



4 SETTEMBRE 2019

Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale

di Elena D'Orlando

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Udine



Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*

di Elena D'Orlando

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Udine

Sommario: **1.** La funzione arbitrale delle Corti costituzionali: profili metodologici tra processi di decisione e di giustificazione. **2.** La giustizia costituzionale come fattore di conformazione dinamica della forma di Stato e, in specie, della forma di Stato regionale. **3.** L'autonomia finanziaria, pietra angolare del sistema regionale: costruzione e decostruzione di un concetto. **3.1.** Il principio di connessione risorse-funzioni. **3.2.** Il potere di coordinamento della finanza pubblica. **3.3.** Il metodo negoziale nei rapporti finanziari. **4.** Considerazioni di sintesi.

1. La funzione arbitrale delle Corti costituzionali: profili metodologici tra processi di decisione e di giustificazione.

In tutti i sistemi giuridici statali caratterizzati da un certo grado di decentramento del potere pubblico – che comporti il riconoscimento di una vera e propria autonomia organizzativa, normativa e politica a enti territoriali diversi dallo Stato – le Corti costituzionali, interpretando la Costituzione, si pronunciano in ultima istanza sulla legittimità delle leggi dello Stato centrale e degli Stati membri o delle Regioni e dirimono, almeno in ultima istanza, i conflitti di attribuzione che possono insorgere tra lo Stato centrale da un lato e gli Stati membri o le Regioni dall'altro quanto alla delimitazione delle rispettive sfere di competenza.

L'esegesi del testo costituzionale (e, soprattutto, delle clausole elastiche sul riparto di competenze) si concretizza in un'incessante *actio finium regundorum* tra le fonti compresenti negli ordinamenti decentrati, rimodellando continuamente nel tempo gli equilibri tra il centro e la periferia, spesso ben al di là di quanto risulti dal dato normativo.

Così facendo le Corti operano come fattivi attori dell'equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle del decentramento e per questo la loro funzione “arbitrale”¹ dissimula, più di tutte le altre, la doppia anima – giurisdizionale e politica – della giustizia costituzionale.

Di qui la necessità che i processi di decisione e di giustificazione, evidentemente non riconducibili a una mera operazione sillogistica, ma nemmeno concepibili in termini di creazione individuale,

* Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore del Prof. Antonio Ruggeri

¹ Sulla quale si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, Bologna, 2006.

istituzionalmente o socialmente condizionata, siano caratterizzati da particolare ponderazione, rigore ed equilibrio, pena la sovraesposizione delle Corti nell'arena politica e la delegittimazione del loro ruolo.

Si comprende quindi che, allorché un ordinamento sia caratterizzato da un elevato tasso di conflittualità, con corrispondente crescita della domanda di giustizia costituzionale ed enfaticizzazione del ruolo “politico” delle Corti, la giurisprudenza di queste ultime sia soggetta a sollecitazioni che proiettano le loro conseguenze su un duplice piano. Innanzitutto su quello dei processi di decisione, attraverso l'utilizzo innovativo o la creazione *tout court* di strumenti e tecniche di giudizio, che intensificano in genere il dialogo con il legislatore, di pari passo o meno con un incremento del *self-restraint* e, d'altro canto, investono il sindacato di ragionevolezza, le operazioni di bilanciamento di valori e l'utilizzo dei criteri ordinatori. In secondo luogo le conseguenze si riflettono sul piano dei processi di giustificazione, nella dilatazione o, comunque, nella più marcata articolazione delle motivazioni, che recano ampi riferimenti ai precedenti, analitici *excursus* storici di istituti e discipline, richiami al diritto sovranazionale/internazionale e alla giurisprudenza di altre corti².

Tutto ciò aumenta il tasso di discrezionalità del Giudice costituzionale e, dunque, la sua creatività, intesa come dipendente dall'entità dell'incisione operata a carico del dettato normativo preesistente³, a prescindere dal verso della decisione in concreto adottata.

Non è questa la sede per riproporre le (ponderose) questioni sottese alle diverse teorie dell'interpretazione, specie se applicate alla Costituzione intesa non solo come atto ma come *öffentlicher Prozeß*⁴. Le considerazioni che precedono servono piuttosto per evidenziare – nell'economia della presente analisi, incentrata sul metodo nella giustizia costituzionale – un dato: se, in generale, pare non potersi fissare un parametro certo, suscettibile di meccaniche e ripetitive applicazioni, onde definire il tasso di creatività fisiologicamente esprimibile dalle Corti, ciò appare ancor più evidente con riferimento alla funzione arbitrale, ove la mobilità dell'equilibrio dei rapporti tra giudice e decisore politico è direttamente proporzionale al carattere aperto del modello costituzionale e all'intensità prescrittiva delle disposizioni costituzionali.

² N. ARONEY, J. KINCAID (ed.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto-Buffalo-London, 2017; G. TAYLOR, *Characterization in Federations: Six Countries compared*, Berlin, 2006; E. ORBAN (dir.), *Fédéralisme et Cours Suprêmes*, Bruxelles, 1991. Nella dottrina italiana, L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, 2015, 242 e, più in generale, V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO, *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, nonché A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994.

³ A. RUGGERI, *In tema di interpretazione e di interpreti nello Stato costituzionale (a proposito di un libro recente)*, in *DPCE on-line*, 3, 2015, 18.

⁴ P. HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin, 1996.

2. La giustizia costituzionale come fattore di conformazione dinamica della forma di Stato e, in specie, della forma di Stato regionale.

In una prospettiva epistemologica si comprende quindi come la giurisprudenza delle Corti costituzionali, nell'esercizio della funzione arbitrale, dia un contributo particolarmente significativo alla classificazione dei sistemi costituzionali, operazione che rappresenta una costante del metodo del diritto comparato.

Ciò è riscontrabile soprattutto con riferimento a certe categorizzazioni e, in particolare, a quelle che sono state perlopiù individuate come categorie “di risulta” o comunque “per differenze” rispetto ad altre più consolidate. Tra queste, sicuramente la più determinabile o, comunque, permeabile dalla giurisprudenza costituzionale, anche alla luce delle attuali tendenze, è quella dello Stato regionale, tanto sul piano prettamente teoretico, quanto su quello del diritto positivo.

Essa, infatti, proprio in ragione della sua genesi dogmatica è quella che oggi più si espone a una nutrita serie di interrogativi, sul piano speculativo: dalla questione della sussistenza o meno di un suo autonomo fondamento scientifico rispetto alle (contermini?) figure dello Stato federale e dello Stato unitario; all'individuazione delle sue eventuali caratteristiche distintive; all'identificazione dell'orbita di influenza (centrifuga o centripeta) maggiormente incidente sulle sue dinamiche interne.

Interrogativi che i testi costituzionali, per ragioni strutturali, risolvono solo in parte e che sono quindi demandati al concreto atteggiarsi dei formanti di un ordinamento, tra i quali la giurisprudenza costituzionale rappresenta, per i motivi già indicati, un fattore di conformazione di particolare rilevanza.

Limitandosi a qualche cenno esemplificativo, quanto all'esperienza italiana è noto che l'effettiva dinamica relazionale tra lo Stato e le Regioni è stata ed è plasmata in modo determinante dal sindacato della Corte sui giudizi in via principale e (in misura minore) sui conflitti intersoggettivi, idealmente uniti proprio dall'apporto che la giurisprudenza costituzionale ha saputo dare alla costruzione di categorie processuali e sostanziali comuni, attraverso le quali, per l'appunto, il regionalismo ha preso e prende forma e contenuto.

Paradigmatica a tale proposito è l'elaborazione del principio di leale collaborazione, essenziale strumento di bilanciamento degli interessi statali e regionali, utilizzato soprattutto proprio nelle due tipologie di sindacato da ultimo citate⁵. Qui la Corte non solo ha interpretato e applicato il parametro-tecnica di giudizio sulla base di specifiche previsioni normative, per verificare se la violazione delle procedure definite dalla legge avesse comportato eventuali lesioni degli ambiti di competenza; ma non ha esitato a ricostruirlo direttamente, integrando discipline più o meno lacunose, mediante l'adozione di pronunce di

⁵ Per una ricostruzione del principio si rinvia a S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, 2008 cui *adde*, più di recente, P. COLASANTE, *The principle of fair cooperation in the Italian legal order and the intergovernmental relations between State and Regions*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2017.

carattere paranormativo. Seguendo questo filone, la giurisprudenza costituzionale è giunta infine a fornire una lettura del principio di leale collaborazione che ne riconduce l'enunciazione, in caso di controversie, alla Corte stessa, ritenendo illegittima ogni ipotesi di soluzione affidata all'autonomia normativa di uno dei contendenti⁶, quasi a voler rivendicare il proprio ruolo di arbitro dell'attuazione e dell'evoluzione della Repubblica delle autonomie⁷.

Lo stesso può dirsi in relazione all'esperienza spagnola, altro ordinamento tradizionalmente ricondotto al genere dello Stato regionale⁸. La dottrina è infatti concorde nell'affermare la centralità del ruolo del *Tribunal constitucional* nello sviluppo di quello che è stato significativamente definito lo «Stato giurisprudenziale autonomico»⁹, e ciò per diverse ragioni sinteticamente riconducibili al carattere lacunoso e aperto del testo costituzionale laddove disciplina l'organizzazione territoriale dello Stato, nonché alla mancanza di efficaci strumenti di composizione delle istanze centrali e periferiche utilizzabili da parte delle Comunità autonome. Da non dimenticare, al riguardo, che il *Tribunal* non è considerato solo organo supremo nell'interpretazione della Costituzione, ma anche creatore di diritto¹⁰ e di orientamento politico dello Stato¹¹.

In questa prospettiva si consideri altresì la ricchezza di prerogative di cui si sostanzia il ruolo arbitrale dell'organo di giustizia costituzionale spagnolo: oltre alla tradizionale funzione di controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti equiparati, la variegata casistica di conflitti costituzionali di competenza, che hanno in comune il parametro di riferimento rappresentato dal c.d. blocco di costituzionalità, ossia dalle norme di rango costituzionale, degli statuti di autonomia, delle leggi organiche, delle leggi ordinarie destinate a delimitare gli ambiti di competenza propri dello Stato e delle Comunità autonome. Ciò, d'altro canto, deriva dalle stesse caratteristiche del regionalismo spagnolo, la cui formazione può definirsi come progressiva, contrattualizzata e aperta (oltre che fortemente differenziata e asimmetrica) e comunque caratterizzata da un alto grado di decostituzionalizzazione per ciò che

⁶ V., per es., sent. 199/2004.

⁷ Tra gli esempi più recenti e significativi, v. sent. 251/2017, sulla c.d. riforma Madia per il riordino della PA, in cui la Corte ha esteso il principio dell'intesa agli atti legislativi.

⁸ Quantunque si sia sottolineata la differenza tra le due specie del regionalismo, italiano e spagnolo: il primo informato alla simmetria e il secondo alla asimmetria, caratteristiche che a loro volta, da un lato, affondano le radici nella modalità impiegata in Costituzione per identificare Regioni e Comunità autonome e, dall'altro, si riflettono sui caratteri della regionalizzazione e sulla tecnica di riparto delle competenze tra centro e periferia: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2019, 40 ss. e, *amplius*, A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e il caso spagnolo a confronto*, Milano, 2009.

⁹ L. LOPEZ GUERRA, *Il Tribunale costituzionale spagnolo e le autonomie regionali*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 277.

¹⁰ Come si ricava dall'art 164 Cost., ove si stabilisce che sentenze del *Tribunal* che dichiarano l'incostituzionalità di una legge o di una norma con forza di legge e tutte quelle che non si limitino alla valutazione di un diritto, hanno pienezza di effetti verso tutti.

¹¹ J. LOZANO MIRALLES, A. SACCOMANNO, *El Tribunal Constitucional*, Valencia, 2000, 33.

concerne l'articolazione delle competenze tra i vari livelli di governo. In tale quadro si comprende il ruolo determinante svolto dal Tribunale costituzionale, il quale però, lungi dall'aderire a una accezione estensiva ovvero restrittiva del concetto di blocco di costituzionalità, ha adottato un approccio funzionalistico, che ha avuto non poca importanza nella costruzione effettiva del modello di Stato regionale¹².

3. L'autonomia finanziaria, pietra angolare del sistema regionale: costruzione e decostruzione di un concetto.

Ciò premesso sul piano generale, un riscontro puntuale e particolarmente significativo di quanto illustrato si rinviene analizzando la “fenomenologia” della giurisprudenza costituzionale in relazione a quella che un Maestro, ormai cinquant'anni or sono, definiva la «pietra angolare del sistema regionale»¹³: l'autonomia finanziaria.

Se si prendono infatti le mosse da un'opinione largamente diffusa tra gli studiosi dei fenomeni di decentramento del potere nel panorama comparato, le coordinate che contrassegnano un ordinamento come decentrato sono: (a) la sussistenza di un riparto di competenze tra i diversi livelli di governo; (b) la previsione di strumenti di partecipazione delle entità sub-statali a organi e funzioni centrali; (c) il riparto del potere fiscale. Tali elementi non sono solo descrittivi, ma soprattutto prescrittivi: solo la loro compresenza conforma l'ordinamento a un determinato genere (lo Stato decentrato); la loro concreta configurazione costituzionale ne determina poi la riconducibilità a una determinata specie (federale o regionale).

Dei tre elementi indicati l'autonomia finanziaria, per quanto ovviamente connessa agli altri due, è senz'altro l'architrave di ogni sistema di governo policentrico¹⁴, da due punti di vista. Sul piano sistematico, le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo in cui si articola un ordinamento, contribuendo a delineare la natura delle relazioni intergovernative nella loro effettività, risultano di importanza nevralgica al fine di identificare l'intrinseca fisionomia della forma di Stato e, in particolare, la reale dimensione istituzionale dei sistemi decentrati¹⁵. Sul piano delle concrete dinamiche dell'ordinamento, il potere fiscale conferisce concretezza alle materie regionali e alle politiche pubbliche nel territorio, consente forme di redistribuzione e di perequazione territoriale, costituisce un modello di

¹² P. GONZALES TREVIJANO, N. RIVERO, J.M. CAYETANO, G. MARTÍNEZ, J. MANUEL, *El Estado autonómico español*, Madrid, 2014.

¹³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 842.

¹⁴ F. PALERMO, *Comparare il federalismo fiscale: cosa, come, perché*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, 1.

¹⁵ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, 1999, 35 ss.; V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, VIII ss.

gestione delle risorse pubbliche fondato sulla responsabilità e, quindi, equilibrato e trasparente, con tutto ciò che ne consegue in termini di *accountability* nei confronti della comunità di riferimento, realizzando un momento politico particolarmente significativo¹⁶.

Si comprende così perché la giurisprudenza costituzionale in tema di autonomia finanziaria costituisca un'interessante chiave di lettura per cogliere tanto la portata del ruolo arbitrale delle Corti quanto, di pari passo, gli effetti delle sollecitazioni prodotte sugli ordinamenti decentrati (e, in specie, regionali) dalla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, peraltro non solo sulle dinamiche dei rapporti tra i diversi livelli di governo in cui si articola l'ordinamento regionale, ma in una ulteriore, duplice prospettiva.

Innanzitutto quella riconducibile al processo di integrazione europea e all'attuale concretizzazione delle competenze degli enti sub-statali in materia fiscale. Il fenomeno è sintetizzabile nei termini seguenti: integrando le fonti europee il parametro di giudizio delle Corti, può ben essere che logiche (e fonti) sovranazionali, come il nuovo ciclo di finanza pubblica, finiscano per prevalere su altri principi che nel tempo le Corti avevano enucleato¹⁷, conferendo alla funzione arbitrale degli organi di giustizia costituzionale una connotazione che va oltre la risoluzione del conflitti centro-periferia all'interno dello Stato e si inserisce nelle dinamiche relative ai processi di integrazione sovranazionale.

In secondo luogo, l'autonomia finanziaria regionale si interseca con le problematiche relative alla tutela dei diritti sociali in tempo di crisi economica, evidenziando la riconducibilità di giurisdizione costituzionale arbitrale e sulle libertà a un'unica matrice¹⁸. La spesa delle Regioni è, infatti, una spesa di carattere essenzialmente sociale: a questa conclusione si giunge sia studiando gli aggregati storici della spesa regionale¹⁹, sia analizzando i significativi interventi che sono stati posti in essere nel periodo della crisi con l'intento di creare una "rete di protezione" efficace sul territorio²⁰. Nello specifico caso italiano la criticità più rilevante è costituita naturalmente dalla spesa sanitaria, tanto per la dimensione quantitativa della stessa quanto per il grave dissesto in cui, in molte Regioni, versava tale comparto di finanza pubblica. Esemplare la giurisprudenza sui piani di rientro dai disavanzi sanitari: questi, da strumento pattizio, sono stati resi via via sempre più vincolanti dalle leggi nazionali, fino a prevedere – per le Regioni commissariate

¹⁶ S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, in L. PESOLE, M. VOLPI (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Napoli, 2015, 58 ss.

¹⁷ Come, per esempio, in Italia, il principio negoziale nei rapporti finanziari fra Stato e Regioni ad autonomia speciale: Corte cost., sent. 19/2015, cons. dir. 6.1.

¹⁸ Ovvero il complesso sistema di garanzia giurisdizionale del principio di rigidità costituzionale accolto negli ordinamenti democratici di derivazione liberale: E. D'ORLANDO, *La funzione arbitrale*, cit., 40.

¹⁹ E. BUGLIONE, *Regional Finance in Italy: Past and Future*, in S. MANGIAMELI (ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Berlin-Heidelberg-New York, 2014, pp. 308 ss.

²⁰ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in AA.VV., *Spazio costituzionale e crisi economica. Atti del XXVIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Padova, 17-19 ottobre 2013)*, Napoli, 2015, 29 ss.

– che il mancato rispetto degli stessi possa costituire una fattispecie di grave violazione di legge, tale da legittimare lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale, *ex art.* 126 Cost.²¹.

La giurisprudenza costituzionale “della crisi” può essere dunque ritenuta un filone particolarmente fertile per l’indagine sul ruolo arbitrare delle Corti nel sistema delle autonomie²². Nell’economia delle presenti riflessioni ci si soffermerà su tre aspetti, che paiono offrire spunti particolarmente significativi al riguardo, riflettendosi sulle tecniche e gli strumenti di giudizio, nonché sulle motivazioni rinvenibili nelle sentenze del Giudice costituzionale: il principio di connessione tra risorse e funzioni; la funzione di coordinamento della finanza pubblica; il metodo negoziale nei rapporti finanziari tra Stato ed enti sub-statali.

3.1. Il principio di connessione risorse-funzioni.

In linea generale, si può affermare che quando la Costituzione rimette alla legge dello Stato centrale la determinazione dell’autonomia finanziaria non si può parlare certo di federalismo fiscale, ma nemmeno, a ben considerare, di vera e propria autonomia.

Prendendo le mosse dal caso italiano, in un contesto di sostanziale inattuazione del federalismo fiscale la parte più consistente delle risorse finanziarie regionali è costituita dall’attribuzione del gettito/compartecipazione dei tributi erariali, stabilita nel *quantum* – per quanto riguarda le Regioni ordinarie – a livello centrale. Giova ricordare, incidentalmente, che secondo la giurisprudenza costituzionale, anche quando il gettito di un tributo è destinato interamente alla finanza regionale, se la sua istituzione sia avvenuta con legge statale la relativa disciplina non rientra nella competenza concorrente, ma nella competenza esclusiva statale «sistema tributario dello Stato» (art. 117, c. 2, lett. e Cost.)²³.

Si pone conseguentemente il problema della qualificazione giuridica dell’interesse delle autonomie a un dato ammontare di risorse: mera aspettativa o pretesa giustiziabile²⁴? Al di là degli strumenti sostanzialmente politici, che si declinano in accordi sull’ammontare del gettito attribuito alle Regioni, una reale garanzia del principio costituzionale di corrispondenza tra risorse e funzioni potrebbe darsi solo

²¹ La Corte costituzionale ha ritenuto di qualificare i piani di rientro come norme interposte ai fini del giudizio di costituzionalità, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi regionali che stabilissero di fornire livelli di tutela del diritto alla salute più elevati rispetto a quelli stabiliti dal piano a fini di risanamento finanziario: *ex multis* Corte cost., 32/2012 e 219/2013. D. ELTRUDIS, *Le implicazioni dei piani di rientro sull’autonomia finanziaria regionale*, in *federalismi.it*, 10 ss.

²² Sul punto cfr. T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell’autonomia regionale*, in *federalismi.it*, 9 ottobre 2013, p. 2.

²³ Così, per l’Irap, Corte cost., sent. 296/2003. Critico M. BERTOLISSI, *Finanza e contabilità*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione del Veneto*, Torino, 2013, 436.

²⁴ F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014, 539 ss.

tramite l'intervento della Corte costituzionale come arbitro del rapporto Stato-Regioni, nell'ottica della tutela minima di quegli spazi finanziari che sono il prerequisito di un'autentica autonomia.

Con l'acuirsi della crisi economico-finanziaria e la conseguente riduzione delle risorse di sistema, il problema dei cosiddetti "tagli" è diventato centrale, tanto più che lo Stato chiede alle autonomie uno sforzo finanziario (che non pretende allo stesso modo da se stesso), creando una situazione di contraddittorietà ordinamentale nella quale «lo Stato non eroga servizi ai cittadini e taglia la spesa degli enti che erogano servizi»²⁵.

A fronte di questo dato, le Regioni non solo non sono in grado di porre in discussione la legittimità costituzionale delle scelte di bilancio compiute dal livello centrale di governo dal punto di vista della loro intrinseca ragionevolezza, ma si trovano anche nella pratica impossibilità di opporsi a tagli che rendano di fatto estremamente difficoltoso l'esercizio delle proprie funzioni. Per costante giurisprudenza della Corte, viene infatti giudicato inammissibile il ricorso della Regione che, lamentando la lesione del principio di connessione, non dimostri che i tagli rendono impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali²⁶.

Nonostante la giurisprudenza riconosca che, in linea di principio, il legislatore statale non dovrebbe operare (se non alla luce di condizioni sopravvenute) significative modificazioni della quantità di risorse assegnate alle Regioni²⁷, è piuttosto evidente che in concreto, per ritenere provata la lesione dell'autonomia finanziaria, si richiede sostanzialmente di fornire una *probatio diabolica*, tanto più in un sistema in cui ancora è allo stato embrionale un'effettiva opera di codificazione dei costi standard delle prestazioni, pur prevista dalla l. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale.

Questa giurisprudenza sull'autonomia finanziaria regionale pone forse ancora maggiori interrogativi se posta a confronto con alcune importanti pronunce relative alla finanza provinciale, nelle quali invece la Corte ha dichiarato illegittime le leggi regionali che operavano drastici tagli alle risorse provinciali, mettendo a repentaglio l'effettiva capacità di svolgere le funzioni attribuite all'ente territoriale minore²⁸.

Analoghe riflessioni possono farsi con riferimento al regionalismo spagnolo²⁹. In linea generale, infatti, il *Tribunal Constitucional* ritiene che la *suficiencia financiera* sia un corollario dell'autonomia finanziaria, la quale presuppone la piena disponibilità dei mezzi finanziari per poter esercitare, senza indebiti condizionamenti, le funzioni che legalmente sono state attribuite all'ente autonomo³⁰.

²⁵ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 29.

²⁶ V., ad esempio, Corte cost., sent. n. 89/2015, 239/2015 e 169/2017.

²⁷ Corte cost., sent. 203/2016.

²⁸ Corte cost., sent. 188/2015 e 10/2016.

²⁹ F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, cit., 137 ss.

³⁰ Così, recentemente, STC 101/2016.

Tale principio di “sufficienza finanziaria” – che sarebbe parametro astrattamente idoneo per sindacare le scelte allocative del livello centrale di governo – incontra però significative limitazioni nella sua applicazione. In primo luogo, viene costantemente ribadita dalla giurisprudenza l’ampia discrezionalità dello Stato centrale in materia di bilancio, sulla quale è precluso un sindacato invasivo del giudice costituzionale³¹. In secondo luogo, si ritiene che l’idoneità delle risorse attribuite alla Comunità autonoma si debba valutare con riferimento alla totalità delle risorse di cui dispone la Comunità stessa per l’effettivo esercizio delle competenze assunte, non potendosi quindi limitare l’analisi a un’unica fonte di risorse (in particolare, ai trasferimenti statali): si rende così più improbabile la declaratoria di incostituzionalità di una legge statale recante la riduzione di una singolare fonte di entrate³². In ultimo, la giurisprudenza ha elaborato il principio della “natura delle cose” (*naturaleza de las cosas*) che connette l’aspettativa delle risorse con le reali disponibilità finanziarie del sistema³³, ovvero con le disponibilità di bilancio su cui è sovrano – ancora una volta – il livello centrale di governo³⁴, con ulteriore ridimensionamento delle potenzialità del sindacato in materia, specie in un’epoca di crisi come quella attuale. Anche nell’esperienza spagnola, dunque, l’astratta precettività del principio si scontra con l’impossibilità pratica che il Tribunale stabilisca, nella maggior parte dei casi, il livello minimo di risorse spettanti a ciascuna Comunità autonoma.

3.2. Il potere di coordinamento della finanza pubblica.

L’autonomia finanziaria degli enti sub-statali si può leggere ancora – quasi in controtendenza – in relazione ai poteri di coordinamento finanziario riconosciuti allo Stato centrale, che si pongono in tensione dialettica con l’autonomia stessa; di qui, nel definire il reale contenuto normativo e i limiti dei due poli, autonomia e coordinamento, il contributo delle Corti costituzionali alla definizione del concreto atteggiarsi della forma di Stato regionale.

Quanto al caso italiano è stato osservato come, nella fase immediatamente successiva alla riforma costituzionale del 2001, la Corte avesse dato una lettura piuttosto riduttiva del potere di coordinamento, come orientato precipuamente verso l’autonomia di entrata (rispetto a quella di spesa) e destinato a

³¹ STC 289/2000.

³² STC 13/2007.

³³ STC 1/2010; 133/2012.

³⁴ Bisogna infatti specificare che – sebbene la LOFCA (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*) stabilisca la quota del gettito dei principali tributi statali spettante alle Comunità autonome (*tributos cedidos*) – il legislatore statale rimane nondimeno competente sulla disciplina sostanziale di questi ultimi (con riferimento ad esempio a soggetti passivi, base imponibile, esenzioni, ecc.), determinandone quindi il gettito concreto: si tratta peraltro di competenze normative non cedibili alle Comunità autonome sulla base dell’art. 141.1.1° Cost.

svolgersi essenzialmente per principi generali, in conformità peraltro alla natura concorrente di detta competenza nel nuovo disegno costituzionale e al più chiaro dettato del novellato art. 119 Cost.³⁵.

Nel tempo, tuttavia, a fronte di interventi dello Stato centrale sempre più di dettaglio e ad ampio spettro materiale, ovvero anche all'interno di materie di esclusiva competenza regionale, la Corte ha finito per rileggere il coordinamento come una funzione e non come una materia, privilegiando l'aspetto finalistico di riduzione della spesa rispetto all'ambito materiale delle disposizioni che era richiesta di valutare.

Tale rilettura teleologica ed estensiva del coordinamento – definito talora dalla dottrina «supercompetenza» o «materia trasversale»³⁶ – è potenzialmente idonea a scardinare l'ordinamento costituzionale delle competenze.

Nel tentativo di limitare l'effetto dirompente di questa ricostruzione, la Corte ha stabilito, a tutela delle autonomie, alcuni limiti al c.d. coordinamento di dettaglio. Le prescrizioni devono essere «globali» (ovvero limitarsi a stabilire come obiettivi degli aggregati complessivi), «temporanee» o transitorie, e «non esaustive», lasciando una discrezionalità alla Regione in merito alla scelta delle modalità di raggiungimento dell'obiettivo³⁷.

Con riferimento alla fase più acuta della crisi economica, in particolare, si può osservare un impiego iperbolico del coordinamento come parametro nei giudizi di costituzionalità, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Tra i vari casi che hanno fatto discutere la dottrina, si possono citare quelli in cui il Giudice costituzionale si è trovato ad affrontare limitazioni poste dal legislatore statale al numero dei consiglieri regionali e alla loro retribuzione³⁸: è pacifico, infatti, che tali aspetti rientrino nella forma di governo regionale, la cui competenza è riservata dall'art. 123 Cost. allo statuto di ciascuna Regione «in armonia con la Costituzione». Eppure, la Corte ha avallato anche queste misure, distinguendo fra le finalità (finanziarie) e la materia (forma di governo) e attribuendo prevalenza alle prime³⁹.

È significativo come la dottrina che più ampiamente si è occupata del problema del coordinamento ricollegghi l'evoluzione delle forme assunte dallo stesso anche al passaggio dalla c.d. legislazione sulla crisi dei governi tecnici a provvedimenti assunti da governi nuovamente politici⁴⁰. A seguito di questo

³⁵ M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *www.issirfa.cnr.it*, § 2.

³⁶ Così T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, cit., 29.

³⁷ G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 15. Corte cost., sent. 417/2005.

³⁸ D.l. 138/2011.

³⁹ Corte cost., sent. 198/2012.

⁴⁰ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, 173.

passaggio, la Corte costituzionale avrebbe riespanso i propri margini di intervento, cercando di instaurare «una sorta di circuito con il legislatore statale in cui è essa che pone precise condizioni al coordinamento rendendole precettive»⁴¹. Questa lettura permette di inserire pienamente la parziale evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella più ampia riflessione sul ruolo della Corte nella definizione della forma di Stato regionale, rispetto, da un lato, all'elevato grado di politicità delle valutazioni da essa compiute, che non possono prescindere dagli interessi tutelati di volta in volta da ciascun livello di governo, e, dall'altro, al pieno inserimento delle stesse nella dinamicità che presentano i rapporti istituzionali in un contesto socio-economico in continuo (e spesso traumatico) mutamento.

In un'ottica comparata, peraltro, considerazioni analoghe si rinvencono nella dottrina iberica sulla crisi finanziaria del *Estado Autonomico*, riscontrandosi una “sopravalutazione”⁴² dei criteri economici in generale e, in particolare, delle competenze esclusive in materia di *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* e di *Hacienda general y Denda del Estado*, previste dall'artt. 149.1.13 e 149.1.14 della Costituzione spagnola, divenute un parametro costante dello Stato per giustificare un esercizio estensivo della propria potestà legislativa⁴³.

Secondo il *Tribunal Constitucional*, la competenza sulla pianificazione generale dell'attività economica (art. 149.1.13 Cost.) risponde al principio di unità economica ed è strumentale alla realizzazione degli obiettivi economici generali o settoriali disegnati dalla Costituzione⁴⁴: il dovere di garantire l'equilibrio economico giustifica quindi l'imposizione di limiti allo sviluppo e all'esecuzione delle competenze delle Comunità autonome e alla loro autonomia finanziaria⁴⁵. La competenza sulla finanza generale (art. 149.1.14 Cost.) viene interpretata in modo da includervi non solo la finanza statale ma anche la relazione fra finanza statale e quella delle Comunità autonome al fine di assicurare la sostenibilità di ciò che – nel lessico italiano – si definisce ora finanza pubblica allargata⁴⁶.

A ben vedere, sul piano metodologico, l'atteggiamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale rispetto ai poteri di coordinamento della finanza pubblica solleva una serie di riflessioni sul piano dei rapporti e dei ruoli concretamente assunti dai diversi formanti nella definizione dell'ordinamento costituzionale.

⁴¹ F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 4.

⁴² Di particolare rilievo sul punto la STC 130/2013, che costituisce il punto di arrivo di una complessa evoluzione giurisprudenziale. V. C. AYMERICH CANO, *Subvenciones y Estado Autonomico. Crítica de la ultima jurisprudencia constitucional*, in *Rev. Vasca de Administración pública*, 97, 2013, 221 ss.

⁴³ G. MARTÍN I ALONSO, *La realidad del Estado Autonomico reflejada en las sentencias del Tribunal Constitucional 130/2013 y 135/2013, relativas a la ley general de subvenciones*, in *REAF*, 20, Oct. 2014, 17.

⁴⁴ STC 186/1988; 188/1989.

⁴⁵ STC 171/1996; 222/2006.

⁴⁶ STC 179/1985; 96/1990.

Da un lato si percepisce, infatti, la tensione tra certe decisioni e la disciplina posta dalla fonte costituzionale. Non a caso, la stessa Corte costituzionale italiana, a livello di principio e in maniera piuttosto tuzioristica, si sente in dovere di puntualizzare che il contesto di crisi economico-finanziaria non è di per sé idoneo a legittimare il legislatore nazionale ad agire unilateralmente, a prescindere dal riparto di competenze, ovvero – testualmente – che nemmeno «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione»⁴⁷.

Dall'altro lato, il formante giurisprudenziale dimostra anche una certa proattività rispetto a quello dottrinale, superando la consolidata elaborazione dei criteri ordinatori tradizionali (o appoggiandovisi solo formalmente) e risolvendo le antinomie tra fonti con formule che dissimulano concezioni sistemiche in cui la competenza in sé e per sé non ha più un significato dirimente.

3.3. Il metodo negoziale nei rapporti finanziari.

Ulteriori spunti possono essere tratti, infine, dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali sull'applicazione del principio negoziale come criterio regolatore dei rapporti finanziari tra livelli di governo.

Preliminarmente è opportuno definirne l'ambito di applicazione nell'ordinamento italiano, ove non il principio negoziale non riguarda le Regioni ordinarie. A fronte di riduzioni unilaterali dell'ammontare del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale *standard* operate dal Parlamento, la giurisprudenza costituzionale ha infatti avuto modo, anche di recente, di escludere che il mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni (secondo il metodo seguito fino a quel momento) potesse determinare l'invalidità della disposizione legislativa⁴⁸. Vi è stato sul punto un ulteriore momento di discussione a seguito di una innovativa sentenza della Corte⁴⁹, secondo la quale la mancata previsione dell'intesa con le Regioni nel procedimento di adozione dei decreti legislativi in materie dove si intrecciano competenze statali e regionali determina l'invalidità della legge delega⁵⁰. La Corte ha tuttavia successivamente ribadito di non aver «mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel

⁴⁷ Corte cost., sent. 148/2012.

⁴⁸ Corte cost., sent. 192/2017.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 251/2016.

⁵⁰ Non è mancata l'opinione dottrinale che – nel dubbio sull'applicabilità di tale principio anche al procedimento di adozione della legge ordinaria – aveva avanzato l'ipotesi di una sua utilità proprio con riferimento alle disposizioni legislative di coordinamento della finanza pubblica: preso atto della loro inequivocabile attitudine a incidere su ambiti di competenza (anche esclusiva) regionale, il perseguimento di un metodo collaborativo avrebbe permesso di raggiungere al meglio il contemperamento tra le ragioni unitarie dei vincoli finanziari e quelle dello svolgimento delle funzioni costituzionali delle autonomie territoriali. M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it, 21 marzo 2017, 7.

procedimento di formazione delle leggi» e di aver «costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo»⁵¹.

Il principio pattizio trova dunque il suo precipuo campo di applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, i cui statuti stabiliscono che le norme statutarie in materia finanziaria possano essere modificate attraverso una legge ordinaria statale, il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e l'ente autonomo⁵². A partire da tali previsioni si può affermare – citando la Corte – che «detta procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali»⁵³.

Ciò premesso, la dottrina della Corte costituzionale rispetto alle Autonomie speciali in materia di rapporti finanziari con lo Stato si può riassumere nei termini seguenti. La clausola di salvaguardia di cui all'art. 27 l. n. 42/2009 prevede che la disciplina statale si applichi alle Regioni speciali «in conformità con i rispettivi statuti e con le procedure pattizie previste per l'adozione dei decreti di attuazione degli statuti». Essa esclude dunque la diretta applicabilità delle norme statali⁵⁴, a meno che non vi sia una precisa indicazione di segno contrario in una specifica disposizione⁵⁵; in quest'ultimo caso, laddove la fonte statale si fondi sul titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica, essa deve limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non deve prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi; fermo restando che laddove, invece, si tratti di competenza esclusiva dello Stato, la negoziazione paritaria non opera⁵⁶. La determinazione statale unilaterale del concorso delle Speciali agli obiettivi di finanza pubblica risulta inoltre legittima in considerazione della necessità di rispettare la tempistica imposta dal diritto dell'UE sulla presentazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri: in questi casi il principio dell'accordo non implica infatti un vincolo di risultato, bensì di metodo, mentre la negoziazione può avvenire solo *ex post*, su aggregati già stabiliti a livello centrale⁵⁷. Il limitato

⁵¹ Corte cost., sent. 237/2017.

⁵² Questo vale per quattro dei cinque statuti vigenti: art. 63, c. 5, St. Friuli Venezia Giulia; art. 54, c. 5, St. Sardegna; art. 50, c. 5, St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*; art. 104, c. 1, Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

⁵³ Così Corte cost., sent. 155/2015, cons. dir. 6.2.

⁵⁴ Corte cost., sent. 178/2012, sent. 241/2012.

⁵⁵ Corte cost., sent. 193/2012.

⁵⁶ Corte cost., sent. 26/2014.

⁵⁷ Corte cost., sent. 19/2015.

spazio di operatività del principio negoziale trova riscontro nella declaratoria d'incostituzionalità solo in caso di totale omissione⁵⁸.

Ciò detto, al di là delle note difficoltà di districare l'intreccio di competenze statali e regionali sulla base di elenchi di materie, che inevitabilmente si riflette anche sull'identificazione dei contenuti e dei contorni della potestà esclusiva delle Speciali e, quindi, sulla latitudine del campo di applicazione del metodo negoziale, è comunque evidente che anche laddove la Corte utilizza l'art. 27 come norma interposta per quanto concerne la procedura concertata, non giunge a ritenere quest'ultima «costituzionalmente necessaria»⁵⁹, poiché posta da norma di rango non costituzionale ma ordinario, derogabile da un successivo atto avente la stessa forza. Con ciò marcando notevolmente la distanza rispetto alla ricostruzione pervasiva e realmente biunivoca del principio della *Bundestreue*⁶⁰ (la lealtà federale) nell'ordinamento tedesco; ma anche rispetto a quella più attenuata funzione di divieto di eccesso o di abuso di potere, ricondotta nel sistema austriaco al *Berücksichtigungsprinzip*⁶¹ (principio di reciproca considerazione).

Su un altro piano, analizzando la dottrina della Corte sulla base delle tecniche di giudizio usualmente utilizzate per l'individuazione e l'interpretazione del blocco di costituzionalità, si evince come la Consulta non consideri minimamente la possibilità di ritenere l'art. 27 una norma di attuazione del dettato costituzionale che segni un punto non reversibile sul percorso della tutela delle specialità, valorizzandone per tale via il contenuto precettivo perlomeno sul piano dell'interpretazione, se non sul quello della teoria delle fonti⁶². In altri termini, il principio negoziale non assume pienamente nemmeno quel carattere contro-sistemico, di temperamento delle dinamiche centralistiche sottese all'attuale forma di Stato, che si riscontra invece nel panorama comparato per ciò che concerne gli ordinamenti composti⁶³.

⁵⁸ Ad es., Corte cost., sent. 65/2015. Più di recente, la giurisprudenza ha dimostrato di trattare in maniera differenziata gli accordi riconducibili al c.d. coordinamento dinamico – ossia volti a disciplinare singole misure finanziarie di gestione –, non esclusi dal riparto degli ulteriori oneri finanziari previsti dalla legge di stabilità, e quelli invece riconducibili al coordinamento statico, che definiscono *ex ante* i tagli alla spesa che possono essere imposti dallo Stato all'ente territoriale sulla base dell'evoluzione del quadro finanziario e che sono invece in grado di vincolare il legislatore statale, garantendo un affidamento effettivo sulle risorse a disposizione nel tempo sul piano quantitativo. V. sent. 154/2017, sulla quale F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, *Le Regioni*, 6, 2017, 1331 ss.

⁵⁹ Corte cost., sent. 23/2014.

⁶⁰ Su cui v. almeno P. EGLI, *Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden-Zürich, 2010.

⁶¹ Sul quale, v. P. PERNTHALER, *Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich*, Wien, 1989, spec. 57 ss.

⁶² Analogamente a quanto prospettato, per esempio, a proposito dell'art. 1, c. 3 l. n. 142/1990 e al divieto ivi contenuto di apportare deroghe alla legge se non mediante espressa modifica delle sue disposizioni: così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1997, 88 ss.

⁶³ Su cui si rinvia all'analisi di F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 1, 2014, 132 e 143 ss.

La giurisprudenza costituzionale si mantiene, in sintesi, nel solco delle elaborazioni consolidate e tarate su un modello uniforme di regionalismo e la previsione del momento negoziale viene letta come un mero limite procedimentale all'esercizio del potere pubblico, potendo lo Stato alla fine agire sempre con determinazione unilaterale, salvo il caso in cui contravvenga precedenti moniti della Corte⁶⁴.

Pare di poter quindi condividere le critiche formulate dalla dottrina al modo in cui il legislatore e la Corte costituzionale concepiscono il coordinamento finanziario⁶⁵. Questo, nella sua dimensione autentica, dovrebbe estrinsecarsi in un potere d'indirizzo di un soggetto realmente autonomo verso obiettivi comuni, realizzandosi quindi al meglio tramite il metodo negoziale. Invece, a fronte del numero e della puntualità delle norme unilateralmente imposte dallo Stato, il coordinamento finisce per assomigliare sempre di più a un rapporto di dipendenza coordinante-coordinato, dissimulante un paradigma gerarchico⁶⁶.

Anche nell'ordinamento spagnolo va escluso che il metodo negoziale nelle relazioni finanziarie fra livelli di governi riceva una garanzia a livello costituzionale. Il *Tribunal Constitucional* afferma infatti che il *principio de coordinación* (art. 156.1 Cost.) rappresenta la chiave per articolare il modello costituzionale⁶⁷ e lo collega al principio di leale collaborazione (*lealtad constitucional*)⁶⁸, ma esclude che dallo stesso possa dedursi una posizione di bilateralità in senso stretto o parità nei rapporti fra Stato e Comunità autonome, dal momento che il titolare del potere di coordinamento rimane in ultima analisi lo Stato⁶⁹.

Il metodo negoziale è invece pienamente incorporato nei sistemi di finanziamento di *País Vasco* e *Navarra* (noti rispettivamente come *Concierto* e *Convenio*), che costituiscono un'eccezione rispetto al sistema finanziario generale delle Comunità autonome⁷⁰. Essi sono caratterizzati dal fatto che le istituzioni territoriali disciplinano e riscuotono la maggior parte dei tributi, versando poi allo Stato quanto gli compete per il mantenimento delle spese affrontate dallo stesso sul territorio per erogare i servizi pubblici,

⁶⁴ Sent. 155/2015 in cui la Corte, vista la provvisorietà delle misure adottate dallo Stato e pur con un chiaro monito nei confronti del legislatore statale, non ha censurato le disposizioni impugnate non ritenendosi legittimata a dettare un assetto alternativo dei rapporti finanziari in quanto avrebbe invaso lo spazio di discrezionalità riservato al legislatore statale. Nella successiva sent. 188/2016 la Corte, verificato che lo Stato aveva stabilizzato il meccanismo censurato nella pronuncia innanzi richiamata, sempre a prescindere da qualsiasi forma di accordo con le Autonomie speciali, ha invece dichiarato l'illegittimità delle disposizioni impugnate per violazione del principio pattizio.

⁶⁵ A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie "alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni"*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, 1137 ss.

⁶⁶ F. CORTESE, *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014, 115 ss.

⁶⁷ STC 188/1988. Per un inquadramento, cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA MONCÓ, T. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, Madrid, 2013, 421-424.

⁶⁸ Ad esempio, STC 13/1992.

⁶⁹ STC 11/1984; 14/1986; 63/1986.

⁷⁰ A. NOVO ARBONA, *La excepcionalidad del Modelo Federal Foral Vasco*, Valencia, 2010, 209 ss.

nella misura stabilita con legge statale (*leyes del Cupo*): in entrambi gli statuti è codificato, con riferimento a tutti questi aspetti, il principio pattizio nei rapporti fra Stato e Comunità autonoma⁷¹. In un'importante pronuncia il *Tribunal Constitucional* ha riconosciuto che tale sistema costituisce il contenuto minimo della garanzia istituzionale del regime forale del *País Vasco*⁷², nella misura in cui la sua sparizione consisterebbe nella fine di un fattore essenziale per la sopravvivenza del medesimo regime⁷³.

Da ricordare, infine, che il giudice costituzionale – a seguito dell'approvazione della *Ley Organica* n. 1/2010 – svolge un importante ruolo di garanzia della specificità del sistema forale, in quanto la giurisdizione sui tributi istituiti dalle due Comunità è sottratta ai giudici ordinari e riservata al *Tribunal Constitucional* (c.d. blindatura – *blindaje* – del *Concierto*)⁷⁴.

4. Considerazioni di sintesi.

Dall'analisi sinteticamente compiuta emergono dunque alcuni tratti fondamentali del volto concretamente assunto dalla funzione arbitrale della giustizia costituzionale nello Stato regionale in concomitanza dell'incremento della conflittualità tra centro e autonomie, determinata dalla crisi economico-finanziaria e dalle conseguenti risposte centralizzatrici dei Governi e dei Parlamenti nazionali.

Si è visto, in particolare, come il tasso di politicità e di complessità dei casi abbia evidenziato oggettive torsioni degli strumenti e delle tecniche di giudizio tradizionali.

Ciò si riverbera sia sui processi di decisione, che su quelli di giustificazione. Da un lato si palesa innanzitutto la carenza di tecniche decisorie che rendano compiutamente giustiziabili i rapporti finanziari, con un utilizzo a geometria variabile della dottrina della *political question* e un'applicazione funzionale degli istituti processuali. Dall'altro il limite delle strutture linguistiche diviene sempre più relativo (incidendo la giurisprudenza sul riparto di competenze), con la creazione, di fatto, di nuovi criteri ordinatori, attraverso tecniche di validazione che hanno, tra l'altro, un effetto omologante la posizione degli enti sub-statali nei confronti dello Stato centrale.

Da più parti in dottrina si sono levate aspre critiche sull'atteggiamento delle Corti rispetto alla gestione del problema della sostenibilità del debito pubblico, con esplicite accuse di accondiscendenza rispetto alle

⁷¹ Il punto di riferimento a livello costituzionale è la *Disposición n Adicional Primera* della Costituzione del 1978, la quale afferma che la stessa «*ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*».

⁷² Il regime finanziario forale è fondato sulla *disposición adicional primera* della Costituzione, la quale afferma «*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomías*». Si tratta di istituti pre-costituzionali, propri di alcuni territori, che hanno trovato riconoscimento nella Costituzione e vengono recepiti all'interno degli Statuti di autonomia: J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999, 97 ss.

⁷³ STC 76/1988.

⁷⁴ La legittimità di questa scelta è stata confermata con STC 116/2016.

politiche governative. Il problema non è tanto questo, quanto piuttosto il modo in cui, pur avallando *bic et nunc* le decisioni basate sullo stato di necessità, il Giudice costituzionale intenda interpretare il proprio ruolo nel sistema.

La Corte italiana, in particolare, nell'assecondare le politiche accentratrici, al di là di qualche *obiter*, spesso pare non aver considerato con la dovuta attenzione che se esse possono ritenersi l'unica opzione possibile per fronteggiare l'emergenza nel breve periodo, non possono essere vagliate con lo stesso scrutinio deferente al di fuori di tale contesto e, quindi, in prospettiva. Di qui l'inadeguatezza di strumenti di giudizio meramente caducatori e la necessità di un più ampio utilizzo della tecnica monitoria in sede di motivazione delle decisioni, anche per indicare approcci culturali alternativi, al fine di bilanciare il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria regionale.

Da segnalare invece positivamente, al riguardo, il recente filone giurisprudenziale che tende a ricostruire i fondamenti interpretativi della disciplina di settore⁷⁵ attraverso suggestioni che ben potrebbero tradursi in strumenti normativi di razionalizzazione della materia e che paiono basate sulla consapevolezza che le istituzioni democratiche sono oggi profondamente condizionate dalle decisioni sui bilanci, poiché i flussi di risorse sono un fatto costituzionalmente rilevante⁷⁶.

D'altro canto, dal momento che le Corti sono comunque costrette a prendersi in carico un contenzioso ad alto tasso di politicità, spesso a fronte di un quadro normativo complesso, composito e instabile, sarebbe auspicabile che lo facessero ponendosi un obiettivo, che potrebbe considerarsi una sorta di preorientamento assiologico, precedente ogni operazione di bilanciamento: dare un contributo alla responsabilizzazione complessiva del sistema, che non si consegue tanto mediante modelli procedurali unilateralmente imposti, quanto piuttosto con metodi che facciano comprendere alle parti in causa che addivenire a una scelta condivisa è nell'interesse di ciascuna. Una rinnovata lettura, dunque, innanzitutto del principio di leale collaborazione e del metodo negoziale – peraltro di derivazione schiettamente giurisprudenziale – che, proprio per le accennate caratteristiche della funzione arbitrale delle Corti, possono espandere la loro efficacia anche nella prospettiva dei processi di integrazione sovranazionale e, verso l'interno, sul piano della tutela dei diritti.

⁷⁵ Si pensi al principio di equilibrio dinamico come chiave di lettura del principio di pareggio del bilancio, al tema della contabilità di mandato come criterio per ricomporre disponibilità e responsabilità delle risorse, all'idea di fondo del bilancio come bene pubblico e, soprattutto, alla trasparenza come «clausola generale al servizio dell'informazione democratica e a garanzia del principio di rappresentanza»: A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 871.

⁷⁶ Per una ricognizione di alcuni dei profili di maggior rilievo, A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit. e IDEM, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.



Si potrà obiettare che non spetta alla Corte tracciare la strada al legislatore. È vero; tuttavia, nell'esercizio della funzione arbitrale, la Corte è in grado di procurarsi tutti gli strumenti di legittimazione che le consentano, se non di tracciargli la strada, perlomeno di illuminargliela.