



14 GIUGNO 2017

# L'ossimoro del regionalismo forte sotto controllo

di Enrico Bonelli

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Napoli Federico II



# L'ossimoro del regionalismo forte sotto controllo\*

**di Enrico Bonelli**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Napoli Federico II

**Sommario:** **1.** Di là dal referendum costituzionale. - **2.** L'autonomia politica delle Regioni nella prospettiva della spending review. - **3.** Equilibrio dei bilanci regionali ed equità intergenerazionale alla luce dei principi affermati da Corte cost. n. 6/2017. - **4.** Il tentativo di arginare i cosiddetti costi della politica delle Regioni attraverso nuove forme di verifica contabile. - **5.** La declaratoria di incostituzionalità di tali forme di verifica. **6.** Segue: il mancato bilanciamento di valori in relazione al parametro di cui all'art. 97 Cost. - **7.** La salvaguardia dell'autonomia politica delle Regioni nella sentenza della Corte cost. n. 39/14. - **8.** Segue: la rilevata discrasia tra obbligo di autocorrezione finanziaria e autonomia legislativa delle Regioni. - **9.** La logica premiale e sanzionatoria sottesa ai nuovi controlli.

## **1. Di là dal referendum costituzionale.**

L'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 induce a riprendere la riflessione sul sistema autonomistico in concreto attuato nel nostro Paese, che è rimasto quello introdotto dalla revisione del Titolo V, con tutte le incertezze sulla sua concreta definibilità rispetto ai modelli dottrinari (duale, competitivo, cooperativo, di esecuzione, integrato, ecc.)<sup>1</sup>. E' indubbio che la revisione bocciata dal corpo elettorale contenesse elementi volti ad attuare un grado maggiore di collaborazione/integrazione dell'autonomia politica regionale con quella statale, a fronte di un modello non chiaramente definibile, ma pur sempre improntato ad un certo grado di competitività e quindi in qualche modo volto ad attuare un modello di regionalismo "*forte*"<sup>2</sup>, tanto che uno degli sbocchi più auspicati dell'ultima revisione doveva

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. sul punto, A. STERPA, *Il volto nuovo dell'autonomia regionale: primi spunti di riflessione*, in *www.federalismi.it*, 20 luglio 2016. Per un'analisi a tutto campo del modello regionale italiano a cavallo del *referendum* istituzionale, cfr. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, 47 ss.

<sup>2</sup> A conferma di ciò si ricorda che è rimasto sostanzialmente inattuato il modello astratto improntato al principio di sussidiarietà introdotto dal novellato art. 118, considerato che molte Regioni hanno costituito un'amministrazione cosiddetta "*pesante*", avendo mantenuto per sé o comunque in capo ad enti ad esse collegati molti compiti amministrativi e di gestione, trasformandosi da enti di governo in enti di amministrazione, con tutte le conseguenti ricadute sulla spesa regionale. Sul punto, v. A. FERRARA, *L'esercizio indiretto delle funzioni*, in AA.VV. *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, a cura di S. Staiano, Torino, 2016, 376-377; adde, F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in AA.VV., *Le autonomie della Repubblica. La realizzazione concreta*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 2013, 87 ss.

essere proprio quello di ridurre drasticamente il contenzioso tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale. La soluzione seguita dal legislatore costituente era stata quella di aumentare in maniera sensibile la potestà legislativa esclusiva statale. Accanto ad alcune aggiunte prelevate dal catalogo di potestà concorrente e opportunamente ricomprese nell'elenco di materie di potestà esclusiva statale, erano tuttavia riscontrabili diverse ipotesi di intreccio tra legislazione statale e regionale, temperato dal conferimento alla potestà esclusiva statale dell'adozione di "*disposizioni generali e comuni*". Ciononostante, non poteva ritenersi pienamente superata la "*vischiosità*" delle aree di competenza reciproca, con inevitabili ricadute negative in ordine alla concreta realizzazione dei fini centripeti perseguiti dalla riforma<sup>3</sup>.

Come effetto ulteriore poteva ipotizzarsi anche un *trend* comportante una "*amministrativizzazione*" del nostro modello regionale, che sarebbe stato privato di quella autonomia politica di tipo oppositivo e dialettico, caratterizzante le autonomie territoriali presenti nei sistemi federali/duali, nei quali all'autonomia legislativa statale si contrappone (perché posta sul medesimo piano costituzionale) appunto quella degli enti substatali<sup>4</sup>.

Ma al di là della bocciatura della revisione, rimane oggi, come dato obiettivo da analizzare, in quanto caratterizzante la torsione del nostro modello regionale, quello della progressiva limitazione, a Costituzione invariata, dell'autonomia politica delle Regioni attraverso la sottoposizione di queste ultime a sempre più penetranti controlli finanziari e di regolarità contabile.

E' indubbio che fra gli effetti più tangibili del riconoscimento dell'autonomia politico-legislativa agli enti sub-statali vada ricompreso quello di una maggiore autonomia di spesa, cui si ricollega in astratto un sistema finanziario bilivello (statale/regionale) tale da consentire il finanziamento delle funzioni attribuite ed in concreto esercitate attraverso "*risorse proprie*" (cfr. art. 119 Cost.)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> In tal senso, cfr. S. LIETO, *Dalla riforma costituzionale novità più di forma che di sostanza nella ripartizione della potestà legislativa*, in AA.VV. *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?* a cura di A. Lucarelli e F. Zammartino, Torino, 2016, 135; adde, N. LUPO, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, in *Diritti regionali, Riv. dir. aut. terr.* n. 2/2016, 389 ss.; A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista A e C*, n. 2/2016, 6 ss.

<sup>4</sup> Il dibattito sulle ricadute, in tal senso, della revisione fallita è stato ovviamente quanto mai ampio. Senza alcuna pretesa di esaustività, si segnala E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016; B. CARAVITA, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 2/2016; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, 2015; A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo" all'italiana e le riforme*, Torino, 2015.

<sup>5</sup> Per un approfondito commento della disposizione, può rinviarsi, come riferimento generale, a G. FRANZONI E G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Milano, 2006, 2538 ss. ed ivi ampi riferimenti giurisprudenziali. Sul fondo perequativo previsto al terzo comma della disposizione costituzionale, può consultarsi, volendo E. BONELLI, *Voce Fondo Perequativo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 2518 ss.

Sta di fatto che, pur non potendo ritenersi voluto un simile sistema finanziario dal legislatore costituente del 2001 (che giammai intese attribuire alle Regioni una propria autonomia impositiva)<sup>6</sup>, venne innescato un processo riformatore che, ancorché segnato da numerosi *stop and go*, sfociò nella ben nota legge-delega n. 42/09, istitutiva del c.d. "*federalismo fiscale*"<sup>7</sup>, con cui venivano quanto meno configurati tre separati sistemi tributari (statale, regionale e locale), tendenti ad assicurare a ciascun livello di governo l'acquisizione delle risorse necessarie per l'erogazione dei servizi pubblici<sup>8</sup>.

Un dato è certo: subito dopo la revisione del Titolo V si è assistito ad una impennata delle spese delle Regioni: nel decennio 2000-2010, a fronte di un aumento dell'inflazione pari al 23,9%, la crescita della spesa è stata del 74,6% e le uscite complessive delle Regioni hanno superato i 208,4 miliardi di euro<sup>9</sup>. Recentemente, però, sempre sulla base di rilevazioni compiute con metodo analitico, si è verificata una inversione di tendenza, ancorché appena percepibile: pur essendo nel periodo 2012-2014 le uscite complessive delle amministrazioni pubbliche cresciute di poco più di 6 miliardi (passando dal 50,8% al 51,1% in termini di incidenza del PIL), la spesa delle Regioni si è ridotta di quasi 1,4 miliardi, passando dal 19,6% al 19,5% in rapporto al PIL<sup>10</sup>. In tale contesto assume particolare rilevanza un ulteriore dato

<sup>6</sup> Sui limiti dell'autonomia impositiva delle Regioni e sull'appartenenza allo Stato della competenza legislativa esclusiva *in subiecta materia*, si v. Corte cost., n. 296/2003, n. 37/2004, n. 241/2004, n. 261/2004, n. 281/2004, n. 455/2005.

<sup>7</sup> La letteratura, in materia di federalismo fiscale, è pressoché sterminata. Come rinvii di carattere generale, cfr. D.G. VIESTI, *Il federalismo difficile*, Bologna, 2010, 730 ss.; AA.VV., *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42 del 2009*, a cura di A. Ferrara e G.M. Salerno, Napoli, 2010; R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, 2010, 721-726; E. JORIO, S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale: commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009 n. 42*, Santarcangelo di Romagna, 2009; AA.VV., *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti e S. Scozzese, Roma, 2009; R. SORRENTINO, *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli, 2009; P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in *Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa*, Quad. n. 35, Milano, 2009; A. MORRONE, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, Forum Quaderni costituzionali, 30 novembre 2008; AA.VV., *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, a cura di A. Zanardi, Bologna, 2006.

<sup>8</sup> Si ricorda che la legge madre sul federalismo fiscale citata nel testo, pur necessitando dei numerosi decreti legislativi di attuazione, all'art. 20, riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

<sup>9</sup> Questi dati sono stati rilevati da uno studio della C.G.I.A. di Mestre, reperibile al sito [www.cgiamestre.com](http://www.cgiamestre.com). Nello stesso studio si evidenzia che, pur esistendo sprechi, sperperi ed inefficienze, nel decennio preso in considerazione l'aumento della spesa delle Regioni è imputabile al nuovo ruolo istituzionale conferito ad esse e dalle nuove competenze assunte, tra cui *in primis* la materia sanitaria, che ha comportato per le Regioni l'assunzione dei nuovi oneri derivanti dall'aumento della vita media della popolazione e dal finanziamento delle misure a sostegno della popolazione straniera residente nel nostro Paese, in virtù dell'aumento del fenomeno immigratorio.

<sup>10</sup> Lo studio è stato presentato dall'Ufficio Studi della Confcommercio al Convegno "*Meno tasse meno spese, binomio della ripresa*", svoltosi a Roma in data 22 luglio 2015. Lo studio ha analizzato dettagliatamente la spesa pro-capite delle Regioni, rilevando che la Regione che spende di meno in assoluto è la Puglia (€ 2.963 pro-capite), seguita dalla Lombardia (€ 2.579 pro-capite) e dalla Campania (€ 2.676 pro-capite). La spesa massima è appannaggio della Val d'Aosta (€ 6.943 pro-capite), che precede Trentino-Alto Adige e Sardegna. Si tratta di un quadro piuttosto eterogeneo, in cui le Regioni a statuto ordinario spendono ben più delle altre: mediamente € 3.814, cioè il 28,7% sopra la media nazionale e il 36% in più rispetto alle Regioni a statuto ordinario (€ 2.812). Interessante anche il fatto che le tre Regioni a statuto ordinario più piccole, Umbria, Molise e Basilicata, presentano una spesa media (€

sistemico: una delle conseguenze principali dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea è la rigorosa osservanza dei vincoli di finanza pubblica e segnatamente dell'equilibrio di bilancio, del contenimento della spesa pubblica e del debito pubblico, del rispetto del patto di stabilità interna<sup>11</sup>, ossia di quelli che rappresentano i capisaldi della cosiddetta sana gestione finanziaria<sup>12</sup>, vincolanti nei confronti di tutti gli enti territoriali.

3.137) del 5,8% superiore alla media e in ogni caso emerge che la spesa locale è in qualche misura soggetta a economie di scala: maggiore è la popolazione servita, minore è il costo pro-capite. In totale la spesa pubblica gestita localmente è pari a 176,4 miliardi di euro; secondo l'Ufficio Studi Confocommercio ai livelli attuali dei servizi pubblici si potrebbero risparmiare più di 74 miliardi di euro, pari al 42% del totale nazionale. In altre parole, ai prezzi della Lombardia (la Regione benchmark per il calcolo degli sprechi perché presenta livelli di servizio superiori a tutte le altre Regioni) i servizi pubblici locali in Italia potrebbero costare 102,3 miliardi di euro. Tolto il 70% che andrebbe reinvestito nel miglioramento dell'*output* pubblico resterebbero quasi 23 miliardi di euro di potenziali risparmi netti, pari al 13% della spesa attuale. Quasi la metà potrebbe provenire dalle Regioni a statuto speciale, nelle quali risiede solo il 15,2% dei cittadini, mentre nelle regioni più grandi si potrebbero risparmiare circa 4,2 miliardi di euro.

Per un'indagine approfondita sulla spesa pubblica erogata da Regioni ed enti locali, sulla base di dati sia aggregati che disaggregati, cfr. E. BUGLIONE-E. JORIO, *La finanza regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, a cura di S. Staiano, Torino, 2016, 248 ss.

<sup>11</sup> La legislazione interna in tema si è concentrata su uno degli indici contenuti nel Trattato di Maastricht, ossia quello secondo cui gli Stati membri sono tenuti a rispettare un indebitamento netto non superiore al 3% del PIL. Il concorso degli enti della Repubblica è pertanto parametrato su questo solo dato, con conseguente abdicazione ad ogni forma di controllo (e quindi di concorso) sul debito pubblico complessivo, da contenersi entro il 60% del PIL. Per la ricostruzione della legislazione e per ulteriori approfondimenti può rinviarsi a M. AULENTA e A. ALBANESE, *Il patto di stabilità interno tra stato, regioni ed enti locali*, in AA.VV., *Elementi di finanza pubblica comunitaria*, Roma, 2011, 25 ss.; M. MENEGUZZO, *Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche*, Palermo, 2003, 61 ss.; adde, A. GABRIELLI, *Finalità e significato del patto di stabilità interno, con particolare riferimento agli enti locali*, in *Amm. it.*, 2003, 1665; I.R. PULLI, *Il patto di stabilità interno nei piccoli comuni*, in *Amm. it.*, 2004, 1010; D. FENAROLI, *La gestione finanziaria: programmazione dei flussi di cassa e vincoli del patto di stabilità interno*, in *Nuova rass.*, 2004, 1474; M. BARBERO, *Il patto di stabilità interno all'esame della Corte costituzionale*, in *Foro amm.*, Cons. Stato, 2004, 346; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, 514; G. CAPORALI, *Patto di stabilità e ordinamento europeo*, in *Dir. e soc.*, 2004, 83; G. DELLA CANANEA, *Dal vecchio al nuovo patto di stabilità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 221; R. BERTINO, *Enti locali e patto di stabilità interno*, in *Nuova rass.*, 2003, 79; A. SILIPO, F. PICA, *I vincoli del patto di stabilità interno alle spese in conto capitale degli enti locali*, in *Riv. trib. loc.* 2002, 233; F. PICA, *Le norme sul "patto di stabilità interno" sono costituzionalmente legittime?*, in *Riv. trib. loc.*, 2002, 123. Va qui evidenziato che la questione della compatibilità di alcune disposizioni del patto di stabilità interno con il riconoscimento costituzionale di autonomia finanziaria a Regioni ed enti locali è stata affrontata a più riprese dalla Corte costituzionale. Pare di poter affermare che il giudice delle leggi, dopo una prima fase di sostanziale adesione alle scelte del legislatore, ha cominciato nel 2004 a rimarcare l'esigenza che fossero superati, nel patto di stabilità, gli aspetti più marcatamente dirigistici e lesivi dell'autonomia degli enti territoriali. Si veda, a conferma di quanto detto sin qui, la sentenza n. 36/2004, nella quale la Corte sottolinea il carattere eccezionale e transitorio delle disposizioni del patto di stabilità che disponevano – per Regioni ed enti locali – un limite alla crescita della spesa corrente, evidenziando che le scelte del legislatore devono essere sempre rigorosamente motivate da ragioni di “*coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali*”, altrimenti esse rischiano la sanzione d'incostituzionalità per l'evidente lesione dell'autonomia degli enti territoriali. La sentenza può essere letta al sito internet della Corte, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Sul punto, si veda L. ANTONINI, *I principi del coordinamento fiscale*, in AA.VV., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, 2005, 85; v. anche Corte dei conti, sez. autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2008-2009, agosto 2010, 34.

<sup>12</sup> Su cui, volendo, v. E. BONELLI, *La sana gestione finanziaria tra ordinamento comunitario e diritto interno*, in AA.VV., *Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica*, a cura di A. Cerri e G. Galeotti, Roma, 2009, 223 ss.

Il principio in parola affonda le proprie radici già nei trattati comunitari (art. 274 T.C.E.), ma anche e soprattutto nel Regolamento finanziario approvato dal Consiglio in data 25 giugno 2002 (pubblicato nella G.U.C.E. L 248 del 16 settembre 2002, n. 1605/02)<sup>13</sup>, e fa da *pendant* quale clausola con valenza privilegiata, a quello della "buona amministrazione" (cfr. art. 41 della Carta di Nizza)<sup>14</sup>, che ne esso costituisce corollario necessario, apparendo naturalmente collegato al principio di "buon andamento dell'azione amministrativa" (cfr. art. 97 della Costituzione, sottoposto recentemente a revisione costituzionale insieme con l'art. 81 Cost.). Gradualmente, poi, dopo la grave crisi economica globale del 2008<sup>15</sup>, i vincoli finanziari comunitari sono diventati sempre più stringenti: in primo momento il *Six Pack* (Dir. n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011) ha modificato il patto di stabilità e crescita imponendo un sistema di salvaguardia dei dati macroeconomici di ciascun paese<sup>16</sup>, per cui se la Commissione europea riscontra degli squilibri finanziari, può chiedere allo Stato misure di politica economica dirette alla loro eliminazione. Allo stesso è seguito il cosiddetto *Fiscal Compact*, ossia il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'U.e., firmato da 25 paesi membri il 2 marzo 2012, che ha previsto l'inserimento del pareggio di bilancio tra le "disposizioni vincolanti e di natura permanente preferibilmente costituzionale"<sup>17</sup>. Il che puntualmente si è verificato in Italia con la revisione del 2012.

<sup>13</sup> Su cui volendo, cfr. E. BONELLI, *La gestione finanziaria comunitaria tra crisi e rilancio del processo di integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2/2006, 301,344.

<sup>14</sup> Cfr. L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it.dir. pubbl. com.*, 2010, 789 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Vol. I, Milano, 2007, 49 ss.; C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, "Amministrazione" e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in AA.VV., *Carta europea e diritti dei privati*, a cura di G. Vettori, Padova, 2002, 255 ss.

<sup>15</sup> In tema, cfr. P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009, in specie 157 ss.; V.V. GIACCHE', *Titanic Europa La crisi che non ci hanno raccontato*, Roma, 2012, 12 ss.; adde, J.A.LYBECK, *A Global History of the Financial Crash of the 2007-10*, Cambridge, 2011.

<sup>16</sup> L'obiettivo del *Six Pack* è quello di conseguire la riduzione, a ritmo adeguato, del rapporto debito/PIL di ogni Paese membro verso la soglia del 60%: è evidente lo sforzo economico che dovrebbe fare l'Italia, tenuto conto che nel 2016 è stato registrato un rapporto debito pubblico/PIL del 132,7%. Sulla tematica, come rinvii di carattere generale, cfr. C. ALTOMONTE, A. VILAFRANCA, F. ZULEEG, *La riforma della governance economica europea*, Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) n. 27 aprile 2011, 11-12; P.DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, Università Bocconi, Short notes series n. 3/2012, 11-12; B. CARAVITA DI TORITTO, *Sovranità nazionale e Unione europea: il cammino verso valori e garanzie costituzionali condivisi*, Relazione introduttiva al Convegno "La sovranità finanziaria condizionata", il cui contenuto si può trovare in Id., *Il Federalizing Process europeo*, in *federalismi.it*, 17/2014.

<sup>17</sup> In realtà, il Trattato prevede, quali ulteriori vincoli: i) quello dello 0,5 di deficit "strutturale" - quindi non legato a emergenze - rispetto al PIL; ii) quello dell'obbligo di mantenere al massimo al 3 per cento il rapporto tra deficit e PIL, già pervisto da Maastricht; iii) per i paesi con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60 per cento previsto da Maastricht, quello dell'obbligo di ridurre il rapporto di almeno 1/20esimo all'anno, per raggiungere quel rapporto considerato "sano" del 60 per cento. In Italia il debito pubblico ha sfiorato i 2000 miliardi di euro, intorno al 134 per cento del PIL. Per i paesi che sono appena rientrati sotto la soglia del 3 per cento nel rapporto tra deficit e PIL, come l'Italia, i controlli su questo vincolo inizieranno nel 2016. In tema, cfr. G. CATALDO, *Il Fiscal Compact e le problematiche della sovranità finanziaria condizionata*, in AIC Osservatorio costituzionale, gennaio 2015 ed ivi ampi richiami bibliografici; adde, A. BARBA, *Avanzi di bilancio e deficit di democrazia nel nuovo patto fiscale dell'U.E.*, in *Studi*

In questo rinnovato quadro ordinamentale, in cui il rispetto dei vincoli comunitari e nazionali del patto di stabilità, dell'equilibrio di bilancio e del divieto di indebitamento, orientano l'agire pubblico, ha assunto un rilievo crescente il ruolo che la Corte dei conti cui - ai sensi degli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione - è stato demandato (come si avrà modo di approfondire più innanzi) il compito di una sempre più penetrante verifica del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, sia in sede di controllo che giurisdizionale<sup>18</sup>.

Di grande interesse appare, quindi, l'analisi delle ricadute dei nuovi strumenti di controllo finanziario sull'autonomia politica delle Regioni e in definitiva sulla distribuzione territoriale del potere politico nel nostro Paese a Costituzione invariata<sup>19</sup>.

## 2. L'autonomia politica delle Regioni nella prospettiva della *spending review*.

Lo scandalo di "*rimborsopoli*" già a suo tempo aveva indotto il legislatore ad intervenire mediante lo strumento della decretazione d'urgenza (D.L. n. 174/2012, conv. in L. 213/2012) per limitare i cosiddetti "*costi della politica*", sull'onda delle inchieste giudiziarie che avevano coinvolto alcuni consiglieri e gruppi regionali (soprattutto in Lazio e Lombardia), per i modi illeciti in cui erano stati gestiti i cosiddetti "*rimborsi spese*"<sup>20</sup>.

Poiché tutti i *media* avevano acceso i riflettori su tali inchieste, si ripropose in modo clamoroso all'attenzione dell'opinione pubblica la questione dei "*costi della politica*", lievitati dopo l'inchiesta di *Tangentopoli* (1992) in modo esponenziale e sottratti ad ogni forma di controllo, fino a divenire la causa prima di grossi sprechi e di fenomeni di corruzione.

---

*economici*, n. 1/2012; M. BERTOLISSI, *Gli effetti e i vincoli del Fiscal Compact in Italia*, Relazione al Convegno "*La sovranità finanziaria condizionata*", 2014.

Per un'analisi a tutto campo delle ricadute del Trattato sulle istituzioni comunitarie, cfr. AA.VV., *Il Fiscal Compact*, a cura di G. Bonvicini e F. Brugnoli, Roma, 2012.

<sup>18</sup> Come rinvii di carattere generale, in tema, cfr. D. CROCCO, *La responsabilità patrimoniale e amministrativa innanzi alla Corte dei conti*, Napoli, 2012, 256-257; F.G. SCOCA, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. Scoca, Padova, 1997, 5. Con specifico riferimento all'elemento psicologico nella responsabilità amministrativa, si v. , volendo, E. BONELLI, *La nozione di colpa grave quale elemento soggettivo della responsabilità per danno erariale a quasi vent'anni dalla Legge 20 dicembre 1996 n. 639*, in AA.VV., *La Corte dei Conti tra tradizione e novità*, a cura di D. Crocco, Napoli, 2014, 261 ss.

<sup>19</sup> Per un'analisi approfondita della tematica, cfr. S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *rivistaaic.it*, 4/2013, 40.

<sup>20</sup> In tema, volendo, cfr. E. BONELLI, *L'incostituzionalità dei controlli sulle Regioni introdotti dal D.L. 174/2012 (costi della politica versus sana gestione finanziaria alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 219/2013)*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2014, 3677ss.

Fu, invero, la stessa Conferenza delle Regioni, in una sorta di giuridica abdicazione, implicante esplicito riconoscimento di responsabilità<sup>21</sup>, a richiedere al Governo, col documento approvato in data 27 settembre 2012, l'adozione di misure urgenti tendenti a ridurre i costi degli apparati politici regionali, con ciò manifestando apertamente la volontà di non opporsi alle misure di riduzione dei costi della politica che venivano da più parti invocate.

Su tale *humus* si innestò il D.L. n. 174/2012, il quale era stato preceduto da altre misure legislative volte al contenimento della spesa regionale, comportanti necessariamente limitazioni dell'autonomia politica delle Regioni, in un'ottica emergenziale<sup>22</sup>.

In tale prospettiva, apprezzabilmente il legislatore statale tentava di introdurre “*strumenti*” di controllo e di verifica amministrativo-contabile ben più incisivi e penetranti di quelli in precedenza utilizzati, soprattutto nei confronti di Regioni e Province, pur senza sottovalutare le ricadute che misure siffatte potevano comportare per la tenuta democratica del nostro sistema autonomistico (come ridisegnato dalla revisione del Titolo V), essendo coinvolti direttamente nelle nuove procedure di verifica anche gli organi istituzionali per antonomasia, considerati espressione della “*autonomia politica*” delle Regioni (già gruppi consiliari e Consigli regionali).

Peraltro, considerate la consistenza e l'incisività delle tipologie di controllo introdotte dal D.L. n. 174/2012<sup>23</sup>, più avanti l'attenzione sarà focalizzata su alcuni aspetti della nuova disciplina, riguardanti gli organi squisitamente “*politici*” delle Regioni, quali appunto i Consigli regionali e i gruppi consiliari, alla

---

<sup>21</sup> In tal senso, cfr. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2013, 44.

<sup>22</sup> Possono evocarsi nella stessa ottica la L. n. 191/2009, integrata dal D.L. n. 2/2012 (conv. in L. n. 42/2012), il D.L. n. 78/2010 (conv. in L. n. 122/2010), che hanno introdotto un taglio dei costi degli apparati politico-amministrativi degli enti locali, con conseguente riduzione del numero degli assessori e dei consiglieri comunali e provinciali, nonché il D.L. n. 138/2011, conv. in L. n. 148/2011 (passato indenne al vaglio della Corte cost., n. 198/2012). Seguiva il D.L. c.d. “*Salva-Italia*” n. 201/2011 (conv. in L. n. 214/2011), volto ad eliminare l'elettività degli organi di governo e delle Province. Come riferimento di carattere generale sulla tematica, cfr. R. BIN, *Ricchi sono di idee: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, 447 ss.; adde, A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici e amministrativi*, in *Dir. amm.*, 2010, 1188 ss.; S. MANGIAMELLI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in *id.*, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 173 ss.; G. D'AURIA, *La “manovra di agosto”. Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1 ss.

<sup>23</sup> Quali esaustivi commenti al D.L. cit. si segnalano D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012* in *Federalismi.it*, n. 1, 2013; N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2013, 28 ss.; F. GUELLA, *Il carattere “sanzionatorio” dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, in [www.associazioneanadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneanadeicostituzionalisti.it), aprile, 2014.

luce di due significative sentenze della Corte costituzionale, la n. 219/2013<sup>24</sup> e la n. 39/2014<sup>25</sup>, emesse a seguito di giudizi in via principale (una terza sentenza, la n. 23/2014, ha ritenuto inammissibili ed infondate le altre questioni sollevate, sempre in relazione al D.L. 174/2012).

<sup>24</sup> Questa pronuncia, come le altre della Corte qui citate, possono essere lette per esteso al sito istituzionale [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Con essa la Corte ha esercitato un sindacato ad ampio spettro *in subiecta materia*, affrontando le numerose questioni di legittimità costituzionale concernenti gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dell'art. 1-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi con ricorsi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, della Regione Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento, delle Regioni Umbria, Campania e Lazio, della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione Calabria, della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione siciliana, della Regione autonoma Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma della Sardegna.

In generale, le questioni affrontate sono numerose e tra loro diversificate, tanto che ciascuna di esse meriterebbe adeguato approfondimento.

Schematicamente, con la pronuncia in esame, infatti, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 1 (rubricato *Relazione di fine legislatura regionale*), primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26, l. 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1 bis, primo comma, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (recante *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*), come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;
- (in via consequenziale) dell'art. 1, commi 3 bis e 6, d.lgs. n. 149/2011, nel testo introdotto dall'art. 1 bis, primo comma, d.l. n. 174/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012;
- dell'art. 2 (rubricato *Responsabilità politica del presidente della giunta regionale*), secondo, terzo e quinto comma, d.lgs. n. 149/2011;
- dell'art. 3 (rubricato *Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti*), secondo e terzo comma, d.lgs. n. 149/2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, terzo comma, lett. a), n. 8), d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195 (recante *Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, quarto comma, della legge 18 giugno 2009, n. 69*);
- dell'art. 5 (rubricato *Regolarità della gestione amministrativo-contabile*), d.lgs. n. 149/2011, nel testo introdotto dall'art. 1 bis, quarto comma, d.l. n. 174/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213/2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome;
- dell'art. 7 (rubricato *Mancato rispetto del patto di stabilità interno*), d.lgs. n. 149/2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, l. 24 dicembre 2012, n. 228 (recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013*), nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;
- dell'art. 13 (rubricato *Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano*), secondo periodo, d.lgs. n. 149/2011.

Per un primo commento della sentenza cit., può rinviarsi a E. BONELLI, *L'incostituzionalità dei controlli sulle Regioni introdotti dal D.L. n. 174/2012 (costi della politica versus sana gestione finanziaria alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 219/2013)*, in *Giur. Cost.*, 2013, 3677-3697.

<sup>25</sup> Con tale pronuncia la Corte, adita in via principale dalle Regioni autonome Friuli Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consultivi delle Regioni;
- dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole “*che lo trasmette al presidente della Regione*”;

Ciò in quanto, indubbiamente, l'intervento della Corte costituzionale ha finito per incidere in modo significativo sulle innovazioni in tema di federalismo fiscale (con particolare riferimento alle previsioni del D.Lgs. n. 149/11, in buona parte modificate proprio dal D.L. n. 174/12), con tutti gli effetti ipotizzabili in ordine al finanziamento della spesa degli enti locali, al federalismo demaniale, alla revisione dei fabbisogni *standards*, alla perequazione cosiddetta infrastrutturale<sup>26</sup>. In realtà, sembra farsi strada nel quadro politico e nella giurisprudenza della Corte l'idea che le Regioni e le autonomie locali siano fonti di uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, obliterando le conseguenze che ne derivano. Aggiungasi che la *deminutio* della democrazia regionale e locale, dovuta soprattutto ad incisivi tagli di spesa lineari che hanno attenuato la capacità di funzionamento di Regioni ed enti locali, ha prodotto (in contrasto con gli obiettivi perseguiti dalla legge sul federalismo fiscale) una corrispondente deresponsabilizzazione della classe politica territoriale<sup>27</sup>. Quest'ultima, infatti, in carenza di risorse, si è sentita autorizzata a negare ai cittadini anche l'erogazione dei servizi essenziali, acuendo il *gap* esistente in tema di LEA e di LEP fra le

- 
- dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole “*al presidente della regione per il successivo inoltro*”;
  - dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il “*presidente della regione*”, anziché il “*presidente del consiglio regionale*”;
  - dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012;
  - dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla “*decadenza di cui al presente comma*”, anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;
  - dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, là dove prevede che “*La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono*” anziché prevedere che “*L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue*”;
  - dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole “*che lo trasmette al presidente della Regione*”; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole “*al presidente della regione per il successivo inoltro*”; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il “*presidente della regione*”, anziché il “*presidente del consiglio regionale*”; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla “*decadenza di cui al presente comma*”, anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che “*La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono*” anziché prevedere “*L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue*”;
  - dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

Come commento esaustivo della pronuncia, si v. F. GUELLA, *Il carattere “sanzionatorio” dei controlli finanziari*, *op. loc. cit.*

<sup>26</sup> Si ricorda qui che la legge istitutiva del federalismo fiscale impone alla Regioni (all'art. 18) il rispetto del “*c.d. piano di convergenza*” su cui si tornerà più innanzi nel testo e nelle note.

<sup>27</sup> In tal senso, aveva lanciato un vero e proprio grido d'allarme S. MANGIAMELLI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in [www.issirfa.cnfr.it](http://www.issirfa.cnfr.it), ottobre 2012, 22.

Regioni: si pensi, ad esempio, che nell'ambito del servizio sanitario sono assoggettate a Piano di rientro dal disavanzo della spesa ben otto Regioni, di cui cinque commissariate<sup>28</sup>.

A questo punto, risulta evidente che una delle ricadute più perniciose di tali politiche è stata quella di contenere "a qualunque costo" la spesa delle Regioni, assoggettandola scriteriatamente a *spending review*, sia pure con effetti dirompenti sul sistema autonomistico e soprattutto sui delicati servizi pubblici ad esso affidati (quali la sanità e l'assistenza sociale), perseguendo la ricentralizzazione della legislazione e dell'amministrazione piuttosto che una redistribuzione delle relative funzioni in senso più dinamico (tenuto conto altresì dell'abolizione delle Province)<sup>29</sup>, tale da favorire la perequazione nel quadro di un effettivo federalismo fiscale<sup>30</sup>.

Da un lato, quindi, appaiono incoerenti col sistema autonomistico diviso dal legislatore costituzionale del 2001 politiche di bilancio che non siano tali da imporre un limite complessivo "che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"<sup>31</sup>; dall'altro, non può non apparire giustificabile l'introduzione nel sistema istituzionale di nuove forme di controllo, volte a verificare *ex post* il corretto impiego delle risorse pubbliche da parte degli organi delle Regioni, resisi responsabili di comportamenti che definire poco virtuosi sarebbe un eufemismo.

E' quindi su tali punti – che investono la tenuta complessiva del nostro sistema democratico – che appare utile focalizzare oggi l'attenzione, evidenziando fin da ora che non sempre la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata in grado di fornire indirizzi chiari in relazione alla conformazione del nostro sistema autonomistico ai criteri del federalismo fiscale.

Nella medesima prospettiva, non può essere tralasciata l'accelerazione impressa dal legislatore per dare concreta attuazione, anche nei confronti delle autonomie territoriali, al principio del pareggio e dell'equilibrio di bilancio, attraverso la normativa dettata in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (cfr. D.Lgs. n. 10 agosto 2014 n. 216, modificativo del D.Lgs. 23.6.11 n. 118), con tutti i riflessi da essa prodotti sul sindacato di legittimità costituzionale.

---

<sup>28</sup> Le otto Regioni assoggettate a Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria sono Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Sicilia, Calabria, Piemonte, Puglia, di cui quattro risultano anche commissariate (precisamente Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise). In tema, cfr. V. SOTTE, *I piani di rientro*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7 febbraio 2014. Gli effetti dirompenti prodotti dai Piani di rientro sui LEA sono ben illustrati da G. ZUCCATELLI, *Per uscire dai Piani serve sia equilibrio di bilancio che rispetto dei LEA*, in [www.quotidianosanita.it](http://www.quotidianosanita.it), 5 maggio 2017.

<sup>29</sup> In tema, cfr. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della L. 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, 100 ss. ed ivi ampi riferimenti alla legislazione regionale.

<sup>30</sup> Cfr. in tema, S. Mangiameli, *op. cit.*, 26, il quale mette in discussione i criteri imposti dal D.L. n. 95/2012. Come rinvio di carattere generale, adde, C. FRANCHINI, *La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale*, in *Amministrazione in cammino*, [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); adde, da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali*, *op. cit.*, in specie 93-94.

<sup>31</sup> Cfr. in tal senso, Corte cost., n. 289 /2008, n. 297/2009, n. 182/2011.

### 3. Equilibrio dei bilanci regionali ed equità intergenerazionale alla luce dei principi affermati da Corte cost. n. 6/2017.

In tema di controlli, a partire dagli anni '90, si è andato realizzando, un processo evolutivo, tendente a ridurre le verifiche di carattere formale e di legittimità a beneficio dei più penetranti controlli sulla gestione (*recte*: sui risultati). Tale tendenza aveva trovato sbocco nella Legge n. 20 del 1994, che aveva poi superato il vaglio di legittimità della Corte costituzionale, in virtù della nota sentenza n. 29/1995, volta a ridisegnare il ruolo della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale quale organo dello stato comunità<sup>32</sup>.

Non è un caso, del resto, che il legislatore, al fine di dare attuazione alla revisione di cui alla L. Cost. n. 3/2001, affrettata, incoerente e per giunta priva di disposizioni transitorie, proprio con la legge che ne aveva affrontato in modo organico i nodi interpretativi (L. n. 131/2003), avesse ritenuto già in passato di ridisegnare il ruolo della Corte dei conti, avvertendo la necessità, da un lato, di fare riferimento al principio della “*sana gestione finanziaria*”<sup>33</sup> (cfr. settimo comma dell'art. 7, L. cit.), dall'altro, di prevedere la possibilità per le Regioni di richiedere alle sezioni regionali della stessa Corte ulteriori forme di collaborazione, sia ai fini del controllo della “*regolare gestione finanziaria*”, sia ai fini del raggiungimento dei migliori livelli di “*efficienza, efficacia ed economicità*” dell'azione amministrativa (cfr. ottavo comma dell'art. 7 L. cit.). Nella stessa cornice possono iscriversi le disposizioni di cui ai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006, n. 266/2005<sup>34</sup>, prevedenti l'obbligo di trasmissione alla competente sezione regionale della Corte dei conti di una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto degli enti locali, così introducendo una nuova forma di controllo collaborativo, finalizzato ad assicurare l'unità economica della Repubblica e il coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno<sup>35</sup> e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119 Cost.<sup>36</sup>.

Fu proprio la formulazione “*aperta*” (se non ambigua) dell'art. 97 della Costituzione a favorire l'interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale, tanto che la recente revisione attuata con la L.

<sup>32</sup> In tema, volendo, cfr. E. BONELLI, *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione europea e ordinamento interno*, Torino, 2003, in specie 81-128.

<sup>33</sup> Su cui, volendo, v. E. BONELLI, *La sana gestione finanziaria tra ordinamento comunitario e diritto interno*, in AA.VV., *Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica*, a cura di A. Cerri e G. Galeotti, Roma, 2009, 223 ss.

<sup>34</sup> Ora però il comma 168 risulta abrogato proprio dal D.L. n. 174 del 2012.

<sup>35</sup> In tema, da ultimo, si v. F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 585 ss.

<sup>36</sup> La Corte costituzionale ha dato una prima lettura del divieto *de quo*, definito sinteticamente anche come *golden rule* nella pronuncia n. 425/2004, in cui è affrontata esplicitamente la questione di che cosa debba intendersi per “*spese di investimento*”, nell'ambito del sesto comma dell'art. 119 Cost. Sulla sentenza in oggetto si può vedere M. BARBERO, *Golden rule: non è tutt'oro quel che luccica!*, in *www.forumcostituzionale.it*. Sulla *golden rule* in generale si può invece leggere G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995, II, 128. In tema, cfr. anche sentenza Corte cost., n. 267/2006.

Cost. n. 1/2012<sup>37</sup> è apparsa più pleonastica che sostanziale, e comunque tale da confermare la declinazione del principio del buon andamento nei criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Per converso, la riscrittura dell'art. 81 Cost., tendente all'introduzione del cosiddetto "pareggio di bilancio" nel nostro sistema costituzionale, è da subito apparsa produttiva di effetti ben più incisivi<sup>38</sup>.

Non è un caso che dopo la revisione del 2012 il legislatore statale abbia avviato la riforma in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, secondo gli indirizzi previsti dal D.Lgs. 10 agosto 2014 n. 216, correttivo del D.Lgs. 23 giugno 2011 n. 118.

L'intervento del legislatore prendeva le mosse dalle modificazioni apportate dalla L. 31 dicembre 2009 n. 196 (di contabilità e finanza pubblica) alla ricordata L. 5 maggio 2009 n. 42. A partire da quel momento, la riforma è venuta dipanandosi secondo un *iter* (più unico che raro) di concertazione e sperimentazione di indubbio rilievo, finalizzato alla integrazione e correzione del D.Lgs. 118/2011 (attuativo degli artt. 1 e 2 della L. 5 maggio 2009 n. 42). Non può invero dubitarsi che il fine precipuo della riforma fosse quello di realizzare una *reductio ad unitatem* dei bilanci pubblici, tanto più necessaria in quanto funzionale alla costruzione di una piattaforma conoscitiva trasparente (inglobante tutti i dati di finanza pubblica) in base alla quale fosse possibile definire efficacemente la programmazione finanziaria, sia a livello locale che nazionale, senza mai perdere di vista il principio del pareggio di bilancio, oramai dotato della rigidità tipica dei parametri costituzionali<sup>39</sup>.

Il giudice delle leggi non ha mancato di precisare in diverse occasioni la portata applicativa di tale ultimo principio: anche di recente, infatti, si è pronunciato per l'incostituzionalità di una norma della Regione

---

<sup>37</sup> Che ha aggiunto al primo comma le parole "*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'orientamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*".

<sup>38</sup> Sulla tematica, ampiamente trattata dalla dottrina giuspubblicistica, fra i molti lavori, si segnala, per la visione sinottica della revisione dell'art. 81 e di quella dell'art. 97 Cost., T.F. GIUPPONI, *Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra corti?*, ora in *idem*, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, 211-236; *adde, id.*, *Il principio dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 51 ss.; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, *ad vocem*, in *Enc. dir.*, annale VII, Milano, 2014; 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 *Federalismi.it*, n. 6/2013; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzioni e prospettive*, Padova, 2013; 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", Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013; D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 124 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Filangieri*, Quaderno, 2011, 89 ss.

<sup>39</sup> In tema, è utile richiamare quanto disposto a livello dell'U.e. nel cosiddetto *Six Pack* (Dir. n. 2011/85/UE), dove viene espressamente affermato che "*Previsioni di bilancio distorte e realistiche possono ostacolare considerevolmente l'efficacia della programmazione di bilancio e di conseguenza mettere a repentaglio l'impegno in materia di disciplina del bilancio, mentre la trasparenza e la discussione delle metodologie previsionali possono aumentare notevolmente la qualità delle previsioni macroeconomiche e di bilancio utilizzate per la programmazione di bilancio*".

autonoma Sardegna (con la L. n. 6 dell'11 aprile 2016, recante "*Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016/2018*"), impugnata dallo Stato in riferimento all'art. 81, terzo comma della Costituzione e in relazione all'art. 3, comma 13 del D.Lgs. n. 118/2011, in quanto il principio contabile introdotto da quest'ultima disposizione non era stato applicato in modo corretto, essendosi tradotto l'istituto del "*disavanzo tecnico*" in una manovra elusiva dello stesso terzo comma dell'art. 81 Cost.<sup>40</sup>.

Il percorso motivazionale seguito dalla Corte, ampiamente collaudato, ha riconosciuto all'art. 3, comma 13, D.Lgs. cit., valore di "*norma interposta*"<sup>41</sup>, la cui inosservanza comporta la violazione indiretta del parametro costituzionale, costituito nella specie dall'art. 81.

Sicché, il principio del pareggio e dell'equilibrio di bilancio, in quanto veicolato nell'ordinamento dal legislatore statale (in virtù della competenza legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 4, Cost.) non può essere eluso dal legislatore regionale, ancorché quest'ultimo sia dotato di autonomia speciale. Inoltre, la Corte, nella motivazione della sentenza, coglie l'occasione per fornire della citata disposizione statale un'interpretazione "*costituzionalmente orientata*", tendente ad escludere ipotesi ermeneutiche che determinerebbero l'illegittimità costituzionale del principio contabile *de quo*, dal momento che esso, se interpretato diversamente, diventerebbe "*un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 Cost. - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi*"<sup>42</sup>.

Insomma, secondo la Corte, anche una Regione speciale non può adottare un *escamotage* contabile, consistente nel rinvio ad imprecisati esercizi successivi, per provvedere alla copertura del disavanzo tecnico attraverso il riferimento a generici residui, che risultino eccedenti, considerato che la disciplina del disavanzo tecnico è di stretta interpretazione e riguarda il riaccertamento straordinario dei residui, in seguito alla prima applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, contestualmente all'approvazione del rendiconto<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 6, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Su tale pronuncia v. S. GANCI, *Il disavanzo tecnico e il principio di equilibrio di bilancio* (Nota a Corte Costituzionale, Sentenza 11 gennaio 2017 n. 6), in [www.dirittoamministrativo.it](http://www.dirittoamministrativo.it).

<sup>41</sup> Cfr. sul punto, Corte cost., n. 47/2017 e n. 210/2016.

<sup>42</sup> Quale precedente specifico, cfr. Corte cost., n. 279/2016.

<sup>43</sup> Il riaccertamento straordinario dei residui, come è noto, è l'operazione diretta ad adeguare al principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata lo *stock* dei residui attivi e passivi risultanti nei bilanci degli enti territoriali al 1° gennaio 2015 e rappresenta un passaggio fondamentale nell'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotta dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126. In tema, con specifico riferimento agli enti locali, cfr. la Relazione della Corte dei conti - Sez. autonomie, adottata nell'adunanza del 20 ottobre 2016 ed approvata con deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG, intitolata "*Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui nei Comuni*", reperibile al sito [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it).

Si segnala che anche altra legge regionale (ed esattamente la L.R. Campania, n. 4 del 20 gennaio 2017, recante "*Bilancio di previsione finanziaria per il triennio 2017/2019 della Regione Campania*") è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso ex art. 127 Cost. (pubblicato nel B.U.R.C. n. 33 del 18 aprile 2017 e al momento

Ma ciò che è di maggiore interesse, la Consulta, nell'esercizio del proprio sindacato, ha finito per affermare alcune linee-guida che, travalicando il semplice ambito finanziario, comportano significative riduzioni dell'autonomia politica delle Regioni (speciali od ordinarie che siano).

Il primo di essi è costituito dalla impossibilità per le Regioni di compiere opzioni finanziarie (*recte*: legislative) aventi ricadute negative sotto il profilo dell'equità intergenerazionale<sup>44</sup>, come avverrebbe nel caso del disavanzo tecnico distribuito in più esercizi senza adeguata copertura: come si vede, ci si trova di fronte all'affermazione di un valore che, sebbene sia presente a livello comunitario (sia nel preambolo della Carta di Nizza che nell'art. 3 del T.U.E.), non risulta recepito nella Costituzione italiana neanche con la revisione del 2012, ma viene comunque considerato un limite insormontabile per la legislazione (finanziaria) regionale. Nell'occasione, la Corte, dando continuità alla propria giurisprudenza<sup>45</sup>, pone il detto valore in stretta correlazione col principio dell'equilibrio del bilancio, mentre accurate analisi macroeconomiche hanno dimostrato che l'equità intergenerazionale non impone affatto il (*recte*: non dipende affatto dal) pareggio di bilancio, con la conseguenza che l'introduzione del detto principio, potendo produrre un incremento dell'imposizione tributaria, può comportare l'aggravamento piuttosto che l'alleggerimento della grave crisi finanziaria in atto<sup>46</sup>.

Peraltro, la Corte ha colto anche l'occasione per fornire un'interpretazione particolarmente stringente del principio *de quo*, ritenendo in linea con la propria giurisprudenza<sup>47</sup>, che esso integri "*la ricerca continua di un simmetrico ed armonioso bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento di finalità pubbliche*",

---

della pubblicazione del presente lavoro non ancora deciso), sempre in riferimento all'illegittima utilizzazione dello strumento del riaccertamento straordinario dei residui. Già in precedenza, in tema, si era espressa la Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Campania (cfr. delibera n. 285/2016 dell'8 luglio 2016), proprio nella Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013: secondo l'organo di controllo, il legislatore regionale (ordinario), ricorrendo ad artifici contabili, aveva finito per utilizzare illegittimamente il riaccertamento straordinario quale "*mezzo per eludere il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*". Pertanto, si ha ragione di ritenere che il detto ricorso possa essere accolto dalla Corte costituzionale.

<sup>44</sup> Cfr. in tema, G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi*, in AA.VV., *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione della legge di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, a cura di R. Bifulco e O. Roselli, Torino, 2013.

<sup>45</sup> Cfr. Corte cost. n. 173/2016, commentata da G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva*, in *Iurisprudenzia.it*, pubblicato in data 2.10.2016.; *adde*, Corte cost. 10.4.14 n. 88.

<sup>46</sup> Cfr. G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, Relazione al 58° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 2012. Secondo l'A., "*Certamente con il debito sarà necessario corrispondere interessi ai sottoscrittori e tali interessi dovranno essere finanziati con nuova imposta. Ciò non comporta un onere per la collettività ma solo il trasferimento di redditi dalla mano destra alla mano sinistra. Il quadro cambia in economia aperta, se il debito è acquistato da sottoscrittori esteri. La generazione presente non è costretta a diminuire il proprio consumo per il finanziamento della spesa, né la generazione futura riceverà un minore stock di capitale privato... omissis... Il debito è però servito a finanziare spese e se queste sono state produttive, la generazione futura dovrebbe aver ereditato da quelle precedenti una ricchezza maggiore. Vi è un onere per le generazioni future solo se queste hanno ricevuto un capitale insufficiente a fruttare gli interessi sul debito da versare ai sottoscrittori stranieri (Pantaleoni, 1891)*". Come ulteriore riferimento, *adde*, A. D'ALIOIA, *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, 1 ss.

<sup>47</sup> Cfr. Corte cost., n. 250/2013.

al punto che la discrezionalità del legislatore regionale (speciale) dovrà essere *"limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio"*.

Ne segue che, per converso, il legislatore statale è in grado di conferire effettività ordinamentale al pareggio e all'equilibrio di bilancio sulla base di una discrezionalità assai ampia, con ricadute comportanti incisive limitazioni dell'autonomia delle Regioni (ordinarie e speciali), anche quando queste pongano in essere opzioni di politica finanziaria in sede di approvazione dei propri bilanci.

#### **4. Il tentativo di arginare i cosiddetti costi della politica delle Regioni attraverso nuove forme di verifica contabile.**

Nel medesimo quadro politico-istituzionale si iscrive il pacchetto di incisive modifiche apportate al sistema dei controlli dal ricordato D.L. n. 174/2012 che, adottato in uno dei momenti più critici attraversati dal nostro Paese, tendeva ad introdurre un deciso rafforzamento del potere di controllo finanziario della Corte dei conti, essendo esso rivolto, in vista del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea<sup>48</sup>, a configurare verifiche di carattere collaborativo, ancorché caratterizzate da significativi profili di controllo sanzionatorio, il cui esito era demandato alla Corte dei conti.

In realtà, nel nuovo contesto normativo, l'organo di controllo non solo aveva il potere di accertare gli errori dell'ente controllato, sul quale ricadeva un onere di autocorrezione (tipico effetto del controllo collaborativo), ma era chiamato a compiere un riscontro sull'attività di auto-correzione e sulla sua effettiva idoneità ad elidere i vizi (amministrativo-contabili) precedentemente rilevati.

È solo all'esito di tale riscontro che conseguivano (in modo pressoché automatico) effetti ulteriori, che consentivano alla Corte dei conti di applicare sanzioni alle amministrazioni regionali rimaste inadempienti, realizzando, in tal modo, sotto il profilo funzionale, una caratteristica peculiare dell'attività di controllo.

Per quanto qui interessa, in relazione ai controlli tendenti all'abbattimento dei cosiddetti *"costi della politica"* intesi in un'accezione più ampia di quella del legislatore<sup>49</sup>, vengono in rilievo, accanto alle previsioni dell'art. 1, concernenti il *"Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo della gestione finanziaria delle Regioni"*, quelle dell'art. 1 bis, che reca *"Modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149"*, che a sua

---

<sup>48</sup> Per una trattazione esaustiva della tematica, v. P. BILANCIA, *La nuova governante dell'Eurozona e i "riflessi sugli ordinamenti nazionali"*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012; G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 7 ss.; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013. Per la giurisprudenza costituzionale, v. Corte cost. n. 60/2013 e n. 266/2013.

<sup>49</sup> Il D.L. n. 174/12 fa espresso riferimento, all'art. 2, alla *"Riduzione dei costi della politica nelle regioni"*, in relazione alla riduzione di indennità di cariche e funzioni e dei vitalizi.

volta già conteneva "*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della L. 5.5.2009 n. 42*".

In generale, le nuove forme di controllo hanno subito attirato l'attenzione della dottrina, che ne ha messo in dubbio la costituzionalità, sul presupposto che fossero stati attribuiti alla Corte dei conti compiti esorbitanti dalle previsioni della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 (di modifica dell'art. 81 della Costituzione), che riserva ad una legge rinforzata anche la materia dei controlli contabili affidati alla Corte dei conti<sup>50</sup>.

Giova evidenziare ancora una volta che la ricordata legge di revisione ha modificato il testo dell'art. 81 Cost., proprio al fine d'introdurre e generalizzare, nei confronti del complesso delle pubbliche amministrazioni e degli enti territoriali, i principi del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico; inoltre, ha rinviato a una legge "*rinforzata*" (poi approvata con maggioranza qualificata col n. 243/12), tra le altre materie, quella dei controlli contabili della Corte dei conti<sup>51</sup>.

Peraltro, non va dimenticato come la disciplina recata dal D.L. n. 174/2012, ancorché di natura emergenziale, sia comunque espressione della competenza statale in materia di principi del coordinamento della finanza pubblica, potendosi attribuire ad essa quel carattere generale di fissazione di criteri ed obiettivi globali legittimante gli interventi statali *in subiecta materia* per come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>52</sup>.

In tale prospettiva, il giudice delle leggi, chiamato ad esaminare la costituzionalità della tipologia di controllo prevista dalla lett. e) dell'art. 14, comma 1, del D.L. n. 138/2011, già in passato non aveva dubitato che il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti, nella qualità di organo dello Stato-ordinamento preposto al controllo complessivo della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica ex art. 120 Cost.<sup>53</sup>, nei confronti degli enti territoriali - con l'ausilio dei Revisori dei conti - fosse riferibile alla "*categoria del riesame di legalità e regolarità*", tendente al ripristino della legittimità amministrativa e contabile. Esso, inoltre, concorre alla formazione di "*una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno*", trovando

<sup>50</sup> In tal senso, cfr. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali*, op. cit., 46-47.

<sup>51</sup> Si evidenzia che sul punto si è anche pronunciata la Corte dei conti, sezione di controllo per la Campania, con la deliberazione n. 27/2013, chiedendo il deferimento alle Sezioni Unite dell'esame della compatibilità del decreto 174/2012 con la legge 243/2012.

<sup>52</sup> Già in altre occasioni la Corte costituzionale (sent. n. 341/2009 e n. 151/2012) ha ritenuto costituzionali misure assimilabili a quelle qui esaminate. Esprime, invece, dubbi di costituzionalità sulla fonte adoperata dal legislatore statale per introdurre la nuova forma di controllo, N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi*, op. loc. cit. Per una disamina approfondita della giurisprudenza costituzionale, può rinviarsi a A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007, 885 ss.

<sup>53</sup> Cfr., in tema, Corte cost., sent. n. 29/95 e n. 267/06.

diretto fondamento nell'art. 100 Cost., che “*assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale*”<sup>54</sup>.

Sono, dunque, questi i *leit-motiv* da cui trae fondamento e legittimazione costituzionale il D.L. n. 174/12, il quale persegue il dichiarato intento di adeguare le forme di controllo sulla gestione finanziaria già esistenti (art. 3, comma 5, L. n. 20/94; art. 7, comma 7, L. n. 131/03) ai mutamenti ordinamentali *medio tempore* verificatisi<sup>55</sup>.

## **5. La declaratoria di incostituzionalità di tali forme di verifica.**

Ciononostante, con specifico riferimento agli organi regionali di “*autonomia politica*”<sup>56</sup>, il giudice delle leggi, con la sentenza n. 219/13, non ha mancato di censurare numerose disposizioni, sia del D.L. n. 174/12 che del D.Lgs. n. 149/11 (dal primo modificato in più punti), dichiarandone l'illegittimità costituzionale, sulla base di una complessa motivazione che, ovviamente, non è possibile esaminare qui in tutte le sue sfaccettature. Non può, però, sottacersi che la declaratoria d'incostituzionalità investa sostanzialmente il tentativo del legislatore statale di apprestare “*strumenti*” di controllo ben più penetranti ed incisivi di quelli prima utilizzati, senza tenere in adeguato conto gli effetti limitativi della “*autonomia politica*” delle Regioni derivanti dalle nuove forme di verifica amministrativo-contabili.

La declaratoria di incostituzionalità ha travolto, anzitutto, la previsione di un controllo di tipo repressivo sull'organo consiliare, disciplinato dall'art. 2, commi 2, 3 e 5 del D.Lgs. n. 149/11 (scioglimento del Consiglio regionale per responsabilità del Presidente della Giunta in tema di dissesto finanziario sanitario), norme a giusta ragione ritenute illegittime perché fondate su di un potere di accertamento della Corte dei conti non previsto dall'art. 126 Cost.

In realtà, se da un lato l'istituto dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale si concreta in uno strumento a disposizione dello Stato per la garanzia del principio unitario, al fine di soddisfare interessi che trascendono la sfera regionale<sup>57</sup>, dall'altro, l'utilizzazione di tale strumento, in via immediatamente consequenziale rispetto ad un potere di accertamento demandato alla Corte dei conti,

---

<sup>54</sup> In termini, cfr. Corte cost., sent. n. 198/2012.

<sup>55</sup> In tal senso, cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel D.L. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2013, 6.

<sup>56</sup> L'espressione è usata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 219/2013.

<sup>57</sup> In tal senso, v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 307 ss. Nello stesso senso, v. Corte cost., sent. n. 219/2013, secondo cui il potere di scioglimento ex art. 26, primo comma, Cost., costituisce elemento caratterizzante la nostra forma di stato regionale, tendendo esso, sia a preservare l'autonomia politica e costituzionale delle Regioni, sia a contenere tale autonomia entro i limiti imposti “*dal principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica*”.

configura indubbiamente un meccanismo di controllo, avente valenza squisitamente “*politica*”, come tale travalicante i limiti deducibili *in subiecta materia* dallo stesso art. 126 Cost.<sup>58</sup>.

Di altra natura, invece, sono sicuramente le verifiche governative tendenti ad accertare le eventuali irregolarità amministrativo-contabili dell’attività di organi ed uffici regionali, anche in relazione all’aumento ingiustificato (e, nel caso, illecito) delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali.

In virtù dell’intervenuta modifica, apportata dall’art. 1 bis, quarto comma, lett. a), n. 1), del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, all’art. 5, primo comma, del D.Lgs. n. 149/2011, il potere di verifica *de quo*, demandato ai servizi ispettivi del Ministero dell’Economia e delle Finanze, è stato esteso nei confronti di tutte le Regioni (ordinarie e speciali) e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, nel caso in cui emergano “*situazioni di squilibrio riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell’anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi; c-bis) aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali*”. La stessa disposizione dell’art. 1-bis cit., quarto comma, alla lett. b), ha previsto espressamente che, in caso di accertamento di squilibri finanziari, anche attraverso le rilevazioni del SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici), rispetto agli indicatori suddetti, “*il Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ne dà immediata comunicazione alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti competente per territorio*”.

Non può dubitarsi che la previsione di una forma di controllo siffatta costituisca una sorta di “*estensione*” dell’attività di verifica già affidata dalla L. n. 196/2009 ai Servizi Ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali<sup>59</sup>, della cui costituzionalità la Corte non aveva in precedenza dubitato, avendo affermato che l’attività ispettiva compete allo Stato, in quanto preparatoria rispetto alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, in ordine alla quale concorrono potestà legislativa statale e regionale (ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.). Sicché, il coordinamento finanziario, per sua natura, ben può richiedere anche l’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, con l’ulteriore conseguenza

---

<sup>58</sup> Oltretutto, in dottrina sono stati espressi, per le stesse ragioni, dubbi di costituzionalità anche sulla formulazione dell’art. 126 Cost., ex L. Cost. n. 1/99. Per una esaustiva ricostruzione della tematica, v. C. PETRILLO, *Aspetti problematici della “nuova” disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), Studi, 2013 ed ivi ampi riferimenti bibliografici.

<sup>59</sup> Si tratta dei controlli che vengono per lo più letti in chiave “*collaborativa*”, aventi natura extragerarchica (esterna). Come ulteriore esempio di controllo ispettivo, può richiamarsi quello previsto dall’art. 60 del D.Lgs. n. 165/2001. Inoltre, si evidenzia che allo svolgimento dell’attività ispettiva è correlato *ex lege* l’obbligo di denunciare eventuali danni erariali: sul punto cfr., per un’esaustiva ricostruzione, L. MONFELI, *L’obbligo di denuncia di danni erariali*, in AA.VV., *La corte dei conti tra tradizione e novità*, a cura di D. CROCCO, Napoli, 2014, in ispecie, 225 ss.

che l'attività ispettiva può svolgersi anche presso le Regioni e le Province autonome, per le verifiche correlate al coordinamento della finanza pubblica, fermo restando il principio secondo cui esso non può svolgersi senza limitazioni, pena la lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni<sup>60</sup>.

Ora, pur partendo dalla premessa, più volte ribadita dalla propria giurisprudenza, che la natura del controllo affidato ex art. 100 Cost. alla Corte dei conti sia quanto mai ampia e che in essa debba rientrare, non solo il controllo sulla gestione amministrativa, ma anche quello sulla gestione finanziaria<sup>61</sup>, la Corte costituzionale nella motivazione della sentenza n. 219/2013 ha ritenuto che la detta attività di verifica e controllo ex art. 5 D.Lgs. cit., si concreti in un'autonoma verifica demandata ad organi statali, ancorché strumentale rispetto al controllo di competenza della Corte dei conti. Ne discende che *“tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti”*.

La motivazione non appare convincente, se sottoposta a un attento vaglio critico.

Il primo rilievo concerne il superamento, da parte della norma impugnata, dei limiti deducibili dall'art. 119, secondo comma, Cost., in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, limiti che sarebbero superati dall'istituzione di un potere di vigilanza statale, come ricostruibile (secondo l'interpretazione della Corte) sulla base del combinato disposto dell'art. 5 del D.Lgs. n. 149/2011 (come mod. dal D.L. n. 174/2012) e dell'art. 14, primo comma, lett. d) della L. 31 dicembre 2009 n. 196.

Sulla scorta di tale riferimento normativo, è innegabile che si configuri un'ulteriore forma di *“controllo e monitoraggio dei conti pubblici”* per accertare, in ipotesi di squilibrio finanziario, la sussistenza di irregolarità amministrativo-contabili, anche ai fini del conseguimento degli obiettivi del *“piano di convergenza”*, come definito della legge-madre sul federalismo fiscale<sup>62</sup>. Ciononostante, le nuove forme di verifica appaiono (ragionevolmente) coerenti con la linea di tendenza tracciata dal legislatore statale, che si concreta necessariamente in un coordinamento *“dinamico”* dell'intera finanza pubblica allargata, coinvolgente i vari livelli di governo, al fine di evitare eventuali scostamenti dagli obiettivi di bilancio tracciati in sede

---

<sup>60</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 370/2010, che richiama la sent. n. 376/2003.

<sup>61</sup> Corte cost., sent. nn. 60/2013, 198/2012, 179/2007.

<sup>62</sup> L'ambito definitorio del patto di convergenza è chiaramente ricavabile in base all'art. 18 cit. della L. n. 42/2009, secondo cui: *“Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato <<Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza>>, volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello”*.

In tema di costi *standard*, cfr. E. JORIO, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010, 3 ss.

governativa (e ovviamente comunitaria), attraverso le verifiche richieste dal Ministro competente all'avvio della procedura di cui all'art. 8 della L. n. 131 del 5 giugno 2003.

Né tantomeno appare convincente l'argomento volto a dimostrare una (improbabile) interferenza tra potere di verifica *de quo* e autonomia legislativa regionale, in materia di organizzazione degli uffici. Com'è evidente, trattasi di un'interferenza che attiene ad aspetti "*(dis)funzionali*" che, in quanto tali, non investono l'assetto "*organizzativo*" degli uffici regionali, essendo la vigilanza governativa limitata all'accertamento delle sole ipotesi di squilibrio finanziario attraverso gli indicatori previsti dall'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 149/11, come mod. dal D.L. n. 174/12.

#### **6. Segue: il mancato bilanciamento di valori in relazione al parametro di cui all'art. 97 Cost.**

Il fatto è che manca nella motivazione della sentenza n. 219/13 ogni bilanciamento di valori, in relazione al parametro dell'art. 97 Cost., ritenuto imprescindibile dalla stessa Consulta tutte le volte che essa si è occupata del tema dei controlli.

In un sistema istituzionale come il nostro, volto sempre di più (attraverso la condotta tendenzialmente *uniforme* di tutti gli attori pubblici) al raggiungimento di obiettivi economico-finanziari, che sono predeterminati a livello comunitario – al punto che la ricordata revisione ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio con la modifica dell'art. 81 Cost. –, un siffatto compito non può che essere svolto da un organo istituzionale posto in condizioni di indipendenza rispetto a tutti gli attori pubblici. Sicché, in una simile prospettiva, la Corte dei conti esercita – sulle gestioni di tutte le amministrazioni pubbliche – un controllo che viene *portato* da una posizione *collaborativa*, sia perché l'organo di controllo non fa parte di un potere contrapposto all'organo controllato – essendo piuttosto in una posizione di autonomia rispetto a *tutti* i poteri pubblici –, sia perché la natura stessa del controllo sulla gestione comporta che l'intervento della Corte dei conti sia volto, più che a produrre *conformazione*, a stimolare *processi di autocorrezione* all'interno dell'ente controllato<sup>63</sup>. In proposito, di particolare interesse appare la motivazione della sentenza n. 179 del 2007, con cui il Giudice delle leggi, pronunciandosi per la costituzionalità delle disposizioni contenute nei commi 166-169 dell'art. 1 della L. 266/05, ebbe ad affermare che “*le norme censurate introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali*”, ferma restando la discrezionalità del legislatore di assegnare ad essa qualsiasi altra forma di controllo sulla gestione del bilancio ex art. 100 Cost. .

<sup>63</sup> Corte cost., sent. nn. 29/1995 e 179/2007.

Peraltro, prosegue la sentenza n. 179/07, *“la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame rientra nella competenza propria di quest’ultimo, di dettare principi nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”* ex art. 117, terzo comma, Cost., nel quadro della cosiddetta *“finanza pubblica ed allargata”*<sup>64</sup>.

Se tutto ciò è vero, deve altresì riconoscersi che rientri nella discrezionalità del legislatore statale di predisporre gli strumenti più idonei per consentire l’esercizio in concreto della funzione di controllo della Corte dei conti, come sopra intesa, nei confronti di tutti i soggetti dello stato-comunità, ivi comprese le Regioni e le Province autonome, perseguendo l’inveramento della corretta gestione amministrativo-contabile<sup>65</sup> e la prevenzione (prima che la repressione) di deprecabili fenomeni di sperpero di denaro pubblico.

Seguendo quindi la strada già tracciata, il giudice delle leggi avrebbe potuto rinvenire nel sistema il giusto punto di equilibrio tra strumenti di controllo (tra loro teleologicamente collegati) e garanzia dell’autonomia politica di Regioni e Province autonome, pronunciandosi con la sentenza 219/13 per la legittimità costituzionale delle verifiche contabili del Governo introdotte dal ricordato art. 1 bis, quarto comma, del D.L. n. 174/12.

## **7. La salvaguardia dell'autonomia politica delle Regioni nella sentenza della Corte cost. n. 39/14.**

Ad ulteriore conferma di quanto precede, può richiamarsi la motivazione dell'altra sentenza, pressoché coeva, n. 34/14, nella parte in cui essa, espressamente richiamando (questa volta) gli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost. (oltre, naturalmente, all'art. 100, secondo comma, Cost.), ritiene la costituzionalità dell'estensione (di cui al comma 3 dell'art. 1 del D.L. n. 174/12) alle Regioni e agli enti del Servizio Sanitario Nazionale del ricordato controllo previsto dall'art. 1, commi 166 e ss. della L. n. 266/05 (ossia l'obbligo di trasmissione della relazione del Presidente della Regione alla Corte dei conti sul bilancio di previsione e sul rendiconto).

In effetti, le disposizioni scrutinate nell’occasione dal Giudice delle leggi mostrano un’obiettiva coerenza con l’evoluzione complessiva del nostro sistema, sia di amministrazione attiva che di controllo, e costituiscono la *“spina legislativa”* che, in termini espressi, confermano quel ruolo di *“collaborazione”* (anche preventiva) che l’istituzione di controllo ha via via acquisito nel nostro paese, pur essendo ormai maturi i tempi per un’organica riforma della Corte dei conti e delle funzioni ad essa conferite<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> In tema si vedano anche Corte cost., sent. n. 28, n. 51/2013, n. 79/2013, n. 104/2013, n. 78/2011.

<sup>65</sup> Corte cost., sent. n. 250/2013 e n.70/2012.

<sup>66</sup> Cfr. sul punto, B. CARAVITA DI TORITTO, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, in *Federalismi*, n. 9/12, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

In coerenza con tali principi la sentenza n. 39/14 ha riconosciuto natura collaborativa (come tale conforme a Costituzione) anche al controllo di cui al comma 2 dell'art. 1 del D.L. n. 174/12, che introduce la relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai Consigli regionali, in riferimento alla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. La stessa linea è stata seguita dalla ricordata sentenza per il comma 3 dell'art. 1 cit. (in combinato con i commi 4 e 7) che sottopone a verifica successiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti i bilanci e i rendiconti del Servizio sanitario nazionale.

In definitiva, coerentemente e condivisibilmente, vengono avallati dalla Corte tutti i controlli di natura economico-gestionale, diretti a dare effettività al principio della *“sana gestione finanziaria”* che, nel quadro della riforma del Titolo V, risultino coerenti con l'attuale modello di regionalismo *“forte”*, nella misura in cui configurano forme di verifica finalizzate a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione (intesa in senso pluralistico) *“risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza”*<sup>67</sup>.

## **8. Segue: la rilevata discrasia tra obbligo di autocorrezione finanziaria e autonomia legislativa delle Regioni.**

Altrettanto condivisibili appaiono le motivazioni della sentenza n. 39/14, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità della sottoposizione a controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti delle Regioni (comma 7 dell'art. 1 D.L. n. 174/12). In effetti, trattandosi di atti approvati con legge regionale, prevedere una verifica esterna sugli stessi avrebbe prodotto effetti dirompenti sull'intero sistema autonomistico, menomando l'autonomia legislativa regionale (art. 117, commi 2 e 4 Cost., oltre alle norme dei singoli statuti speciali per le Regioni autonome), nonché la competenza esclusiva della Corte costituzionale a giudicare sugli atti legislativi (artt. 127 e 134 Cost.). Pertanto, motivatamente, sono state ritenute fondate le censure d'incostituzionalità mosse al comma 7 dell'art. 1 del D.L. n. 174/12, in considerazione della particolare forma di controllo ivi prevista, tendente a produrre un obbligo di autocorrezione nei confronti di un organo dotato di autonoma potestà legislativa, garantita a livello costituzionale. Aggiungasi che, in ipotesi di mancato adeguamento (per comportamenti omissivi del Consiglio regionale ovvero giudicati insufficienti), è prevista la preclusione dell'attuazione di quei programmi di spesa per i quali la Corte dei conti abbia accertato l'insostenibilità finanziaria, con conseguente, obiettiva menomazione della *“autonomia politica”* dell'organo legislativo regionale.

---

<sup>67</sup> Corte cost., sent. n. 29/1995.

Peraltro, non può negarsi che, ove si configuri un'opzione finanziaria scorretta, da parte dell'organo legislativo regionale, una volta che tale opzione sia sfociata in legge, l'unico rimedio per censurare l'atto rimane quello del giudizio di costituzionalità, riservato dagli artt. 127 e 134 Cost. alla Corte costituzionale<sup>68</sup>.

Argomentazioni analoghe sono state utilizzate dalla Corte in ordine alla incostituzionalità dei procedimenti di controllo sulle spese dei gruppi consiliari, come introdotti dall'art. 1, commi 9-12 del D.L. n. 174/12. Secondo tale previsione normativa, in caso di riscontro negativo del giudice contabile, analogamente al caso precedente, grava sul gruppo consiliare un obbligo di regolarizzazione del rendiconto. Accanto al profilo collaborativo sono però introdotte conseguenze sanzionatorie in ipotesi d'inadempienza agli obblighi di comunicazione o regolarizzazione, consistenti nella decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio, oltre agli obblighi restitutori delle somme non rendicontate.

Non può dubitarsi che le ricadute di siffatta tipologia di controllo possano ripercuotersi - in virtù di una sanzione potenzialmente inibitoria di ogni spesa - sul fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale<sup>69</sup>, che viene considerato dalla Corte *"bene prevalente sulle esigenze di coordinamento finanziario"*, essendo i gruppi consiliari *"necessari"*, sia quali organi del consiglio concretanti proiezioni a livello assembleare dei partiti politici, sia perché *"uffici"* strumentali per la formazione di organi interni del Consiglio<sup>70</sup>. In tale prospettiva le motivazioni della sentenza n. 39/14, nell'affrontare le questioni attinenti al carattere sanzionatorio delle tipologie di controllo introdotte dal legislatore, incidenti sia su prerogative di autonomia particolarmente qualificate sul piano formale (Regioni speciali), sia su organi dotati di particolare rilevanza istituzionale (Consigli e gruppi consiliari), contiene una declaratoria di incostituzionalità dei controlli sui bilanci e rendiconti, nonché dei profili sanzionatori delle verifiche sulle spese dei gruppi consiliari, avente portata generale nei confronti di tutte le Regioni (speciali e ordinarie)<sup>71</sup>. La Corte appare consapevole del fatto che i controlli finanziari continuino ad essere un elemento di differenziazione dell'autonomia speciale, come confermato dall'art. 20 della Legge n. 243/12 (volta a dare

---

<sup>68</sup> Sul punto, cfr. F. GUELLA, *Il carattere sanzionatorio dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari*, *op. cit.*, in specie, 10, che opportunamente richiama Corte cost. n. 38/57, 21/59, 31/61, 6/70, sul principio dell'unità della giurisdizione costituzionale.

<sup>69</sup> Sugli effetti *"paralizzanti"* siffatta forma di controllo, cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale*, *op. cit.*, 15

<sup>70</sup> Sul punto, cfr. F. GUELLA, *op. ult. cit.*, 11, ed ivi ampi riferimenti di giurisprudenza costituzionale, richiamata nella nota 44.

<sup>71</sup> Cfr. F. GUELLA, *op. ult. cit.*, 12.

attuazione al nuovo art. 81, comma 6, Cost.)<sup>72</sup>, pur senza escludere la possibilità dell'introduzione con legge ordinaria di controlli collaborativi anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, purché questi possano essere recepiti coerentemente con il preesistente sistema di verifica finanziaria, così come configurato dall'autonomia differenziata.

In tale quadro, il bilanciamento di valori compiuto dalla sentenza n. 39/14 appare pienamente condivisibile, specie alla luce della rilevata irragionevolezza - nelle forme proprie del principio di proporzionalità - del controllo apprestato, che, per il suo automatismo, non permette di modulare in modo adeguato gli effetti sanzionatori alla gravità dell'infrazione.

#### 9. *La logica premiale e sanzionatoria sottesa ai nuovi controlli.*

In conclusione, è fuor di dubbio che le nuove tipologie di controlli contenute nel D.L. n. 174/12 abbiano toccato un nervo scoperto della nostra forma di stato regionale, potendo esse in teoria intaccare la tenuta democratica dell'intero sistema autonomistico, come ridisegnato dalla riforma del titolo V, secondo un modello di regionalismo "forte". Se, quindi, da un lato, la sentenza della Corte costituzionale n. 39/14 si è preoccupata condivisibilmente di impedire che il tentativo di limitare i costi della politica potesse menomare l'autonomia politica delle Regioni, perché non fossero messe a rischio le istituzioni della rappresentanza politica (Consigli e gruppi consiliari), dall'altro, non appare convincente la motivazione della sentenza n. 219/13, nella parte in cui ha sottratto tali organi a verifiche ispettive del Governo finalizzate all'accertamento di determinate irregolarità contabili, tali da coinvolgere la regolarità delle spese delle Regioni (espressamente indicate dal D.L. n. 174/12), al fine di segnalarle all'attenzione del giudice contabile.

Soccorre in tal senso l'apporto della giurisprudenza costituzionale<sup>73</sup> volta a ridimensionare uno degli aspetti più qualificanti del nostro regionalismo "forte", costituito dalla cosiddetta "*clausola di salvaguardia*", quale espressione del principio fondante del rapporto Stato-Regioni a statuto speciale, alla luce del quale devesi escludere nei confronti di queste ultime la doverosità di norme puntuali<sup>74</sup>. In tal senso, la clausola di salvaguardia<sup>75</sup>, pur costituendo una garanzia del rispetto del sistema delle fonti e, segnatamente, del

---

<sup>72</sup> In tema, cfr. D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi*, n. 14/12, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); G. RIVOSECCHI, *Il pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Riv. A.I.C.*, n. 3/12.

<sup>73</sup> Cfr. Corte costituzionale, 13.2.2014 n. 23 e 9.7.2015, n. 141.

<sup>74</sup> Cfr. Corte costituzionale, 13.2.2014 n. 23. In dottrina, v. G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai tagli (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, 4/ 2014, 805 ss.

<sup>75</sup> V. A. PERTICI, *In tema di clausole di salvaguardia in relazione a norme riguardanti le province autonome*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2003, 730 ss. In particolare, sulle clausole di salvaguardia in materia finanziaria, adde, M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 17; G.

potere legislativo delle Regioni a statuto speciale (come configurato dallo Statuto approvato con legge costituzionale), non esclude che sia applicabile ad esse un vincolo comportamentale di cui è garante lo stesso Stato. A quest'ultimo, infatti, è demandato di dare avvio alle procedure di attuazione, alle quali le Regioni non possono sottrarsi e al cui mancato raggiungimento può conseguire la sanzione della perdita di trasferimenti erariali. Di guisa che deve ritenersi legittima la previsione di riduzione di specifiche spese delle Regioni speciali e degli enti locali situati nel loro territorio, con l'obbligo di versare le relative somme ad apposito capitolo delle entrate del bilancio dello Stato, con la conseguenza che la mancata attuazione comporta il prodursi di effetti (finanziariamente) negativi in capo alla Regione interessata<sup>76</sup>.

Sicché, come già affermato in precedenza dalla Corte, il ricorso alla logica "premiata e sanzionatoria"<sup>77</sup> legittima sotto il profilo della costituzionalità il potere di controllo statale e finisce per giustificare l'introduzione di limiti invalicabili per l'autonomia politica delle Regioni.

---

D'AURIA, *Crisi economica, risorse (sempre più) scarse e disciplina di finanza pubblica nella legislazione di spesa del 2012*, in *Foro.it*, 2014, II, 145; F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei Gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, 1; A. QUATTROCCHI, *L'autonomia finanziaria e tributaria siciliana tra presupposti statutori e profili evolutivi*, in *Dir. prat. tribut.*, 2012, 5, 1066.

<sup>76</sup>Di particolare interesse appare il passaggio motivazionale della sentenza n. 141/2015, secondo cui "Le disposizioni statali censurate manifestano la necessità che, in un momento difficile per la finanza pubblica, l'attenzione sia rivolta oltre che alla quantità, alla qualità della spesa; e non si vede perché solo i cittadini delle Regioni a statuto speciale dovrebbero sottrarsi ad una responsabilità che incombe su tutti gli italiani, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano, nel rispetto delle previste garanzie e forme costituzionali. Del resto, una tale pretesa non trova giustificazione nella clausola di salvaguardia di cui al comma 554 e dell'art. 1 l. n. 228 del 2012, secondo cui 'Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione', la cui formulazione letterale induce a ritenere sussistente un vincolo ad adeguare la disciplina regionale della materia a quella nazionale. Nella specie, poiché la disposizione censurata è ispirata alla logica premiata e sanzionatoria, in quanto, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri, deve escludersi la denunciata violazione, atteso che l'esercizio del potere legislativo delle regioni, nei sensi indicati dal legislatore, è condizione per evitare il danno della perdita dei trasferimenti statali, contemplata dal comma 45".

<sup>77</sup> Cfr. Corte costituzionale, n. 23/14.