]. L'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese, ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale sia subnazionale*».

[4] In particolare, fanno parte del *six pack* la direttiva 2001/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; il regolamento n.1173/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; il regolamento n.1174/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; il regolamento n.1175/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento n.1466/97/CE del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento n.1176/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici; il regolamento n.1177/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 8 novembre 2011, che modifica il regolamento n.1467/97/CE del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

[5] Queste disposizioni riguardano, rispettivamente, la sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche degli Stati membri (art. 121 TFUE), la procedura per perseguire i deficit pubblici eccessivi (art. 126 TFUE e Protocollo n. 12 del Trattato di Lisbona), il regime speciale per l'Eurogruppo (art. 136 TFUE).

[6] Il testo del *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria (Tscg)*, c.d. *Fiscal Compact*, deciso al Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 e firmato al Consiglio europeo del 2 marzo 2012, è disponibile su *www.european-council.europa.eu*.

[7] Si ricorda come non sia stato possibile procedere all'interno dell'Unione per il dissenso del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

[8] L'art. 16 del *Fiscal Compact* prevede che «*al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*».

[9] Art. 2 del *Fiscal Compact*.

Occorre ricordare, infatti, che la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia[10] considera applicabili ad un accordo extra-UE le condizioni previste dall'art. 41 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1968, in base al quale la modifica di un accordo multilaterale fra alcune soltanto delle sue parti è consentita a patto che non si pregiudichino gli obiettivi dell'accordo base e i diritti degli altri contraenti. In secondo luogo, da tale norma si evince il tipo di collegamento sussistente tra il *Fiscal Compact* ed il diritto dell'UE[11]. In particolare, nonostante il primo non possa essere inquadrato in maniera sistematica tra le fonti dell'Unione, comunque assume (a seguito del rinvio operato dall'art. 2) una posizione subordinata rispetto ad esse. L'applicazione del *Fiscal Compact*, pertanto, è subordinata alla compatibilità dello stesso con i Trattati europei e in generale con il diritto europeo.

Le parti contraenti si sono impegnate a sostenere la Commissione nelle sue proposte e raccomandazioni relative all'applicazione della procedura per disavanzi eccessivi di uno Stato membro, a meno che non vengano respinte dal Consiglio a maggioranza qualificata[12].

Anche l'azionabilità giurisdizionale del *Fiscal Compact* è strettamente correlata all'ordinamento europeo. L'articolo 8 del Trattato prevede, infatti, la possibilità per ciascuno dei contraenti di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea al fine di assicurare il rispetto del trattato stesso.

Dall'insieme delle disposizioni brevemente esaminate si evince come il ricorso a un trattato internazionale sia stata la soluzione pratica più facilmente percorribile, rispetto ad una modifica dell'ordinamento europeo, che ha consentito sia di evitare eventuali veti, sia di dare forma ad un tassello da inserire successivamente nel sistema europeo.

Per ciò che concerne le disposizioni di natura sostanziale contenute nel *Fiscal Compact*, occorre ricordare che le stesse richiamano la previsione già contenuta nel Patto *Euro-plus* (cfr. nota 3) relativa all'introduzione negli ordinamenti nazionali, «*preferibilmente*» a livello costituzionale, di regole che impongano l'obiettivo del bilancio in pareggio o in attivo, consentendo una deviazione dall'obiettivo di medio termine solo per eventi eccezionali[13]. La riforma costituzionale dell'aprile 2012 ha avuto, pertanto, come obiettivo quello di incorporare nell'ordinamento italiano i vincoli contenuti nel *six pack* e nel *Fiscal Compact*.

1.1. *Segue: il quadro normativo nazionale*

[10] CGUE, Sed. plen., sent. 27 novembre 2012, C-370/12, *Thomas Pringle*, spec. § 77 ss.

[11] Per un approfondimento sul rapporto tra le fonti UE ed il *Fiscal Compact* si rinvia a: G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al Seminario "*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*", svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2013, in *www.cortecostituzionale.it*.

[12] Art. 7 del *Fiscal Compact.*

[13] Art. 3, § 1-2, del *Fiscal Compact*.

La cornice normativa nazionale in cui si inserisce la riforma costituzionale del 2012 è rappresentata dal sistema di regole fissate, innanzitutto, dall'art. 81 Cost.

Parte della dottrina[14] ha sostenuto che l'articolo 81 contenesse, già nella sua formulazione originaria risalente al 1948, il principio del pareggio di bilancio. In particolare, l'art. 81, quarto comma, come formulato precedentemente all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2012, prevedeva l'obbligo di copertura finanziaria, prescrivendo che ogni legge che determinasse nuove o maggiori spese dovesse indicare i mezzi per farvi fronte. In base ai lavori preparatori della norma costituzionale, tale disposizione era intesa da parte di coloro che l'hanno formulata (in particolare Mortati, Einaudi e Vanoni) come una implicita previsione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio[15]. Tale assunto, tuttavia, è stato presto messo in dubbio. È stato osservato, in particolare, che i costituenti, nel formulare tale previsione, avessero in mente una struttura del bilancio nella quale sia l'istituzione di nuove spese che l'incremento di spese esistenti fossero subordinati all'approvazione di una specifica legge: è risultato sempre più evidente, infatti, come l'aumento più rilevante della spesa pubblica avvenisse all'interno del bilancio, in conseguenza dell'approvazione di leggi di spesa pluriennali che di fatto avevano copertura solo per il primo anno. L'incapacità della legge di bilancio di innovare la legislazione di entrata e di spesa (art. 81, terzo comma, Cost.) è stata aggirata mediante l'introduzione della legge finanziaria[16], il cui funzionamento si è spesso dimostrato inadeguato. Tale legge, priva di un formale riconoscimento costituzionale, era comunque in grado incidere su entrate e uscite dello Stato, in maniera parallela alla legge di bilancio, ricorrendo all'indebitamento per assicurarne la copertura.

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1966, ha ritenuto che l'art. 81 (nella sua versione originaria) non prescrivesse il principio formalistico e statico del pareggio di bilancio, bensì quello meno rigoroso e dinamico dell'equilibrio di bilancio. Secondo la Consulta, infatti, la «*politica di spesa [...] deve essere*

---

[14] G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2005, p. 2; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, in *www.astrid-online.it*, 2009, p. 15 ss.; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in *www.astrid-online.it*, 2011, A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *www.rivistaaic.it*, 2011; occorre rilevare che, secondo autorevole dottrina, «*l'obbligo del pareggio di bilancio era già operante nel diritto dell'Unione; e questo, in base a consolidati principi, ha valore prioritario sul diritto interno. Gli Stati membri avrebbero quindi dovuto conformarsi a quell'obbligo, senza che fosse necessario replicarlo in un patto apposito*», in tal senso: G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *www.apertacontrada.it*, 22 luglio 2012.

[15] Durante la seduta del 24 ottobre 1946 Ezio Vanoni sottolineò la necessità dell'obbligo di copertura in relazione all'obiettivo del pareggio di bilancio, affermando che «*il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio*». In *Atti dell'Assemblea costituente*, Seconda sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946, in *http://legislature.camera.it*, p. 420. In realtà, nella versione inizialmente proposta in sede di Assemblea costituente, il richiamo al pareggio era ancora più evidente rispetto alla formula poi approvata, in quanto si faceva riferimento alla necessità, per ogni nuova legge di spesa, di "*provvedere*" ai mezzi per farvi fronte. La scelta di sostituire il verbo "*provvedere*" con "*indicare*" avvenne in seguito alla proposta dell'onorevole Bozzi con l'obiettivo di attenuare la rigidità del vincolo e concedere maggiore flessibilità all'azione di bilancio. Con tale scelta, peraltro, veniva ripresa la formulazione della legge di contabilità del 1923 (spec. art. 43, R.D. n. 2240 del 1923), allora in vigore, seguendo l'approccio indicato agli inizi degli anni '20 dal Ministro de Stefani autore di quella stessa legge di contabilità e asserito realizzatore del pareggio di bilancio nel 1924.

[16] Legge n. 468 del 1978.

contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa».

La nuova versione dell'articolo 81, introdotta dall'articolo 1 della legge costituzionale n.1 del 2012, fissa, in primo luogo, il principio dell'equilibrio tra entrate e spese, tenendo in considerazione le fasi, favorevoli o avverse, del ciclo economico (primo comma). Il ricorso all'indebitamento è espressamente previsto e consentito, infatti, solo per la correzione del ciclo[17] oppure, previa autorizzazione parlamentare con maggioranza qualificata, nel caso di verifica di eventi eccezionali (secondo comma). La formulazione di tale ultimo comma ha sollevato diversi dubbi interpretativi[18]. Per ciò che concerne le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri (espressione onnicomprensiva nella quale rientrano anche le riduzioni di gettito) si torna alla formula proposta originariamente nel corso del dibattito in sede di Costituente: esse devono «*provvedere ai mezzi per farvi fronte*» (terzo comma); si fa inoltre riferimento alle "*leggi*" in senso generale e non ad "*altre leggi*" come nella formulazione originaria dell'art. 81 in quanto nel nuovo sistema anche la legge di bilancio può introdurre nuove spese. Quest'ultima è una delle maggiori novità sotto il profilo della architettura dei documenti di bilancio.

Il quarto ed il quinto comma del nuovo articolo 81, che si riferiscono l'uno all'approvazione del bilancio e del rendiconto e l'altro all'esercizio provvisorio, ricalcano i primi due commi della versione originaria.

Il legislatore costituzionale ha, infine, previsto all'art. 81, sesto comma, Cost., il rinvio ad una legge di contabilità c.d. rinforzata la disciplina «*[del]le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni*». In particolare, l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha stabilito alcuni punti che la successiva legge di attuazione avrebbe dovuto disciplinare[19]. Dai principi espressi nel citato art. 5 emerge un quadro piuttosto

---

[17] Dibattuto in dottrina se in questo caso si faccia riferimento a stabilizzatori automatici oppure a politiche discrezionali di spesa con funzione anticiclica. Cfr., in particolare, M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2013.

[18] Non è chiaro se la «*previa autorizzazione adottata a maggioranza assoluta*» sia riferita al ricorso all'indebitamento per eventi eccezionali o la deliberazione delle Camere sia necessaria anche nel caso in cui l'indebitamento sia effettuato per compensare gli effetti del ciclo economico. Per una lettura che lega in un unico disposto normativo la considerazione degli effetti del ciclo economico ed il profilarsi di eventi eccezionali, si veda G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, pp. 94 e ss., di parere contrario R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, pp. 1 e ss. Il testo della norma, in cui le proposizioni sono unite dalla congiunzione "e", farebbe propendere per la prima impostazione, in base alla quale la disposizione andrebbe letta quale unico disposto normativo.

[19] In base all'art. 5, della legge costituzionale n. 1 del 2012, la successiva legge di attuazione, di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., avrebbe dovuto disciplinare: «*la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale*» (art. 5, comma 2, lett. *b)*); «*le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*» (art. 5, comma 1, lett. *g)*); «*le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni*» (art. 5 co. 2 lett. *c)*).

chiaro di come il legislatore della riforma abbia inteso impostare i rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali: è lo Stato a definire, in caso di fasi avverse del ciclo economico e di eventi eccezionali, sia le modalità per finanziare le prestazioni e le funzioni fondamentali degli altri enti di governo, sia i casi e i modi in cui è permesso alle Regioni ed agli enti locali indebitarsi per finanziare spese di investimento, sia, infine, le modalità con cui enti locali e Regioni devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi di indebitamento negoziati con lo Stato. Tale assetto sembrerebbe giustificato dalla responsabilità esclusiva dello Stato nell'ordinamento internazionale per le violazioni degli obiettivi di finanza pubblica, anche di quelle eventualmente determinate dalle Regioni o dagli enti locali. Tuttavia, desta qualche perplessità che il legislatore statale, seppur con la maggioranza qualificata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., si sia riservato il potere di qualificare quali siano le «*norme fondamentali e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni*». In merito, secondo parte della dottrina[20], l'art. 81, sesto comma, Cost. istituirebbe una nuova '*super competenza*' in capo al legislatore statale. L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, infatti, si limiterebbe a definire il contenuto necessario della futura legge rinforzata, senza escludere che ve ne possano essere anche di eventuali. Altri autori[21] ritengono che i contenuti eventuali della legge rinforzata non sarebbero afferenti alla causa propria della stessa e potrebbero perciò essere modificati con legge ordinaria. A ben vedere, una delimitazione tra contenuti necessari e contenuti eventuali della legge, benché plausibile in teoria, potrebbe incontrare notevoli difficoltà pratiche. La vaghezza dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, infatti, potrebbe consentire che il contenuto della legge rinforzata abbia confini più o meno mobili a seconda delle scelte del legislatore del momento.

Diversa è invece la questione, che si cercherà di approfondire nel prosieguo, se la novella costituzionale, anche mediante la legge rinforzata, sia suscettibile di estendere i poteri statali di coordinamento della finanza pubblica fintanto da legittimare forme di compressione più stringente dell'autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti locali e delle Regioni o se, invece, i limiti costituzionali vigenti a presidio delle autonomie siano destinati a rimanere invariati. Ad ogni modo, la costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio per le Regioni e gli enti locali è in grado di limitare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, sicché gli interessi perseguiti dalle politiche regionali e locali attuate mediante le risorse proprie

[20] M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: Profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2012, p. 5; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, Napoli, 2012, pp. 108-109.

[21] R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre n. 243 di attuazione del principio costituzionale del c.d. pareggio dei bilanci pubblici*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2013, pp. 2 ss.; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2012, p. 7.

di tali enti sembrano diventano recessivi o, comunque, sempre subordinati al rispetto dell'obbligo primario dell'equilibrio dei rispettivi bilanci.

Nel dare attuazione agli obblighi internazionali la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha riscritto non soltanto l'art. 81 Cost., relativo all'equilibrio del bilancio statale, ma anche gli art. 97 e 119 Cost., prevedendo che «*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*» (art. 97, primo comma, Cost.) e, specificamente, che «*i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari dovuti all'ordinamento dell'Unione europea*» (art. 119, primo comma, Cost.).

Un'ulteriore importante modifica del testo costituzionale, di cui si darà conto nei paragrafi successivi, è stata quella operata dal legislatore all'art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost.: la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata, infatti, ricondotta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, dalla precedente assegnazione alla competenza concorrente ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001. Tale scelta rappresenta un importante segnale di centralizzazione di alcuni rilevanti poteri nell'ambito del controllo della finanza pubblica. La giurisprudenza costituzionale ha da sempre ritenuto l'armonizzazione dei bilanci pubblici una competenza funzionale alla garanzia del complessivo equilibrio finanziario della Repubblica[22].

I problemi interpretativi brevemente accennati palesano la necessità di verificare l'effettiva portata delle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 1 del 2012, in relazione agli effetti che la riforma in oggetto implicherà per le autonomie territoriali.

2. *I nuovi vincoli costituzionali per le Regioni e gli enti locali: verso una contro-riforma del federalismo fiscale?*

La riforma in esame ha inteso fissare, a livello costituzionale, l'obbligo di rispettare gli impegni in sede europea dal nostro Paese in connessione al principio di equilibrio dei "bilanci pubblici". Tale impegno, pertanto, non si riferisce soltanto al bilancio dello Stato, bensì è rivolto a tutti gli enti che compongono le istituzioni pubbliche, come affermato chiaramente dal riformato primo comma dell'art. 97 Cost., in base al quale «*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*». È evidente, quindi, che l'onere di coerenza con l'ordinamento europeo diventa un vincolo permanente, che ogni amministrazione pubblica dotata di un proprio bilancio dovrà rispettare. Una logica conseguenza di tale assunto è la previsione, in un ordinamento, quale il

[22] C. cost., sent. n. 414 del 2004.

nostro, costituzionalmente improntato al principio del decentramento istituzionale, di vincoli di bilancio anche a carico delle istituzioni territoriali, al fine di non vanificare gli sforzi compiuti a livello nazionale.

Le modifiche operate all'art. 119 Cost. hanno introdotto due principi incidenti in maniera diretta sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Il primo è la regola che prevede che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni debba essere assicurata nel rispetto dei relativi bilanci. In tale prospettiva il principio di pareggio di bilancio diviene un vincolo costituzionale, in grado di limitare l'autonomia finanziaria degli enti, nonché di subordinare al rispetto dell'obbligo di equilibrio di bilancio le politiche regionali e locali. Il secondo è il principio di responsabilizzazione degli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica nazionale. In base alla nuova versione dell'art. 119, primo comma, Cost., infatti, ogni ente concorre «*ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*». Tale contributo da parte degli enti locali è da considerarsi quale parametro ulteriore di legittimità e valutazione della loro gestione finanziaria rispetto al (solo) principio di equilibrio dei bilanci, non potendosi considerare una mera specificazione dello stesso[23], essendo quest'ultimo relativo esclusivamente alla sostenibilità dei debiti assunti da ciascun ente, mentre il primo imporrebbe agli enti territoriali di improntare la propria politica economica in maniera tale da correggere le instabilità della finanza pubblica nazionale[24], assumendo, pertanto, tale concorso profili prettamente solidaristici.

L'autonomia finanziaria degli enti locali è stata ulteriormente compressa per il profilo del ricorso all'indebitamento. La nuova formulazione dell'art. 119 Cost., infatti, ha confermato la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento solo per le spese di investimento[25], tuttavia, tale limite ha avuto ulteriori specificazioni. In particolare, è stato previsto che, nel momento in cui si ricorre all'indebitamento, è necessario determinare i relativi piani di ammortamento, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna Regione[26].

Evidente asimmetria, rispetto a quanto previsto dall'art. 81 Cost. in riferimento all'indebitamento statale, è la mancata previsione per gli enti territoriali della possibilità di accedere all'indebitamento per far fronte ad eventi eccezionali o fasi avverse del ciclo economico, molto probabilmente in considerazione delle misure, imprescindibilmente nazionali, che tali situazioni richiedono. Gli effetti negativi del ciclo

[23] In tal senso cfr. M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli di bilancio*, Napoli, 2013, p. 96.
[24] G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, Napoli, 2012, p. 152.
[25] Già il testo previgente dell'art. 119 cost. prevedeva che Regioni ed enti locali potessero ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento, tuttavia molto spesso l'indebitamento è stato utilizzato per finanziare spese di natura corrente, anche in considerazione della difficoltà di delimitare in maniera oggettiva le due finalità di spesa.
[26] Art. 119, ultimo comma, Cost.

economico, così come gli eventi eccezionali, infatti, raramente si verificano in un contesto territorialmente limitato come quello regionale[27].

Dalla seppur breve analisi dei principi introdotti nell'art. 119 Cost. è possibile evincere l'intento del legislatore della riforma: l'autonomia finanziaria di un ente determina di per sé la condivisione delle responsabilità derivanti dal ricorso all'indebitamento, pertanto, l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio si presenta, a seguito della riforma costituzionale attuata mediante la legge costituzionale n. 1 del 2012, come un obiettivo diffuso a tutti i livelli di governo.

In dottrina si è sviluppato un ampio dibattito sia in relazione alla necessità che all'opportunità che la riforma costituzionale vincolasse in maniera così stringente le autonomie locali. In particolare, è stato fatto notare[28] che già l'art. 117, primo comma, Cost., contiene in via generale il dovere di adempiere agli obblighi comunitari anche per Regioni ed enti locali. Tale considerazione sembrerebbe corroborata dal fatto che già da tempo il Patto di stabilità interno prevede a carico degli enti territoriali il divieto di disavanzi pubblici eccessivi in adempimento degli obblighi comunitari. La previsione del riformato art. 119, primo comma, Cost., dunque, sembrerebbe superflua, intesa a confermare un obbligo già presente nel tessuto costituzionale sin dal 2001.

Il rilievo coglie effettivamente nel segno: la riforma del 2012, per questo profilo, può essere vista come una specificazione o esplicitazione di alcuni degli obblighi derivanti dall'Unione europea a carico degli enti sub-statali, ossia i vincoli economici e finanziari. Tale operazione, più che negli effetti strettamente giuridici, trova la sua giustificazione nell'esigenza di rendere il più possibile esplicita l'intenzione del legislatore costituzionale di conformarsi agli obblighi assunti in sede europea anche attraverso una serie di disposizioni "*manifesto*" rivolte alle autonomie territoriali.

Stesso dicasi per la previsione di cui al nuovo art. 97, primo comma, Cost., la quale dispone «*[l]e pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*», principio certamente già deducibile dal primato del diritto comunitario sul diritto interno consacrato nell'art. 117, primo comma, Cost.

Sotto il profilo dell'opportunità della riforma del 2012, è stato criticato l'obbligo di equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni statali, in quanto lo stesso, applicato anche agli enti territoriali, potrebbe rappresentare un freno per lo stesso principio autonomistico, piuttosto che rappresentare uno strumento

[27] M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli di bilancio*, cit., p. 97; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, p. 808.
[28] G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., p. 147.

ragionevole di contenimento della spesa pubblica[29]. Un'ulteriore incongruenza è riscontrabile tra l'evoluzione in senso autonomistico della finanza pubblica, avviata nel corso degli anni '90 del secolo scorso e costituzionalizzata ad opera della legge n. 3 del 2001, ed i nuovi vincoli finanziari di derivazione europea attuati con la riforma costituzionale del 2012[30]. Quest'ultima, infatti, imporrebbe un ripensamento del sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali derivante dal percorso attuativo del federalismo fiscale, motivato non tanto dall'esigenza di dare attuazione alle regole di derivazione europea, che hanno come obiettivo la stabilità finanziaria ed il risanamento dei conti pubblici, quanto, piuttosto, da un intento quasi punitivo per una gestione regionale delle finanze pubbliche che, negli ultimi anni, è stata caratterizzata da evidenti profili di irrazionalità, quando non da illiceità amministrativa e penale.

Un ulteriore profilo critico è stato rilevato nella previsione di cui all'art. 81, secondo comma, Cost., il quale, come già anticipato, prevede che sia lo Stato a determinare le modalità con cui intervenire in caso di fasi avverse del ciclo economico o eventi eccezionali, mediante il ricorso all'indebitamento e il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi rispetto alle previsioni. In merito, la riforma costituzionale affida allo Stato in via esclusiva, senza nessuna previsione che implichi la cooperazione di Regioni ed enti locali, il compito di definire le modalità ed i casi in cui sia possibile ricorrere all'indebitamento. Le perplessità che desta tale previsione in riferimento ad un'ulteriore compressione dell'autonomia locale sembrerebbe controbilanciata da esigenze di uniformità imposte dal rispetto dei vincoli finanziari europei, che rischierebbero di essere vanificate da una diversificazione delle misure a livello locale.

Un ultimo aspetto problematico è stato individuato dalla dottrina nel mancato richiamo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti sul territorio nazionale, *ex* art. 117, comma secondo, lett. *m)*, Cost., quale limite insormontabile al divieto di indebitamento[31]. Secondo la dottrina in parola si sarebbe realizzato un capovolgimento del rapporto tra equilibrio di bilancio e tutela dei livelli essenziali dei diritti, che avrebbe portato all'affermazione della superiorità del primo rispetto alla seconda[32]. In tale prospettiva, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali sarebbe ormai condizionata[33], limitando la stessa

[29] G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 109.

[30] In tal senso cfr. A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *www.gruppodipisa.it*, p. 6 e ss.

[31] In tal senso si veda G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., p. 111. L'Autore, in particolare, ritiene che la riforma costituzionale del 2012 comprima alcuni principi fondamentali della Carta costituzionale, quali quello solidarista, nonché quello di uguaglianza.

[32] G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., p. 112.

[33] S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, Governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *www.astrid-online.it*, 2012,

discrezionalità nella formazione dell'indirizzo politico locale. Tuttavia, occorre realisticamente ricordare che i diritti sociali non possono rappresentare una retta estensibile all'infinito, in quanto gli stessi si trovano ad essere inevitabilmente collegati alle condizioni economiche e materiali che ne consentono la concreta garanzia, prime fra tutte la disponibilità finanziaria[34].

2.1. *Segue: la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici"*

La riforma costituzionale del 2012, come anticipato, ha apportato modifiche anche all'art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., introducendo, tra le materie di competenza esclusiva statale, l'"armonizzazione dei bilanci pubblici". Quest'ultima è stata separata da quella del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", rimasta all'interno del catalogo delle materie di legislazione concorrente[35], ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale modifica rappresenta sicuramente uno dei sintomi più importanti della "ri-centralizzazione" del potere di controllo della finanza pubblica, e potrebbe acquisire un rilievo ben maggiore di quanto si potrebbe ritenere in considerazione del mero dato testuale.

Parte della dottrina[36] non ha mancato di sottolineare come tale modifica costituzionale potrebbe aver avuto la funzione di risolvere eventuali profili di illegittimità costituzionale, relativamente alla normativa di dettaglio introdotta in materia di armonizzazione dei bilanci dalla legge n. 42 del 2009, nella quale il legislatore ordinario non si sarebbe limitato a dettare i principi fondamentali della materia, *ex* art. 117, terzo comma, Cost., bensì avrebbe introdotto norme particolarmente specifiche. Tale prospettazione, tuttavia, che potrebbe apparire valida per la normativa di dettaglio che il legislatore potrà imporre in futuro agli enti territoriali, non sembra convincente se applicata retroattivamente, in quanto il regime delle competenze legislative è imperniato sui principi costituzionali vigenti al tempo in cui la norma è stata adottata, sicché, come è stato opportunamente rilevato, in assenza di un'esplicita disposizione la riforma costituzionale non può produrre effetti retroattivi[37].

Di maggiore rilievo, invece, è il fatto che la novella risulta coerente con il riformato art. 81, sesto comma, Cost., a mente del quale la legge rinforzata prevista dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 deve non solo adottare la disciplina relativa al contenuto della legge di bilancio, ma anche stabilire le norme

[34] Non potendo approfondire l'argomento, si rinvia a: L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2013; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2013.

[35] Occorre rilevare che il 31 marzo 2014 è stato presentato dal Consiglio dei ministri un disegno di legge costituzionale di riforma, approvato in prima lettura al Senato lo scorso 8 agosto, che sposta anche la materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" nell'art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost. Si veda, in particolare, il successivo § 3.

[36] C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2012, p. 807.

[37] In tal senso, G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., p. 160.

fondamentali ed i criteri volti a garantire il mantenimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni. Tale finalità è evidentemente collegata alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" e, quindi, alla disciplina dei bilanci delle Regioni e degli enti locali. La "ri-centralizzazione" di tale materia, pertanto, si inserisce in un complessivo disegno volto a dotare lo Stato di strumenti idonei a tenere sotto controllo i bilanci degli enti territoriali (fin nei dettagli) non solo quanto alla *sostanza*, ma anche quanto alla *forma*.

Uno degli effetti più rilevanti del trasferimento di tale materia tra quelle di competenza esclusiva statale (forse, in concreto, quello che avrà maggiore impatto nelle relazioni tra Stato e Regioni) è sicuramente quello di fondare la potestà regolamentare del Governo e del Ministero dell'Economia e delle Finanze in tale ambito. In tal modo, infatti, i bilanci regionali e degli enti locali sono stati sottoposti all'influenza diretta del potere esecutivo statale, ciò che non esclude l'esercizio di un penetrante sindacato ispettivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla contabilità regionale e locale.

Al contempo, il trasferimento della materia di armonizzazione dei bilanci pubblici tra le competenze esclusive statali avrà come conseguenza "collaterale" anche il rafforzamento della competenza statale nello stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, a causa della stretta interdipendenza tra le due materie. La Corte costituzionale, infatti, ha spesso considerato le due materie in oggetto come un'"endiadi"[38], in considerazione del loro strettissimo nesso funzionale. Di conseguenza, non è implausibile che lo spostamento della "armonizzazione dei bilanci pubblici" tra le competenze esclusive dello Stato finisca per attrarre anche aspetti rilevanti del "coordinamento della finanza pubblica"[39], con la conseguente ulteriore compressione dell'autonomia regionale.

Dall'analisi fin qui svolta emerge in maniera evidente come la riforma costituzionale del 2012 abbia determinato una sensibile riduzione dell'autonomia regionale e locale, in quanto, da un lato, sono diminuiti in modo apprezzabile l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, dall'altro, si sono accentuati i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulla spesa di questi ultimi.

Come rilevato in dottrina[40], la riforma in esame si pone in netta contrapposizione all'intervento riformatore del 2001, «*del quale si potrebbe perfino mettere in dubbio la conformità al principio del "riconoscimento" e, soprattutto, della "promozione" delle autonomie locali scolpito nell'art. 5 Cost. e comunemente ascritto tra quei princìpi*

[38] *Ex plurimis*, C. cost, sentt. n. 17 del 2004, n. 156 del 2010, n. 326 del 2010 e n. 138 del 2013.

[39] Cfr. G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012, pp. 563 e ss. L'Autore sottolinea, in particolare, come il coordinamento di finanza pubblica rimanga una sorta di "parola magica", capace di mantenere l'unitarietà del sistema finanziario anche nel mutato quadro di rapporti tra Stato ed autonomie locali.

[40] M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit., p. 10.

supremi dell'ordinamento costituzionale che, come è noto, costituiscono parametro di validità anche delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale»[41].

2.2. *Segue: la disciplina attuativa della riforma costituzionale*

Come già accennato, l'art. 5, comma 2, della l. cost. n. 1 del 2012 prevede che la legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost. disciplini, tra le altre cose, le modalità mediante le quali gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento ai sensi del riformato art. 119, sesto comma, Cost., e devono concorrere alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

In dottrina è stato criticamente osservato che per l'approvazione della legge rinforzata, non sia stato previsto alcun coinvolgimento degli enti territoriali. La stessa, infatti, non è sottoposta al rispetto di particolari condizioni di leale collaborazione, con il rischio che l'assenza di rapporti istituzionali tra il legislatore statale e gli enti territoriali nelle determinazioni del primo in materia finanziaria possa penalizzare i secondi qualora saranno prese misure fondamentali per la gestione e programmazione delle finanze locali[42].

La questione, in realtà, non è relativa al solo procedimento di formazione della legge rinforzata *ex* art. 81, sesto comma, Cost.: il paradigma della leale collaborazione sembra totalmente estraneo alla riforma del 2012, che non fa direttamente o indirettamente riferimento a tale principio, come non lo fa la l. n. 243 del 2012, neanche all'art. 12, che regola il concorso delle regioni e degli enti locali alla finanza pubblica (ossia i contributi per ridurre *deficit* e debito nazionale) in relazione al quale poteva essere opportuna una fase quantomeno di ascolto delle Regioni (nella forma, ad esempio, dell'intesa debole). Di conseguenza, rispetto all'importanza che ha acquisito il principio dell'accordo in questi ambiti, anche sotto questo aspetto sembrerebbe esserci un ripensamento del legislatore in tema di federalismo fiscale. Tale aspetto è stato affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 88 del 2014, della quale si dirà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione.

Tale scelta potrebbe giustificarsi unicamente alla luce della responsabilità esclusiva dello Stato in caso di mancato rispetto degli obblighi europei da parte di Regioni ed enti locali, nonché dalle esigenze di uniformità nazionale nell'attuazione dei nuovi vincoli finanziari.

Venendo, ora, alle specifiche disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 243[43], approvata in attuazione delle su richiamate disposizioni costituzionali, va anzitutto menzionato l'art. 9, che prevede espressamente

[41] M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit., p. 10.
[42] In tal senso, G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., p. 174 e sg.
[43] Per ciò che concerne la natura di tale legge, si tratta sicuramente di una fonte che possiede una maggiore forza passiva rispetto alle leggi ordinarie, in considerazione della procedura di approvazione rinforzata. L'art. 1 della stessa prevede espressamente che

che l'*equilibrio* di bilancio debba corrispondere al *pareggio*[44], sia in fase di previsione che di rendiconto, diversamente da quanto stabilito per i bilanci dello Stato. Qualora gli enti territoriali, in sede di rendiconto di gestione, registrino valori negativi nel saldo complessivo e in quello di parte corrente, dovranno adottare misure idonee a correggere tali scostamenti, in modo da assicurarne il recupero nel triennio successivo.

Specifiche previsioni sono dedicate all'utilizzo di eventuali saldi positivi di bilancio: gli stessi, infatti, potranno essere impiegati esclusivamente per l'estinzione del debito pregresso, ovvero per effettuare investimenti, sempre nel rispetto dei vincoli comunitari e dell'equilibrio dei bilanci.

Lo Stato, inoltre, in base a quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge in esame, può stabilire ulteriori obblighi a carico delle autonomie locali «*in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche*», da disporre mediante legge ordinaria, «*al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*». Tali diversi obblighi potranno essere stabiliti tenendo conto di specifici criteri di virtuosità, non specificati dalla norma, che, pertanto, potranno estendersi e variare nei diversi settori d'attività dell'ente, comportando una evidente compressione dell'autonomia di indirizzo politico-amministrativo dello stesso.

Il ricorso all'indebitamento da parte di Regioni ed enti locali è disciplinato espressamente dal successivo art. 10, il quale, in maniera speculare al novellato art. 119, sesto comma, Cost., lo autorizza unicamente per finanziare le spese di investimento, mediante la previsione di piani di ammortamento che non superino la vita utile dell'investimento stesso[45]. A tal fine stabilisce un'articolata procedura, che si snoda attraverso la previsione di apposite intese regionali, che garantiscano «*l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata*». Annualmente, gli enti locali dovranno comunicare alla Regione di appartenenza il saldo di cassa che prevedono di conseguire e gli investimenti che reputano di

---

l'abrogazione, la modifica o la deroga delle disposizioni ivi contenute possa avvenire solamente in maniera espressa, mediante una successiva legge adottata a maggioranza assoluta di entrambe le Camere. Tale circostanza ha indotto parte della dottrina a ritenerla una fonte interposta, in tal senso: G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit. p. 7. Sulla lettura della legge n. 243 del 2012 come "legge organica" si veda: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit. Sulla lettura della legge n. 243 del 2012 come "legge organica" si veda: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit. Sulla lettura della legge n. 243 del 2012 come "legge organica" si veda: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit. Per un commento della legge n. 243 del 2012, in un'ormai vasta letteratura, si vedano: E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle Regioni e degli enti locali?*, in *www.astrid-online.it*, 21 gennaio 2013; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013, M. BERGO, *Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2013; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, cit.

[44] Art. 9, comma 1, legge 243 del 2012: «*[i] bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti*».

[45] I piani di ammortamento devono evidenziare l'incidenza delle obbligazioni assunte sui futuri esercizi finanziari, nonché le modalità di copertura dei relativi oneri. In merito cfr.: L. CIMBOLINI, *Pareggio di bilancio ed enti locali. Il contenuto delle norme attuative e le prime riflessioni sul tema*, in *Azienditalia*, n. 7/2013, spec. pp. 535 e ss.

realizzare mediante il ricorso all'indebitamento o attraverso i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

La legge n. 243 del 2012 riserva una particolare attenzione alla disciplina relativa al concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni[46], nonché delle funzioni fondamentali relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale *ex* art. 117, secondo comma, lett. *m)*, Cost. Parte della dottrina ha visto in tali previsioni la creazione di una sorta di meccanismo di «*reciproca solidarietà*»[47] tra Stato ed autonomie locali. Tale conclusione sembrerebbe supportata dal fatto che, da un lato, l'art. 12 della legge sancisce la partecipazione di tutti gli enti territoriali alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, mediante una specifica contribuzione degli stessi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato nelle fasi favorevoli del ciclo economico, dall'altro, l'art. 11 della legge in esame, in maniera parallela, disciplina meccanismi di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle fasi avverse del ciclo economico.

A seguito della, seppur breve, disamina della legge n. 243 del 2012 è possibile notare come gli effetti sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali siano particolarmente rilevanti: a livello regionale e locale non solo viene esteso (e irrigidito) il principio di pareggio di bilancio, mediante una responsabilizzazione degli enti a partecipare al risanamento delle finanze Statali, ma si è addivenuto alla "ri-centralizzazione" del potere statale relativo alla determinazione dei criteri e dei parametri di riduzione del *deficit* e della spesa pubblica, nonché dei casi in cui è consentito derogare a tali vincoli, in una prospettiva di garanzia dei livelli essenziali dei diritti sociali sul territorio nazionale. Come rilevato in dottrina, «*l'impressione è quella di una legislazione che risente dello specifico contesto emergenziale nel quale è stata adottata e che, pertanto, inevitabilmente sacrifica l'autonomia finanziaria delle Regioni al fine di evitare ogni rischio derivante dallo sforamento dei parametri imposti dall'Unione europea e dei conseguenti affetti negativi sulla finanza complessiva delle pubbliche amministrazioni*»[48].

---

[46] Nella vasta letteratura sui livelli essenziali delle prestazioni si rinvia a: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2002, pp. 352 e ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 881 e ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15 e ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, pp. 1063 e ss.; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, pp. 1183 e ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, pp. 1199 e ss.; E. BALBONI-P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, pp. 1029 e ss.; C. TUBERTINI, *I livelli essenziali di assistenza sanitaria e l'effettività del diritto alla salute*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, pp. 505 e ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, cit.

[47] Tale espressione è utilizzata da L. CIMBOLINI, *Pareggio di bilancio ed enti locali*, cit., p. 536.

[48] M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli di bilancio*, cit. p. 113.

Un ultimo profilo che merita di essere rilevato è dato dalla previsione di cui all'art. 21, comma 3, della legge 243 del 2012, il quale rinvia al 2016 l'entrata in vigore delle disposizioni relative agli enti territoriali, con ciò derogando ai principi stabiliti dall'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012, il quale ne prevedeva l'entrata in vigore nel 2014[49]. Il rinvio operato dal citato art. 21 sembrerebbe necessario al fine di adeguare le politiche finanziarie degli enti territoriali ai nuovi principi costituzionali, tuttavia, non è mancato chi ha rilevato come non appaia infondato il dubbio di costituzionalità di tale norma[50], per contrasto con l'art. 6 della legge costituzionale n 1 del 2012, a mente del quale, come detto, le disposizioni da essa derivanti si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

2.3. *Segue: la legge n. 243 del 2012 sotto la lente della Corte costituzionale. La sentenza n. 88 del 2014*

La legge n. 243 del 2012 è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento. Secondo le ricorrenti, le disposizioni censurate, ossia l'art. 9, commi 2 e 3, l'art. 10, commi 3, 4 e 5, nonché gli artt. 11 e 12, contenuti nel Capo IV della legge, rubricato "*Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico*", violerebbero le proprie prerogative costituzionali e statutarie. All'esito del giudizio, con la sentenza n. 88 del 2014, il Giudice delle leggi ha annullato l'art. 10, comma 5, e il successivo art. 12, comma 3, della legge in commento, dichiarando, invece, in parte inammissibili e in parte infondate altre questioni prospettatele. La pronuncia della Corte si segnala, per quanto qui interessa, non tanto per le disposizioni dichiarate illegittime, in quanto si tratta di due norme marginali nel contesto dei nuovi obblighi gravanti su Regioni ed enti locali, bensì per le questioni dichiarate infondate, che sembra rafforzino ancora di più la legge 243 del 2012. Partendo dalle disposizioni espunte dalla legge in esame, per ciò che concerne, in particolare, l'art. 10, comma 5, lo stesso prevedeva che i criteri e le modalità per l'indebitamento degli enti territoriali dovessero essere stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Secondo le Regioni ricorrenti, il rinvio ad una fonte secondaria nell'ambito di una competenza assegnata alla potestà legislativa regionale avrebbe violato l'art. 117, sesto comma, Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lett. *b)* della legge costituzionale n. 1 del 2012, nei limiti della quale la legge 243 del 2012 avrebbe dovuto provvedere. La Corte, in merito, ha ritenuto che il rinvio ad una fonte secondaria può dirsi conforme a Costituzione soltanto se ad essa si demanda per la disciplina di aspetti

[49] M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana"*, cit., p. 22.
[50] In tal senso: E. JORIO, *L'efficacia della Costituzione non è differibile (… eppure si prova ancora una volta a fare il contrario con la legge di stabilità)*, in *www.astrid-online.it*, 2012, p. 8.

meramente tecnici[51], ritenendo, quindi, l'art. 10, comma 5, della legge di attuazione, «*costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo"*»[52].

La Corte, invece, ha dichiarato non fondata la questione sottoposta dalle ricorrenti relativamente alla violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo l'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica una garanzia procedimentale di per sé sufficiente a garantire il coinvolgimento delle autonomie. Non è stato, pertanto, ritenuto necessario il raggiungimento di un'intesa con la Conferenza unificata, come prospettato dalle ricorrenti[53].

Diversamente, la Corte ha ritenuto violato il principio di leale collaborazione da parte dell'art. 12, comma 3, della legge 243 del 2012, il quale stabiliva che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, fosse determinato, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il contributo di Regioni e di enti locali al Fondo di ammortamento per i titoli di Stato, previo parere della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. La Consulta, infatti, pur reputando il concorso da parte delle autonomie locali alla sostenibilità del debito nazionale «*un aspetto fondamentale della riforma*», ha anche affermato che lo stesso «*ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti*». Sarebbe, quindi, palese «*l'esigenza di "contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite" alle autonomie*», garantendone «*il loro pieno coinvolgimento*». La Corte, al fine di contemperare le esigenze appena prospettare, ha ritenuto «*necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata*»[54].

Per quanto riguarda le censure dichiarate infondate, ovvero quelle mosse nei confronti dell'art. 10, commi 3,4 e 5, della legge in esame, le ricorrenti lamentavano che le norme relative all'indebitamento degli enti territoriali eccedessero i limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, avendo natura dettagliata e non di principio, violando così l'autonomia finanziaria delle Regioni. La Corte, in merito, ha ritenuto che l'art. 5, comma 2, lett. *b)* della legge costituzionale n. 1 del 2012 non prevede che la disciplina attuativa debba limitarsi ai soli principi generali. Di conseguenza è

[51] C. cost., sent. n. 88 del 2014, punto 8.1 del *Considerato in diritto*: «*la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.*». La stessa Corte richiama quali propri precedenti le sentenze n. 139 del 2012 e 278 del 2010.

[52] C. cost., sent. n. 88 del 2014, punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

[53] C. cost., sent. n. 88 del 2014, punto 8.2 del *Considerato in diritto*. In merito la Corte richiama, a conferma, le sentenze n. 376 del 2003 e n. 171 del 2007.

[54] C. cost., sent. n. 88 del 2014, punto 10.3 del *Considerato in diritto*.

lecito supporre che la Consulta abbia inteso ricondurre la disciplina dell'indebitamento degli enti territoriali non più alla materia del coordinamento della finanza pubblica *ex* art. 117, terzo comma, Cost.[55], bensì, in base al combinato disposto del novellato art. 119, sesto comma, Cost., e dell'art. 5, comma 2, lett. *b)* della legge costituzionale n. 1 del 2012, ad una (nuova) competenza legislativa esclusiva[56].

La Corte, infine, non ha mancato di rilevare come, «*oggi ancor più che in passato*», sia necessario assicurare una disciplina omogenea in materia di coordinamento della finanza pubblica, reputando i nuovi vincoli «*più incisivi e pregnanti*»[57]. È dunque plausibile ritenere che il Giudice delle leggi, con tale pronuncia, abbia voluto aprire per il futuro un varco che le consenta di salvaguardare disposizioni statali che fissino vincoli all'indebitamento degli enti territoriali ancora più stringenti rispetto al passato.

3. *Il disegno di legge costituzionale Boschi*

Lo scorso 8 agosto 2014 il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge costituzionale, d'iniziativa governativa, recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*» (c.d. d.d.l. Boschi)[58].

La riforma costituzionale *in itinere*, per quanto qui di interesse, modifica gli artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., nel tentativo di perfezionare la precedente riforma del 2012.

L'art. 30 del d.d.l. in esame si occupa di riscrivere l'art. 116, terzo comma, Cost., che dal 2001 disciplina il procedimento mediante il quale possono essere attribuite alle Regioni che le richiedano forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia.

Il procedimento, sino ad ora, non è mai stato applicato fino alla fase finale[59], molto probabilmente a causa della sua farraginosità. Il testo originariamente introdotto all'esame del Senato prevedeva l'abrogazione

---

[55] In proposito, *ex multis*, si veda C. cost., sent. n. 376 del 2003.

[56] Ad ogni modo, già in precedenti pronunce la Consulta, pur fondando la legittimità della disciplina statale sulla potestà legislativa concorrente *ex* art. 117, terzo comma, Cost., aveva ritenuto che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e della tutela dell'unità economica della Repubblica, non fosse ammissibile che «*ogni ente, e così ogni Regione, fac[esse] in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento*», in quanto, «*[t]rattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte*». C. cost., sent. n. 425 del 2004, punto 6 del *Considerato in diritto*.

[57] C. cost., sent. n. 88 del 2014, punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

[58] Il testo del d.d.l. approvato in prima lettura al Senato è disponibile su www.senato.it.

[59] Per quanto riguarda le iniziative di attuazione, un primo tentativo di dare attuazione alla previsione costituzionale dell'articolo 116, terzo comma, Cost., qui in esame, fu effettuato dalla regione Toscana nel 2003, in materia di beni culturali. Successivamente diverse Regioni, prima della fine della scorsa legislatura regionale, al termine di percorsi avviati nel corso dell'anno 2006, hanno formalizzato iniziative di devoluzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.. Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato - il 3 aprile 2007 - la Deliberazione n. VIII/367 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 17, serie ordinaria del 23 aprile 2007), che impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost., con riferimento ad ambiti relativi a dodici materie. Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale del Veneto ha approvato una delibera (n. 98) contenente un Documento tecnico di proposte ai

della disposizione. La reintroduzione della norma in oggetto è stata disposta nel corso dell'esame in Commissione referente, in considerazione della contestuale soppressione, nel nuovo art. 117, secondo comma, Cost., della possibilità per il legislatore statale di delegare alle Regioni in talune materie di propria competenza. La norma vigente ammette forme di autonomia differenziate sia per le materie di competenza concorrente che per quelle di competenza esclusiva. Tale aspetto non viene mantenuto dalla riforma all'esame delle Camere, che sopprime la competenza concorrente, pur ridisegnando, nel nuovo testo dell'art. 117, secondo comma, Cost., alcune competenze statali con riferimento alle sole "*disposizioni generali e comuni*". Queste ultime, tuttavia, non vengono comunque ricondotte alla competenza regionale differenziata di cui alla disposizione in oggetto.

L'art. 116, terzo comma, Cost., inoltre, nel prevedere la possibilità per le Regioni di ottenere ulteriori forme condizioni particolari di autonomia «*concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u) limitatamente al governo del territorio*», subordina la concessione delle stesse al presupposto che la Regione richiedente «*sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio*».

La nuova formulazione quindi, aggiunge (al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.) un'ulteriore condizione, vale a dire che la Regione abbia in equilibrio le entrate e le spese del proprio bilancio. In realtà già il testo vigente dell'art. 119 si riferisce, al primo comma, al «*rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*» da parte delle Regioni e delle altre autonomie territoriali. Occorre ricordare, inoltre, che la l. n. 42 del 2009, prevede all'art. 14, comma 1, intitolato «*attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*», che «*con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge*».

Per ciò che concerne la modifica operata all'art. 117 Cost., nel testo approvato dal Senato in prima lettura, si assiste all'abrogazione del terzo comma, relativo alle materie di competenza concorrente, le quali vengono ripartite tra il secondo ed il quarto comma dello stesso articolo.

Nell'art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., per quanto di interesse ai fini della presente trattazione, di seguito alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" (collocata in tale disposizione dalla riforma del

---

sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., relativamente a quattordici materie, nonché un Provvedimento consiliare con cui si dà mandato al Presidente di negoziare con il Governo, riferendo al Consiglio stesso. Il 29 luglio 2008 il Consiglio regione del Piemonte ha approvato una delibera di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte su sei materie. Inoltre, per quanto concerne il livello statale, il 30 ottobre 2007 il Consiglio dei Ministri dell'epoca aveva avviato l'esame preliminare del disegno di legge per l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116, Cost. Era stata firmata un'intesa tra Governo e Regione Lombardia con la quale si avviava il negoziato per verificare "le condizioni di trasferibilità di 12 competenze dallo Stato nazionale al governo regionale".

2012) è stato inserito il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ripristinando l'"endiadi" prevista precedentemente nel terzo comma dello stesso articolo.

Tale riforma sembrerebbe voler rafforzare ulteriormente il potere statale in materia finanziaria, al fine di garantire un maggiore controllo dello Stato nel raggiungimento dell'equilibrio dei bilanci. La modifica operata all'art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., in particolare, sembra voler razionalizzare quanto affermato dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, come si vedrà nel paragrafo successivo, ha utilizzato la materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" come un ambito capace di radicare la legittimità di norme statali (riconosciute come "principi fondamentali") di rilevante impatto sulle attività regionali.

Appare, quindi, possibile affermare che il vero effetto della riforma *in itinere*, per quanto qui interessa, è quello di consentire allo Stato di intervenire sull'autonomia finanziaria delle Regioni non solo attraverso la legislazione, ma anche attraverso la potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. Si compierà, così, un ulteriore compressione dell'autonomia finanziaria regionale, soggetta non solo al Parlamento statale, ma anche (e forse soprattutto) agli interventi amministrativi del Governo, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Ragioneria Generale dello Stato.

Al proposito occorre anticipare che nella sent. n. 39 del 2014, di cui si tratterà nel prosieguo, la Corte ha affermato che un elemento sintomatico dell'illegittimità dei controlli sulla finanza regionale è proprio la titolarità del potere di sindacato in capo al Governo, per l'evidente ragione che il Governo, il MEF e la Ragioneria Generale dello Stato non sono soggetti imparziali rispetto all'Amministrazione regionale (come lo è, invece, il Giudice contabile). Anche questa barriera difensiva dell'autonomia regionale, dunque, sembra destinata a cadere.

4. *La giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale*

Nell'ultima Relazione annuale, il Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri ha riscontrato come «*[u]no dei punti critici venuti in rilievo negli ultimi anni [sia] la notevole forza centripeta derivante dalla necessità delle istituzioni politiche centrali (Parlamento e Governo innanzitutto) di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica dell'attuale momento storico, con riduzione progressiva dei margini di autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti autonomi territoriali*»[60].

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali è uscita sicuramente indebolita dalla legislazione statale e dalle pronunce del Giudice delle leggi. Tale limitazione è stata motivata in maniera preminente facendo

[60] G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, Roma, Palazzo della Consulta, 27 febbraio 2014*, in *www.cortecostituzionale.it*, pp. 2-3.

riferimento al rispetto delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, «*giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni*»[61]. In particolare, le sirene dell'emergenza finanziaria e la riduzione delle risorse disponibili hanno portato alla dichiarazione di non fondatezza di una serie di questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome, in casi di presunta lesione della sfera di competenza loro riservata e, per converso, a numerose pronunce di accoglimento di ricorsi dello Stato, per violazione di leggi recanti misure di revisione della spesa valevoli quali princìpi di coordinamento della finanza pubblica. Dalla lettura di tali decisioni, tuttavia, è possibile evincere come le stesse non siano state determinate dalla riforma costituzionale del 2012, bensì derivino più in generale dal (mancato) funzionamento della riforma del Titolo V del 2001[62], nonché dalla generale mancanza di risorse finanziarie, che ha fatto sì che i nodi della cattiva (o comunque deficitaria) gestione[63] regionale venissero al pettine.

La Corte costituzionale, in tale contesto, pur avendo affermato che «*[l]e norme costituzionali [...] non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali*», atteso che «*il principio* salus rei publicae suprema lex esto *non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione*», di tal che «*lo Stato […] deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale*»[64], ha sostanzialmente preso atto delle esigenze di un accentramento delle competenze in capo allo Stato, rilevando che «*la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la [...] competenza legislativa esclusiva*»[65]. Al fine di giustificare tale tendenza, il Giudice delle leggi ha fatto un uso sempre più ampio del principio di coordinamento di finanza pubblica, ritenendo «*ormai consolidato l'orientamento secondo cui il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali*»[66]. L'azione statale, pertanto, è stata ritenuta legittima

[61] G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, cit., p. 3.
[62] Autorevole dottrina, in merito, ha osservato che «*[l]a storia del Titolo V è la storia di una riforma fatta male, con tutti i limiti che conosciamo; ma anche di una riforma sistematicamente disapplicata, giacché la disapplicazione del Titolo V inizia il giorno stesso della sua entrata in vigore*» (R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, nel *www.forumcostituzionale.it*, 2014, p. 2).
[63] In tal senso si veda R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 451; E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Milano, 2013, pp. 131-136.
[64] C. cost., sent. n. 151 del 2012, punto 4 del *Considerato in diritto*.
[65] C. cost., sent. n. 62 del 2013, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.
[66] C. cost., sent. n. 236 del 2013, punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Quali precedenti conformi si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010 e n. 138 del 2013.

fintanto che abbia fissato un limite complessivo di contenimento della spesa, che lasci agli enti territoriali «*ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*»[67].

Per chiarire meglio il senso e la portata dei limiti all'autonomia economico-finanziaria delle Regioni è utile una breve rassegna di alcune pronunce della Consulta in settori-chiave dell'attività e della legislazione regionale, in cui il principio di coordinamento di finanza pubblica è stato declinato a favore della legislazione statale.

È bene iniziare dall'autonomia regionale nell'assicurare prestazioni e servizi socio-sanitari: è per questo profilo che i vincoli all'autonomia regionale si traducono in una compressione dei diritti sociali del cittadino-utente, primo tra tutti il diritto alla salute *ex* art. 32 Cost.

Per ciò che concerne la spesa sanitaria, è ormai un principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che la potestà legislativa regionale, nell'ambito della gestione del servizio sanitario, possa essere limitata dagli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa[68].

La Corte costituzionale, infatti, ha più volte affermato che «*l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa*» in un «*quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario*»[69]. Il legislatore statale, pertanto, sarebbe legittimato ad «*imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari*»[70].

Questa ragionevole clausola generale di regolazione dei rapporti tra Stato e Regioni, però, è stata intesa dal legislatore statale come legittimante il divieto, per le Regioni sottoposte a piani di rientro dal deficit sanitario, di effettuare spese non obbligatorie (*ex* art. 1, comma 174, della l. n. 311 del 2004). In altri termini, lo Stato, una volta riscontrato il *deficit* sanitario regionale, impedisce alla Regione di fornire prestazioni socio-sanitarie ulteriori rispetto a quelle essenziali definite dal Governo.

La clausola recante il divieto in questione è stata impugnata in via principale dalla Regione Campania, ma la Corte non si è pronunciata nel merito, in ragione della rinuncia al ricorso da parte della Regione[71].

Più di recente, la Corte non ha esitato ad annullare disposizioni di legge regionale che finanziavano prestazioni sanitarie, sul presupposto che esse avrebbero previsto, «*espressamente o implicitamente, spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, così da porre misure lesive*

[67] C. cost., sent. n. 236 del 2013, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.
[68] Limitandosi alle pronunce più recenti, si vedano, *ex multis*, C. cost. sentt. sentt. nn. 79 e 104 del 2013, nonché nn. 85, 104 e 141 del 2014.
[69] C. cost., sentt. n. 193 del 2007, n. 91 del 2012, n. 79 del 2013. Da ultimo il principio è ripreso nella sent. n. 85 del 2014, punto 5.2 del *Considerato in diritto*, nonché, nei medesimi termini, nella sent. n. 110 del 2014, punto 6.1 del *Considerato in diritto*.
[70] C. cost., sentt. n. 52 del 2010, n. 163 del 2011, n. 91 del 2012, n. 85 del 2014 e n. 110 del 2014.
[71] Cfr. C. cost., ord. n. 372 del 2010.

della competenza statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l'effetto di "ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale" (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012)»[72].

Il secondo ambito in cui la giurisprudenza costituzionale ha fortemente limitato l'autonomia regionale è quello dell'organizzazione amministrativa.

In via generale, come già accennato, la Corte ha ripetutamente affermato che lo Stato può imporre limiti alla spesa regionale al fine di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, senza prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento degli stessi obiettivi[73]. In altri termini, è possibile per lo Stato imporre alle Regioni un «*limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale*»[74].

Nella recente sent. n. 229 del 2013 (ma si veda anche la coeva sent. n. 236), però, si osserva una significativa evoluzione dell'orientamento della Corte. La pronuncia ha rigettato le questioni prospettate dalle Regioni ricorrenti avverso l'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, oggi abrogato, il quale prevedeva la soppressione, la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche al ricorrere di alcuni presupposti (tra i quali, va sottolineato, non figurava il *deficit* di bilancio delle medesime). La principale delle censure svolte nei ricorsi riguardava la violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla materia "organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici regionali" rientrante nella competenza residuale delle Regioni *ex* art.117, comma quarto, Cost.

La Corte ha riconosciuto che i commi impugnati «*incidono […] sulla materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell'autonomia organizzativa regionale*». Tuttavia, il Giudice delle Leggi ha ritenuto che «*[t]ale collocazione per materia delle norme impugnate qui in esame non risulta, tuttavia, totalmente assorbente*»[75]. Avendo la norma in esame una finalità di riduzione della spesa pubblica[76] la Corte ha reputato di dover vagliare le disposizioni impugnate sulla base del riparto di

[72] C. cost., sent. n. 141 del 2014.
[73] In tal senso: C. cost., sentt. n. 289 del 2008, n. 182 del 2011 e n. 229 del 2013.
[74] C. cost., sentt. n. 211 del 2012, n. 36 e n. 229 del 2013.
[75] C. cost., sent. n. 229 del 2013.
[76] La Consulta ha ritenuto sufficiente, per dimostrare la finalità di riduzione della spesa pubblica della norma in oggetto, il mero richiamo della premessa del d.l. n. 95 del 2012.

competenza legislativa nella materia "coordinamento della finanza pubblica", dunque riconoscendo allo Stato la potestà di determinare i princìpi fondamentali della materia.

In altri termini, se già da tempo la Consulta aveva inserito anche il "coordinamento della finanza pubblica" tra le competenze c.d. "trasversali", così da permettere alle manovre fiscali dello Stato di incidere su ambiti di competenza esclusiva delle Regioni[77], oggi è lo stesso criterio identificativo della materia ad essere ribaltato: ogniqualvolta vi è un effetto anche indiretto sulla finanza pubblica, allo Stato è riconosciuta potestà legislativa.

Significativi, poi, sono i recenti arresti in materia di controlli sui bilanci e sulla finanza regionale. In particolare, nella sent. n. 39 del 2014 la Corte ha scrutinato la legittimità delle nuove tipologie di controlli delegati dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 alla Corte dei conti. Al proposito la Consulta ha ricordato che tali nuove funzioni sono preordinate a garantire il «*rispetto dei vincoli europei*», necessità che «*discende direttamente […] dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)*». Purtuttavia, a fronte di tale premessa, i criteri con cui la Corte ha vagliato la legittimità dei nuovi controlli assegnati al Giudice contabile non sono mutati in corrispondenza del mutato contesto costituzionale. Nel 2013, infatti, la Consulta ha usato lo stesso strumentario già disponibile prima della riforma introduttiva del principio dell'equilibrio di bilancio, ossia richiamando il principio (già sancito nelle sentt. n. 29 del 1995, n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007) che «*le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale*»[78]. Anche per questo profilo, dunque, poco o nulla è cambiato, quanto all'autonomia regionale, in ragione della riforma del 2012.

La centralità del coordinamento e controllo della finanza pubblica, poi, si apprezza anche nella giurisprudenza relativa alla potestà statale di disporre il commissariamento delle Regioni, con contestuale revoca del Presidente della Giunta regionale e scioglimento c.d. "sanzionatorio" del Consiglio regionale. Nella sentenza n. 219 del 2013 la Corte costituzionale, infatti, ha ritenuto legittimo l'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, con il quale è stato attuato l'art. 126, primo comma, Cost., recante appunto la disciplina, per le Regioni a statuto ordinario, la rimozione cd. sanzionatoria del Presidente della Giunta regionale e

[77] Cfr, C. cost., sentt. n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003.
[78] C. cost., sent. n. 39 del 2013, punto 3 del *Considerato in diritto*.

lo scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale.

Il comma 1 della norma impugnata descrive una fattispecie di «*grave dissesto finanziario*» in materia sanitaria, che, in base al comma successivo, costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. Qualora la Corte dei conti accerti tale requisito, nonché l'attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, si avvia il procedimento di scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale, con conseguente rimozione del Presidente della Giunta. La Corte, al proposito, ha ritenuto «*che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica […] può costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost. Quando tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro*»[79].

Non basta. Si è detto nei precedenti paragrafi che il legislatore di revisione costituzionale, nel 2012, ha previsto espressamente l'obbligo per le Regioni e gli enti territoriale di partecipare agli sforzi di riequilibrio della finanza pubblica. Per questo profilo, però, è interessante notare che la Corte, nella sent. n. 193 del 2012, aveva accolto le censure rivolte da alcune Regioni autonome nei confronti di una disposizione (l'art. 20, commi 4 e 5, del d. l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 148 del 2011) che aveva istituito un contributo di finanza pubblica a carico delle Autonomie speciali. In particolare il comma 4 era stato impugnato in quanto estendeva agli anni 2014 e seguenti le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, mentre il comma 5 (come modificato dall'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011) era stato impugnato nella parte in cui disponeva ulteriori tagli alle spese delle Regioni speciali, a decorrere dall'anno 2012.

Sul punto la Corte ha ricordato che, in linea generale, sono legittimi principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le disposizioni che «*si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi*»[80].

Ciò premesso, ad avviso della Consulta, tuttavia, le norme previste dall'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, estendendo a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente

[79] C. cost., sent. n. 219 del 2013, punto 14.5 del *Considerato in diritto*.
[80] C. cost., sent. n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentt. n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010.

normativa, avrebbero fatto venir meno una delle due condizioni richieste dalla costante giurisprudenza costituzionale, ossia quella della temporaneità delle restrizioni. La Corte, pertanto, ha dichiarato l'illegittimità di tali disposizioni. A tale accertamento, però, non è seguita una pronuncia "secca" di accoglimento, bensì un dispositivo additivo, o "sostitutivo di meccanismo". La Consulta, infatti, ha inteso modificare la norma impugnata, limitando l'ambito di efficacia del contributo di finanza pubblica ad un triennio[81]. Tale formula del dispositivo, però, sostanzialmente rende pleonastica la sentenza, salvando *medio tempore* gli effetti della norma impugnata e consentendo al legislatore statale di poter reiterare, di triennio in triennio, le disposizioni limitative dell'autonomia finanziaria regionale, con evidente pregiudizio per l'autonomia finanziaria regionale.

Un altro settore fondamentale in cui l'autonomia finanziaria regionale si è mostrata recessiva rispetto alla legislazione statale è rappresentato dalla spesa per la stabilizzazione del personale. La Corte, in merito, ha ritenuto che le disposizioni relative al contenimento della spesa regionale per il personale, essendo «*ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi*»; pertanto, «*la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale*»[82].

Per ciò che concerne, infine, i vincoli di destinazione delle risorse statali in materie di competenza regionale, la Corte ha osservato che lo Stato può obbligare le Regioni a destinare le risorse provenienti dalla valorizzazione e alienazione degli immobili di loro proprietà alla riduzione del debito degli enti medesimi (è stato dunque ritenuto legittimo l'art. 23*ter*, comma 1, lett. *g)*, del decreto-legge n. 95 del 2012, che in tal senso dispone). Soltanto in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente, le Regioni potrebbero, infatti, destinare tali risorse a spese di investimento. La Consulta ha qualificato tali imposizioni come «*scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria*»[83], che non invaderebbero le competenze regionali, poiché non stabiliscono in modo esaustivo gli strumenti o le modalità mediante i quali le Regioni devono perseguire i suddetti obiettivi di politica economica nazionale.

---

[81] La Corte ha ritenuto di non potere «*stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore*», ma ha affermato che il periodo triennale fosse deducibile dall'impianto complessivo della manovra fiscale: cfr. punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

[82] C. cost., sentt. n. 169 del 2007, n. 69 del 2011 e n. 289 del 2013.

[83] Corte cost., sent. n. 205 del 2013, punto 4 del *Considerato in diritto.*

Le sentenze richiamate rappresentano una conferma dello squilibrio esistente nel sistema regionale italiano, «*cui la Corte stessa tenta con fatica di porre rimedio nei casi singoli, con l'inevitabile episodicità delle pronunce giurisdizionali*»[84]. Appare evidente, quindi, come la riforma costituzionale del 2012 abbia quale unico risultato quello di prendere atto e di razionalizzare un *trend* giurisprudenziale già presente nel nostro ordinamento, inteso a comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali in virtù di istanze volte al rispetto di obblighi assunti in sede europea e al raggiungimento di un equilibrio di bilancio, che si presentano necessariamente come unitarie. Ciò è tanto vero che, a fronte dei segnalati indirizzi non risulta facile comprendere cosa possa, invero, mutare nelle decisioni della Corte dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012.

5. *Conclusioni: la rinuncia al federalismo fiscale e la "contabilizzazione" della Corte costituzionale?*

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso l'ordinamento istituzionale italiano assisteva all'introduzione di alcune riforme[85], formalmente volte a rafforzare l'autonomia degli enti territoriali. Tale volontà formale del legislatore, però, non ha trovato effettività, specialmente per il profilo economico-finanziario. Il concreto atteggiarsi delle manovre finanziarie, dettate dalla necessità di ridurre il *deficit* pubblico e di rispettare i vincoli europei, ha spinto verso una forte ri-centralizzazione dei poteri statali relativi alla finanza pubblica, riducendo, parallelamente, e "a Costituzione invariata", i margini di autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Il percorso che si è tentato di seguire tra interventi legislativi, riforme costituzionali e orientamenti della giurisprudenza costituzionale ha visto che l'autonomia finanziaria regionale restringersi costantemente. In particolare, il modello di evoluzione del sistema negli anni della crisi dei debiti sovrani può essere sintetizzato nel seguente modulo:

- il legislatore statale, per reagire alla crisi della finanza pubblica, interviene d'urgenza dettando norme che richiedono contributi finanziari e limitazioni della spesa alle Regioni, oltre che una cornice di controlli e sanzioni sempre più stringente;
- la Corte costituzionale avalla gli interventi del legislatore statale, ampliando a dismisura l'ambito della competenza legislativa in materia di "coordinamento della finanza pubblica" e svolgendo l'attività di "guardiano" degli interventi di politica fiscale dello Stato;

[84] G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, cit., p. 2.
[85] Ci si riferisce, in particolare, alle c.d. leggi Bassanini, alla riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della l. cost. n. 3 del 2001 (che ne ha consolidato i principi), nonché alla legge delega n. 42 del 2009, la quale avrebbe dovuto dare specifica attuazione al federalismo fiscale.

- il legislatore costituzionale codifica gli approdi del Giudice delle leggi.

L'impatto della crisi, però, sembra aver sortito anche un effetto ulteriore rispetto all'inversione della tendenza al federalismo fiscale.

L'analisi della giurisprudenza in tema di autonomia finanziaria delle Regioni, infatti, assume valenza euristica non solo quanto al concreto atteggiarsi del sistema delle autonomie, ma getta luce anche sul ruolo della Corte costituzionale nell'ordinamento e sulle "funzioni sistemiche" che essa è chiamata a svolgere[86].

A questo proposito è possibile notare una sorta di torsione in senso "quasi-contabile" dell'operato del Giudice delle leggi. Sono, infatti, notevolmente cresciuti i casi in cui la Corte è stata chiamata a valutare la conformità dell'attività legislativa regionale sulla base dei vincoli economico-finanziari stabiliti dallo Stato[87], nei quali viene generalmente riscontrata non tanto e non solo la violazione della regola di copertura finanziaria delle maggiori o nuove spese, *ex* art. 81 Cost., bensì il rispetto dei vincoli fissati con legge dello Stato, che valgono da parametro interposto quali princìpi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica".

In questi casi, il giudizio costituzionale viene nella sostanza a prendere le forme di un ordinario giudizio di "legittimità legale", inteso ad accertare e dichiarare la violazione di legge statale, invece che di "legalità costituzionale", come dovrebbe essere il processo costituzionale.

Ancora più in particolare, non poche pronunce sull'attività legislativa regionale sembrano assomigliare alle relazioni illustrative che accompagnano il giudizio di verificazione contabile operato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci delle Regioni[88].

Nei giudizi di parificazione, infatti, accanto alle verifiche propriamente contabili, esperite anche attraverso l'esame a campione di alcuni atti amministrativi, vi è un più generale esame «*delle risultanze contabili del bilancio di previsione regionale poste a raffronto con quelle del rendiconto (per ravvisarne equilibri e scostamenti rispetto agli obiettivi posti a livello regionale)*», nonché del «*rispetto assicurato dagli Organi regionali, secondo le modalità stabilite per la Regione […], alle misure di garanzia degli equilibri del bilancio e ai canoni di sana gestione finanziaria, imposti a tutti i Soggetti della finanza decentrata*», misure che «*interessano principalmente il rispetto del patto di stabilità interno, il controllo dei limiti e delle ragioni dell'indebitamento, l'evoluzione di alcune voci di spesa suscettibili di compromettere la stabilità dei bilanci (tra queste le spese per il personale, per la sanità, per gli organismi partecipati), dovendosi le gestioni ispirare o ricondurre a canoni di sana gestione finanziaria*»[89].

---

[86] M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2007.

[87] Si vedano, *ex multis*, C. cost., sentt. n. 36 del 2004, n. 159 del 2008, n. 284 del 2009, n. 141 del 2011, n. 28 del 2013, n. 138 del 2013 e 236 del 2013.

[88] Cfr. in particolare, C. cost., sentt. n. 60 del 2013, 39 e 40 del 2014.

[89] Corte dei Conti, Sezioni Riunite per la Sardegna, Decisione di parifica 4 luglio 2014, n. 1/2014/SS.RR./PARI

Che un gran numero di pronunce della Corte costituzionale abbiano lo stesso oggetto dei giudizi di parificazione contabile è certamente indicativo.

Si deve, dunque, prospettare il rischio di una "contabilizzazione del giudizio costituzionale", in cui la Corte costituzionale è chiamata ad operare come una sorta di "giudice meta-contabile", il cui intervento è invocato non più per preservare il sistema delle fonti, per salvaguardare il catalogo dei diritti o per far rispettare il riparto di competenze tra poteri dello Stato, bensì per vigilare sul rispetto dei vincoli di bilancio.

Tale orientamento potrebbe ulteriormente accentuarsi nel prossimo futuro, allorchè la Corte sarà chiamata ad applicare il nuovo art. 81 Cost., interpretando concetti tipici della scienza economica ("fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo economico", "equilibrio tra spese ed entrate", "sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni")[90].

Questa torsione del giudizio costituzionale, del resto, appare coerente con la più generale evoluzione dell'ordinamento al tempo della crisi, in cui il rigore della finanza pubblica sembra aver preso il posto della rigidità costituzionale quale fondamento del sistema, idoneo a caratterizzare anche lo svolgimento delle funzioni sistemiche della Corte costituzionale.

[90] In generale, sul concreto atteggiarsi del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale a seguito della riforma del 2012, si rinvia a M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Seminario "*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*", svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2013, in *www.cortecostituzionale.it*, spec. pp. 18 e ss.