

Osservatorio sulle fonti

LA “DECRETAZIONE DELLA CRISI” E LA TORSIONE ACCENTRATRICE DEL REGIONALISMO ITALIANO¹

di *Elena A. Ferioli*²

SOMMARIO: 1. La “decretazione della crisi” e le Regioni: uno sguardo d’insieme. - 2. La “decretazione della crisi” e la fonte statutaria regionale. - 3. “Decretazione della crisi” ed autonomia regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale. - 3.1. Decretazione d’urgenza e parametro dei giudizi costituzionali in via principale. - 3.2. Competenze trasversali e coordinamento finanziario nella dinamica centripeta della giurisprudenza costituzionale. - 4. Conclusioni.

The paper aims to assess the impact of the Government’s decrees having the force of ordinary laws on the Regions’ legislation and their independent financial resources, during the economic and financial crisis.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale e da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità.

² Professore Associato presso l’Università del Molise.

Osservatorio sulle fonti

1. La “decretazione della crisi” e le Regioni: uno sguardo d’insieme

La “decretazione della crisi”, ovvero quella decretazione d’urgenza che ha svolto un ruolo preponderante nella definizione delle misure di contrasto alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, ha avuto un impatto consistente sul regionalismo italiano. L’analisi dei decreti-legge adottati a partire dalla 16° legislatura sino a circa il primo anno e mezzo della 17°, mostra con evidenza come i diversi Governi susseguiti nel periodo abbiano, mediante la decretazione d’urgenza, inciso profondamente sul livello di governo regionale, sotto il profilo ordinamentale, competenziale e finanziario³.

Considerando nell’insieme questa normativa, le disposizioni in questione sono quasi sempre contenute in decreti dedicati alla stabilizzazione finanziaria, al riequilibrio

³Si fa riferimento ai decreti-legge con disposizioni di interesse regionale, tra cui possiamo ricordare:

Governo Berlusconi-IV: d.l. n. 112/2008 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” (c.d. decreto omnibus) conv. con mod. in l. n. 133/2008; d.l. n. 2/2010 “Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”, conv. con mod. in l. n. 42/2010; d.l. n. 78/2010 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, conv. con mod. in l. n. 122/2010; d.l. n. 98/2011 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, conv. con mod. in l. n. 111/2011; d.l. n. 138/2011 “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo”, conv. con mod. in l. n. 148/2011.

Governo Monti-I: d.l. n. 201/2011 “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici” (c.d. decreto salva-Italia) conv. con mod. in l. n. 214/2011; d.l. 1/2012 “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività” (c.d. decreto cresci-Italia), conv. con mod. in l. n. 27/2012; d.l. 5/2012 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo” (c.d. decreto semplifica-Italia) conv. con mod. in l. n. 35/2012; d.l. n. 52/2012 “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica” (c.d. decreto *spending review*) conv. con mod. in l. n. 94/2012; d.l. n. 83/2012 “Misure urgenti per la crescita del Paese” (c.d. decreto sviluppo) conv. con mod. in l. n. 134/2012; d.l. n. 95/2012 “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” (c.d. decreto *spending review bis*) conv. con mod. in l. n. 135/2012; d.l. n. 174/2012 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, conv. con mod. in l. n. 213/2012; d.l. n. 179/2012 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (c.d. decreto sviluppo *bis*) conv. con mod. in l. n. 221/2012; d.l. 35/2013 “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti locali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali” (c.d. decreto pagamenti P.A.), conv. con mod. in l. n. 64/2013.

Governo Letta-I: d.l. n. 69/2013 “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia” (c.d. decreto Fare), conv. con mod. in l. n. 98/2013; d.l. n. 120/2013 “Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione” conv. con mod. in l. n. 137/2013; d.l. n. 126/2013 “Misure urgenti in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario” decaduto.

Governo Renzi-I: d.l. n. 16/2014 “Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche” conv. con mod. in l. n. 68/2014; d.l. n. 66/2014 “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale” (c.d. decreto competitività), conv. con mod. in l. n. 89/2014; d.l. n. 133/2014 “Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive” (c.d. decreto sblocca-Italia), conv. con mod. in l. n. 164/2014.

Osservatorio sulle fonti

finanziario degli enti territoriali o alla revisione della spesa pubblica, benché, come si mostrerà nelle pagine seguenti, una parte delle misure previste abbia avuto degli effetti che vanno ben oltre il risparmio della spesa pubblica, andando ad incidere sui rapporti tra le fonti, sul riparto delle competenze tra i livelli di governo e sull'assetto complessivo del regionalismo italiano.

Raramente però questi decreti sono caratterizzati da un contenuto omogeneo o parzialmente omogeneo, essenzialmente circoscritto alle questioni finanziarie inerenti l'ordinamento regionale o, più in generale, degli enti autonomi territoriali, mentre molto più spesso si tratta di decreti che incidono su molteplici settori, più o meno eterogenei tra loro, ma le cui previsioni sono accumulate dalla qualificazione di essere misure urgenti per fronteggiare la crisi economica e favorire lo sviluppo, secondo una tendenza già conosciuta, ma che l'emergenza macroeconomica ha senza dubbio acuito⁴.

Non infrequentemente, sulle disposizioni contenute nella decretazione d'urgenza dedicate alle regioni intervengono in successione più decreti-legge, anche a distanza di poco tempo l'uno dall'altro, determinando così una successione concatenata di norme, cosa che da un lato deve comunque essere valutata alla luce dei presupposti di necessità e urgenza, e d'altro canto certo non agevola la stabilizzazione delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo⁵. Altre volte la concatenazione tra queste fonti si presenta come una reiterazione, quando alcune delle disposizioni di un decreto non convertito ed altre introdotte durante l'esame parlamentare dello stesso, poi decaduto, vengono riproposte in decreti successivi⁶. Altre volte, ancora, la concatenazione tra atti normativi riguarda un decreto-legge, che rinvia ad un altro atto del Governo (per esempio, un d.P.C.M.), che a sua volta recepisce linee guida della Conferenza Stato-Regioni, secondo una successione sequenziale di atti piuttosto atipica, nella quale i pur importanti elementi di cooperazione assicurati dal coinvolgimento della Conferenza, possono sollevare incertezze in ordine all'efficacia normativa degli atti relativi e quindi al conseguente inquadramento rispetto al riparto delle competenze tra i livelli di governo⁷.

⁴ Vd. Camera dei Deputati, I Commissione permanente, *Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, 15.7.2015, 14.

⁵ Vd. per esempio, art. 2 d.l. n. 174/2012, modificato dal d.l. n. 76/2013; art. 13 c. 14 d.l. n. 201/2011 modificato dall'art. 4 c. 5 d.l. n. 16/2012.

⁶ Vd. d.l. n. 126/2013 "Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali", decaduto, ed il cui contenuto fu parzialmente ripresentato nel d.l. n. 151/2013 (anch'esso decaduto), ed ulteriormente trasposto nel successivo d.l. n. 16//2014, convertito (finalmente) in l. n. 68/2014. Peraltro si noti che il d.l. n. 126/2012 è decaduto a seguito di rinuncia del Governo Letta dopo lettera "critica" del Presidente della Repubblica e di cui una parte delle disposizioni sarebbero confluite nella legge di stabilità 2014.

⁷ Vd. d.l. n. 174/2012, art.1 c. 9 d.P.C.M. 21.12.2012 che recepisce le linee guida della deliberazione della Conferenza Stato-Regioni del 6.12.2012 sul rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari regionali e la relativa articolazione, impugnato davanti alla Corte costituzionale da parte regionale sostenendo che il d.l. attribuiva "un potere sostanzialmente normativo" alla Conferenza Stato-Regioni ed al Presidente del Consiglio e, conseguentemente, violava la disposizione costituzionale sulla potestà regolamentare. La Corte, nella sent. n. 39/2014, ha respinto la questione, sostenendo che il d.P.C.M. è privo di contenuto normativo, limitandosi a indicare criteri e regole tecniche per assicurare omogeneità

Osservatorio sulle fonti

Inoltre, anche nell'ambito dei decreti-legge di interesse regionale si riscontrano casi di "innesto" dei contenuti di un provvedimento, prima della scadenza del termine per la conversione, sul testo di altri decreti in corso di conversione⁸. Altre volte, misure destinate alla ristrutturazione del debito degli enti territoriali contenute in un decreto-legge sono confluite, prima della conversione, nella legge di stabilità, venendo così inserite in un indirizzo più organico di definizione delle relazioni finanziarie tra centro e periferia⁹. Si tratta di una prassi consolidata, che consente al Governo di anticipare, attraverso la decretazione d'urgenza, gli aspetti specifici della politica economica sulle autonomie, definita poi più organicamente nella manovra¹⁰.

Si notano tuttavia sfumature differenti dell'indirizzo politico perseguito dai Governi del periodo nelle relazioni con le autonomie territoriali, che si riverberano sull'utilizzo della decretazione d'urgenza nella materia. In particolare, è soprattutto con il Governo Monti che emerge con chiarezza la tendenza a considerare il livello di governo regionale (ma anche quello locale) esclusivamente alla luce delle preponderanti ragioni di risparmio e snellimento della spesa pubblica, quasi che, è stato detto efficacemente, "le regioni e le autonomie locali (siano) un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è possibile azzerarle"¹¹. Sono infatti gli anni in cui si concentrano sulle regioni le nubi di due tempeste, per certi versi epocali, ovvero la c.d. *spending review* imposta dalla crisi finanziaria da un lato e una delle più gravi crisi di legittimazione mai affrontate dal livello di governo regionale, screditato agli occhi dell'opinione pubblica a seguito di noti scandali che investono la classe politica regionale nel 2012. In questa prospettiva, il decreto-legge pare divenire la fonte "tipica", lo strumento specializzato a cui il Governo ricorre di preferenza per la ridefinizione delle relazioni finanziarie (e non solo finanziarie) tra lo Stato e le regioni, poiché esso consente di far seguire alla situazione emergenziale indotta dalla crisi politica e finanziaria, la produzione immediata degli effetti normativi di correzione e rideterminazione di tali relazioni. Il risultato non è però una normativa esclusivamente "emergenziale" e per così dire contingente perché, a volte, le nuove discipline normative previste dispongono misure di intervento (per esempio in tema di

nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari regionali. Sul punto G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁸ Vd. d.l. n. 194/2012 "Disposizioni integrative per assicurare tempestività per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012" sono confluite nel d.l. n. 174/2012 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali"; d.l. n. 72/2013 "Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale" confluite nel d.l. n. 69/2013 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia".

⁹ Vd. d.l. n. 185/2014 "Misure urgenti in materia di proroga del termine di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario", decaduto per mancata conversione nel termine di 60 giorni e le cui disposizioni sono in parte confluite nella l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

¹⁰ A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006, p. 52.

¹¹ S. MANGIAMELLI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme (ottobre 2012)*, in www.issirfa.cnr.it, p. 15.

Osservatorio sulle fonti

composizione degli organi politici), che portano ad una rideterminazione permanente di taluni assetti ordinamentali delle autonomie territoriali.

Questa tendenza sembra subire una flessione soprattutto a partire dal Governo Renzi: in questi ultimi anni, infatti, il decreto-legge continua ad essere la fonte “specializzata” alla quale si affida la definizione di problematiche, a volte ricorrenti, nella gestione finanziaria degli enti territoriali¹², ma è evidente che la riflessione sul regionalismo italiano va oltre una logica emergenziale e viene affrontata attraverso un disegno ben più organico di riforma che sfocia nell’approvazione della legge costituzionale di revisione del Titolo V Cost. e del bicameralismo perfetto.

Nelle pagine seguenti cercheremo di illustrare l’impatto della normativa introdotta dai decreti-legge del periodo considerato sulle diverse componenti dell’autonomia regionale, con particolare riferimento a quella normativa.

2. La “decretazione della crisi” e la fonte statutaria regionale

Rispetto all’impatto prodotto dai decreti-legge della crisi sulla fonte statutaria regionale, vi è chi ha parlato di un “processo di decomposizione statutaria”¹³, ravvisando una vera e propria espropriazione di competenza per questa fonte normativa regionale, ad opera della decretazione d’urgenza della crisi tra il 2011 ed il 2012.

Se infatti già la l. n. 191/2009 (finanziaria 2010), integrata dai d.l. n. 2/2012 e d.l. n. 78/2010, aveva previsto un taglio dei costi degli apparati politico-amministrativi degli enti locali, provvedendo anche alla riduzione degli assessori e dei consiglieri comunali e provinciali, con il d.l. n. 138/2011¹⁴ il legislatore statale, utilizzando la “carota” della collocazione nella “classe di enti territoriali virtuosi”¹⁵ con riferimento alle regole del patto di stabilità interno, imponeva alle regioni ordinarie il “bastone” dell’adeguamento ad alcuni parametri riguardanti la determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali¹⁶ e la riduzione delle relative indennità. La logica del meccanismo premiale veniva in seguito superata con la successiva legge di stabilità 2012 (l. n. 183/2011) la quale, modificando la normativa in questione, istituiva un vero e proprio obbligo di adeguamento a carico delle regioni, slegando il taglio dei

¹² Si veda per esempio il problema dell’accumularsi di debiti nelle pubbliche amministrazioni che è stato affrontato compiutamente per la prima volta con il d.l. n. 35/2013, adottato dal Governo Monti e convertito in legge dal Parlamento della XVII legislatura eletto nel 2013. Successivamente il Governo Letta ha adottato il d.l. n. 102/2013 con il quale sono stati incrementati i pagamenti previsti per il 2013 senza ridurre quelli attesi per il 2014. Il Governo Renzi, a sua volta, con il d. l. n. 66/2014 ha stanziato ulteriori risorse e ha reso possibile la garanzia dello Stato sui crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

¹³ E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli Statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2013, p. 53.

¹⁴ Art. 14 d.l. n. 138/2011 conv. con mod. in l. n. 148/2011.

¹⁵ *Ex art.* 20 c. 3, d.l. n. 98/2011.

¹⁶ L’art. 14 d.l. n. 138/2011 prevedeva un limite massimo di consiglieri regionali collegato alla consistenza demografica di ciascuna regione e che il numero di assessori della giunta fosse contenuto entro un numero non superiore ad 1/5 di quello dei consiglieri, con arrotondamento all’unità superiore.

Osservatorio sulle fonti

consiglieri ed assessori e relativi trattamenti economici, a qualsiasi forma di premialità¹⁷.

La *ratio* della normativa, contenuta in un decreto recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria, non era ovviamente quella di procedere ad un riordino dell'assetto istituzionale delle regioni, ma era legata al risparmio di spesa connesso alle cariche politiche, poiché il pagamento delle relative indennità grava sui bilanci regionali, come mostra del resto il titolo di legittimazione evocato dal decreto, ovvero "il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica". Tuttavia, in nome di una potestà legislativa di tipo concorrente, lo Stato dettava disposizioni decisamente puntuali, ben lontane dalla fissazione di meri tetti di spesa. Poiché, peraltro, in linea di principio non si può escludere che un organo collegiale possa avere costi minori di uno omologo dotato di un numero di membri più esiguo¹⁸, la normativa del Governo incideva forse molto di più sui profili organizzativi degli organi politici regionali, che sui costi finanziari degli stessi.

Ciò desta ovviamente forti perplessità. Innanzitutto, sotto il profilo dei rapporti tra le fonti, si veniva a determinare una consistente compressione dell'ambito materiale di competenza statutaria. La materia in questione, infatti, è comunemente ricompresa nella forma di governo regionale, la cui disciplina appartiene, come è noto, al contenuto necessario degli statuti regionali¹⁹. Si veniva così a determinare un'indebita compressione della riserva di competenza statutaria, oltre che una palese subordinazione degli aspetti costituzionali dell'autonomia statutaria regionale alle necessità finanziarie contingenti²⁰, lasciando nelle "mani" del Governo, attraverso la decretazione d'urgenza, un aspetto delicato della strutturazione del circuito democratico regionale.

Nonostante ciò, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale della sola parte del decreto riferita alle regioni a statuto speciale in base alla prevalenza gerarchica della normativa di rango costituzionale (gli Statuti speciali) su quella

¹⁷ G. MOBILIO, *La Corte 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 www.forumcostituzionale.it.

¹⁸ G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in www.federalismi.it, n. 8/2013, p. 5. Sul decreto anche A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni ?*, in www.federalismi.it, n. 16/2011.

¹⁹ Sino alla riforma costituzionale del 1999, l'art. 122 Cost. riservava la determinazione del numero dei consiglieri alla legge statale. Nelle regioni ordinarie la composizione numerica degli organi consiliari era stata dapprima definita nella l. n. 108/1968 e l. n. 43/1995 mentre quella della giunta dagli Statuti del 1971. Con l'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999, la disciplina del numero dei consiglieri è stata ritenuta demandata agli statuti, soluzione avvalorata dalla Corte nelle sentt. n. 3/2006, n. 196/2003, n. 188/2011. Sul punto P. VIPIANA, *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 20 ss; N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia ?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, p. 36 e la bibliografia ivi citata.

²⁰ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme (ottobre 2012)*, cit., p. 8.

Osservatorio sulle fonti

primaria contenuta nel decreto in questione²¹, mentre riteneva non fondata la questione relativa alle norme riferite alle regioni ordinarie, con particolare riferimento alla composizione numerica degli organi politici. Ciò sulla base del fatto che tali disposizioni rispetterebbero un criterio di proporzionalità tra elettori, eletti e nominati di cui agli artt. 3, 49 e 51 Cost. Secondo la Corte, infatti, l'adozione con legge statale di criteri uniformi sulla composizione degli organi di governo regionale servirebbe ad evitare una marcata disegualianza territoriale nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori), senza che possa determinarsi una lesione delle prerogative regionali, stabilendo, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati²². Così, pur senza farvi esplicito riferimento, la Corte pare includere nel limite dell'armonia con la Costituzione di cui all'art. 123 Cost., i principi sull'eguaglianza del voto, principi che però sarebbero espressi e interpretati da una legge statale, il nostro decreto appunto, edificando un limite agli statuti da parte di leggi statali di diretta attuazione della Costituzione²³, cosa che sembra difficilmente compatibile con l'impianto complessivo del regionalismo italiano conseguente alle riforme del 1999 e del 2001. La pronuncia sembra così nel complesso ridefinire la posizione dello statuto regionale ordinario nel sistema delle fonti e ridimensionare in modo consistente l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie. Di fatto, pur di salvare l'intervento statale di contenimento della spesa pubblica, la Corte si spinge sino a riconoscere l'idoneità di un decreto-legge a porsi come limite per lo statuto regionale.

Peraltro, il d.l. n. 138/2011 inaugura un approccio governativo agli aspetti ordinamentali regionali che viene ribadito ed ulteriormente enfatizzato nel successivo d.l. n. 174/2012. Quest'ultimo decreto ha una genesi singolare in quanto la sua adozione fu sollecitata dalla Conferenza delle Regioni²⁴, a seguito degli scandali che investirono

²¹ L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in www.federalismi.it, n. 19/2012.

²² Corte cost. sent. n. 198/2012. Il decreto è stato dichiarato invece costituzionalmente illegittimo *in parte qua* rispetto alla sua applicazione alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome poiché in tal caso l'adeguamento da parte di queste ultime alla normativa statale richiede la modifica di fonti di rango costituzionale, a cui una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni. Tra i numerosi commenti: F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2012; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in www.amministrazioneincammino.it; S. MANGIAMELI, *La composizione dei consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. Cost.*, 2012, pp. 2869 ss.; F. CORVAJA, *Statuti regionali e «leggi della Repubblica»* in *Reg.*, 2013, p. 182 ss.; L. TRUCCO, *La Corte alla ricerca di un problematico equilibrio tra riduzione – degli emolumenti – dei consiglieri regionali e “rappresentanza politica” – dei nominati- nelle regioni (a proposito del punto 6.1 del “Considerato in diritto” della sent. n. 198/2012)*, in www.dirittiregionali.it. Vd. anche le sentt. n. 23/2014 e n. 35/2015 con nota di R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in www.forumcostituzionale.it.

²³ N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, p. 39.

²⁴ Vd. Conferenza delle Regioni, documento del 27.9.2012, atto 12/133/CRI/C1-C2 in www.regioni.it. Sul tema: F. GRANDI, *Il decreto-legge n. 174 del 2012 (e dintorni): tagli ai “costi” della politica ed enti*

Osservatorio sulle fonti

la classe politica di alcune di esse, nel tentativo di restituire credibilità alle istituzioni territoriali attraverso una coraggiosa assunzione di responsabilità²⁵. La Conferenza richiedeva infatti al Governo di intervenire a stabilire “nuovi parametri per regione relativi a tutti i costi della politica”, precisando persino lo strumento normativo da utilizzare ovvero proprio il decreto-legge “che garantisca un percorso veloce ed uniforme”. La vicenda ha del paradossale e dimostra l'estrema debolezza della classe politica regionale che invece di ricercare dentro le pieghe della propria autonomia costituzionale la via per una reazione alla crisi di legittimazione e per un rinnovato rigore finanziario, invoca un intervento pervasivo ed uniformante dello Stato, apparentemente dimentica di aver in precedenza sollevato una questione di costituzionalità sulla normativa in questione dinnanzi alla Corte in quanto ritenuta lesiva delle proprie prerogative. L'indicazione sull'utilizzo del decreto-legge per intervenire in materia riconferma peraltro l'idea che tale fonte sia tendenzialmente considerata lo “strumento” preferenziale a cui ricorrere per la correzione delle relazioni finanziarie (e non solo finanziarie) tra lo Stato e le regioni per via della sua capacità di produrre immediatamente gli effetti normativi relativi. Nel caso di specie, però, il risultato non è una normativa “emergenziale” e contingente, ma una rideterminazione permanente dei taluni aspetti degli assetti ordinamentali delle regioni, cosa che appare davvero poco compatibile con la *ratio* originaria della fonte prevista dall'art. 77 Cost.

L'intervento statale sui costi della politica regionale seguito a tali vicende (d.l. n. 174/2012) risulta ulteriormente inasprito²⁶. Si richiedono alle regioni ulteriori misure finalizzate alla riduzione dei costi della politica, ribadendo i parametri di diminuzione del numero dei componenti di Consigli e Giunte regionali e disponendo altre norme sul contenimento delle indennità di consiglieri ed assessori, spese di esercizio del mandato, vitalizi dei componenti degli organi regionali, controllo sui gruppi consiliari dei consigli regionali, a cui si aggiungono disposizioni sul rafforzamento della partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria regionale. Ne consegue una normativa che affianca misure sostanziali a sanzioni, fortemente eterogenea, che spazia dal trattamento economico del personale politico in senso stretto, alla organizzazione amministrativa degli organi di vertice, alla liquidazione di società pubbliche.

La spinta all'adeguamento da parte delle regioni a tali regole si fa ancora più pressante poiché, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il d.l. n. 174/2012 stabilisce che dall'anno 2013, l'80% dei trasferimenti erariali alle regioni (ad esclusione di sanità e trasporti) sia erogato solo a condizione che tali norme abbiano trovato

locali, in R. CALVANO (a cura di), *Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, ESI, Napoli, 2015, p. 165; G. MOBILIO, *La Corte torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale*, cit., p. 4. Sugli scandali della classe politica regionale nel 2012: M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2013, p. 47 ss.

²⁵ N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia ?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, p. 31.

²⁶ D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2013; E. CIVETTA, *La mappa delle novità contenute nel d.l. n. 174/2012*, in *La Finanza Locale*, n. 6/2012, p. 8 ss.

Osservatorio sulle fonti

attuazione nell'ordinamento regionale²⁷. Peraltro tale provvedimento prevede anche degli strumenti sanzionatori di natura non finanziaria, poiché stabilisce che il mancato adeguamento entro un termine di 90 giorni assegnato dal Governo, debba considerarsi “grave violazione di legge” ai sensi dell’art. 126 Cost. e quindi consentire lo scioglimento del Consiglio regionale. La svolta accentratrice statale è tale da abilitare un intervento sanzionatorio sugli organi regionali di eccezionale gravità, appellandosi ad uno strumento mai utilizzato sino ad oggi nella storia repubblicana²⁸.

Si tratta di un nuovo colpo inferto all'autonomia regionale, al sistema delle fonti e alla stessa rappresentanza politica territoriale. Particolarmente compressa sul piano delle fonti risulta nuovamente l'autonomia statutaria regionale, per le evidenti ricadute della normativa sull'ordinamento interno degli organi fondamentali della regione e quindi sulla fonte statutaria e le fonti da esso dipendenti²⁹, giustificata dalla “onnivora” competenza legislativa statale in materia coordinamento della finanza pubblica.

E' interessante notare però che, in sede di conversione del decreto, si registra un parere contrario della commissione parlamentare per le questioni regionali³⁰, che ha giudicato insufficiente l'impianto complessivo del provvedimento e di non piena compatibilità con le prescrizioni del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento ai controlli della Corte dei conti sugli atti delle regioni, dei gruppi consiliari e delle assemblee regionali e di enti locali, ma nel parere si rinvengono anche interessanti riferimenti alla necessità di un rafforzamento della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali in merito al contenimento delle spese. Rilievi critici e proposte di emendamento sono venute anche dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome³¹, peraltro non sempre accolte in sede di conversione.

Il d.l. n. 174/2012 è stato poi oggetto di impugnativa innanzi alla Corte costituzionale da parte di alcune regioni speciali e la Corte ha giudicato questa volta non fondate le censure riguardanti la normativa sui tagli dei costi alla politica in virtù della clausola di salvaguardia che dispone che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti alla normativa in questione, “compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme

²⁷ Inoltre qualora l'adeguamento regionale alle norme del decreto avesse richiesto modifiche statutarie, le regioni sarebbero dovute intervenire sui loro Statuti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso. Per quelle regioni nelle quali si sarebbero tenute le consultazioni elettorali, il termine di sei mesi sarebbe decorso a partire dalla data della prima riunione del nuovo Consiglio regionale e, in ogni caso se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la regione non avesse provveduto all'adeguamento statutario in base alle disposizioni di cui al d.l. n. 138/2011 “*le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011*”.

²⁸ Come osservato da D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in www.federalismi.it, n. 14/2013, p. 10 ss.

²⁹ Come osservato da E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia*, cit., p. 51.

³⁰ Commissione per le questioni regionali, 24.10.2012.

³¹ Atto della Conferenza 12/140/CU3/c2.

Osservatorio sulle fonti

di attuazione³². Sono così fatte salve in via indiretta tutte quelle previsioni sostanziali stabilite dal Governo sulla riduzione dei costi della politica che non siano coperte dallo Statuto o dalle leggi c.d. statutarie³³. Alla fine, quindi, nemmeno le regioni speciali si sono potute sottrarre completamente alla stretta imposta dal Governo nazionale sui costi della politica regionale ed alle relative interferenze sugli aspetti ordinamentali e nemmeno al sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti ivi previsto, avendo la Corte costituzionale ritenuto di considerare in astratto legittimo l'obbligo di adeguamento alle nuove tipologie di controllo previste dal decreto in questione, anche se poste in essere al di fuori del quadro delle previsioni statutarie speciali, salva la verifica che tali nuovi poteri affidati alla Corte dei conti non contrastino con l'autonomia territoriale in sé considerata³⁴.

Peraltro, si segnala che, nell'ambito della più estesa disciplina sul controllo della gestione finanziaria regionale (di cui si dirà più avanti), il d.l. n. 174/2012 prevedeva anche il controllo da parte della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari. Si tratta di controlli incisivi che in un primo tempo prevedevano addirittura la decadenza del gruppo consiliare che non provvedeva alla regolarizzazione del rendiconto dal diritto di erogazione di risorse da parte del consiglio regionale, con l'evidente rischio che ciò potesse compromettere l'esercizio delle funzioni pubbliche affidate ai gruppi in seno alle assemblee regionali. La Corte costituzionale è intervenuta dichiarando l'incostituzionalità di quest'ultima previsione e sostenendo il carattere meramente documentale del controllo svolto sulla rendicontazione dei gruppi da parte della Corte dei conti³⁵. Come si vede, si tratta di un profilo di estrema delicatezza, che rivela la grande tensione tra le esigenze del controllo della finanza pubblica e le garanzie di autonomia regionale, così come declinate nell'indipendenza dei relativi organi legislativi e nelle relative fonti.

3. "Decretazione della crisi" ed autonomia regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale

³² Art. 2 c. 4, d.l. n. 174/2012.

³³ Corte cost. sent. n. 23/2014. La pronuncia ribadisce che l'art. 126 Cost. è applicabile solo alle regioni ordinarie poiché la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti (come il numero dei consiglieri), mentre dichiara non fondate le censure riguardanti le norme sul taglio degli assessori, la determinazione del trattamento economico dei consiglieri e altre indennità ed emolumenti, la disciplina della pubblicità dello stato patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di governo, la disciplina dei rimborsi e spese dei gruppi politici, poiché demandate dagli Statuti delle regioni speciali ricorrenti alla legge regionale o a leggi statutarie che, a loro volta, la demandano a leggi regionali. Sulla sentenza G. MOBILIO, *La Corte torna a pronunciarsi*, cit.; F. GRANDI, *Il decreto-legge n. 174 del 2012*, cit., p. 172-173.

³⁴ Corte cost., sent. n. 39/2014. Al riguardo la Corte ha introdotto una distinzione tra controlli collaborativi e sanzionatori sulla quale si rinvia a 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 *www.osservatorioaic.it*, aprile 2014; F. GRANDI, *Il decreto-legge n. 174 del 2012*, cit., p. 172-173.

³⁵ Corte cost., sent. n. 39/2014.

Osservatorio sulle fonti

3.1. Decretazione d'urgenza e parametro dei giudizi costituzionali in via principale

I decreti-legge della crisi hanno previsto una forte riduzione dei trasferimenti statali, tagli cospicui alle spese degli enti territoriali, modalità concordate di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, interventi di modifica ai decreti legislativi adottati a seguito della l. n. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale.

La lettura più diffusa e condivisa sia da parte regionale, che nella riflessione scientifica, su questa cospicua normativa è che essa abbia determinato una consistente riduzione degli spazi normativi destinati alle leggi delle regioni ed alla relativa autonomia finanziaria di entrata e di spesa, dando nuovo impulso a quel processo di espansione delle prerogative statali in materie regionali che era già in atto a seguito della progressiva rilettura del riparto delle competenze delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione ed in gran parte sostenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale durante l'ultimo decennio³⁶.

Per tali ragioni, non sorprende che i decreti della crisi siano stati frequentemente impugnati dalle regioni innanzi alla Corte, dando vita ad un contenzioso costituzionale in via principale consistente, nel quale i parametri di costituzionalità invocati sono stati non solo la violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze ma anche, frequentemente, dell'art. 77 Cost. E' noto, infatti, che a fronte di un'originaria giurisprudenza costituzionale restia a riconoscere piena legittimazione delle regioni a denunciare la violazione di norme costituzionali diverse da quelle contenute nel Titolo V Cost., la Corte ha ammesso più di recente che le autonomie regionali possano evocare parametri di legittimità diversi dalle disposizioni sul riparto materiale delle competenze, se la lamentata violazione "ridondi" in lesione delle attribuzioni regionali e le regioni ricorrenti abbiano indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione³⁷.

Con particolare riferimento alla violazione dell'art. 77 Cost., la cosiddetta "regola della ridondanza" ha consentito il superamento della giurisprudenza costituzionale pregressa che sino alla fine degli anni novanta dichiarava inammissibili le questioni sollevate dalle regioni in violazione di tale disposizione costituzionale, negando

³⁶ M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012.

³⁷ Corte cost. sentt. n. 52/2010, n. 278/2010, n. 128/2011 (, n. 22/2012, n. 80/2012, n. 151/2012, n. 178/2012, n. 187/2012, n. 198/2012, n. 199/2012, n. 200/2012, n. 298/2012, n. 311/2012, n. 46/2013, n. 20/2013, n. 8/2013. Sul tema della "ridondanza", da ultimo: M. CECCHETTI, *La "ridondanza", tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 279 ss.; D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in www.forumcostituzionale.it; F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino 2014, p. 178 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2013, p. 169 ss. nonché la V ed., 2016, p. 172.

Osservatorio sulle fonti

l'influenza sulle competenze regionali della violazione delle regole costituzionali in materia di decretazione d'urgenza. Per questa via è perciò oggi ammessa la possibilità che la regione possa sollevare questione di legittimità avverso i decreti-legge statali ex art. 77 Cost.³⁸, ove adduca che da tale violazione derivi un'illegittima compressione delle competenze regionali costituzionalmente previste, richiedendone lo scrutinio rispetto ai presupposti di necessità ed urgenza. E' quindi possibile osservare in quest'ambito una vera e propria "torsione"³⁹ della giurisprudenza della Corte, il cui esame si è spinto con crescente insistenza, nei giudizi in via principale, sulla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, la giurisprudenza costituzionale sui decreti-legge della crisi, sembra aver apportato qualche ulteriore elemento di novità.

Innanzitutto, dal punto di vista processuale, si può segnalare che nella giurisprudenza costituzionale di questo periodo emerge la tendenza da parte della Corte a semplificare la motivazione della "ridondanza" rispetto alla violazione delle norme costituzionali sulle fonti, nel senso che mentre in passato essa pretendeva che la regione argomentasse, con un ragionamento complesso, il nesso concreto tra la violazione della disposizione costituzionale esterna al Titolo V Cost. e la compressione della competenza regionale, nella sentenza n. 22/2012⁴⁰ la Corte ha dato per dimostrata la ridondanza della violazione dell'art.77 Cost. da parte di alcune disposizioni del d.l. n. 225/2010 "mille proroghe", semplicemente sulla base della constatazione, da parte regionale, che la disciplina normativa impugnata toccava una materia di propria competenza (nella specie, la protezione civile). Peraltro, la riproposizione del medesimo

³⁸ Si noti inoltre che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, la regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge "può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore" della relativa legge di conversione, perché "soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione" (da ultimo, sentt. n. 232/2011; n. 139/2012).

³⁹ M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012, p. 3.

⁴⁰ Corte cost. sent. n. 22/2012 con commenti di R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in www.federalismi.it, n. 5/2012; C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in www.forumcostituzionale.it; A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista"*, in www.forumcostituzionale.it; S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in www.giurcost.it; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in www.giurcost.it; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in www.giurcost.it; D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in www.giurcost.it; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2012.

Osservatorio sulle fonti

criterio di ammissibilità in altri casi⁴¹, conferma l'impressione che la Corte tenda a trattare le questioni sollevate dalle regioni in relazione ai parametri costituzionali sulle fonti in modo "accondiscendente"⁴², quasi collocando tali disposizioni in una posizione intermedia tra quelle contenute nel Titolo V Cost., che legittimano l'ammissibilità del ricorso regionale, e tutte le altre disposizioni costituzionali, in riferimento alle quali la legittimazione regionale sarebbe da ammettere, per via indiretta, in casi eccezionali. Si tratta di un orientamento giurisprudenziale che chi scrive ritiene condivisibile, in quanto capace di ampliare l'accesso al giudizio in via principale da parte delle regioni proprio con riferimento a quella categoria di fonti statali che più pesantemente ha inciso sulle attribuzioni regionali negli ultimi anni predisponendo una disciplina normativa non sempre coerente con le caratteristiche costituzionali tipiche del decreto-legge. Peraltro, la Corte ha avuto anche modo di precisare una sorta di pregiudizialità logico-giuridica delle censure riferite agli artt. 76-77 Cost. poiché, essendo le stesse riferite al corretto esercizio della funzione legislativa, l'eventuale fondatezza delle questioni regionali sollevate in riferimento a queste disposizioni porta evidentemente ad elidere il contenuto precettivo delle norme in esame.

In secondo luogo, sempre la sent. n. 22/2012 si segnala perché, nel merito, la Corte dichiara l'incostituzionalità di una disciplina generale di riparto delle funzioni e relativi oneri tra Stato e regioni, in materia di protezione civile, inserita nella legge di conversione del c.d. decreto-legge "mille proroghe" del 2010. L'incostituzionalità degli emendamenti apportati in sede di conversione non è tuttavia giudicata alla stregua della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza per le norme aggiunte⁴³, ma per l'uso improprio del potere parlamentare di conversione, con conseguente inserimento di norme eterogenee rispetto alla *ratio* del decreto-legge originario, in quanto estranee rispetto all'oggetto ed alla finalità dello stesso, ritenendo ciò elemento sintomatico di una lesione delle attribuzioni regionali in materia. Così il contenuto materiale delle norme impugnate viene considerato non solo rispetto al merito della disciplina posta dallo Stato, ma anche ai fini del tipo di fonte statale nella quale è contenuto, acquisendo da quest'ultimo punto di vista un'ulteriore rilevanza rispetto alla lesione delle competenze regionali. All'argomentazione relativa all'eterogeneità dei contenuti si aggiunge, inoltre, la considerazione che l'approvazione attraverso la corsia accelerata della legge di conversione pregiudica la possibilità delle autonomie regionali di

⁴¹ Corte cost. sent. n. 80/2012 con commenti di C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del turismo in cerca di delega*, in www.federalismi.it, n. 16/2012; P. SABBIONI, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it; E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.it, p. 7-8. Ma vd. anche Corte cost. sentt. n. 199/2012, n. 220/2013 e n. 237/2013.

⁴² F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., p. 179. Vd. anche E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 298 ss.

⁴³ Come sottolineato da A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, cit., p. 3 e da G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, cit., p. 2.

Osservatorio sulle fonti

rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo. Si tratta di un aspetto rilevante che può ulteriormente caratterizzare le censure *ex art. 77 Cost.* sull'inserimento di emendamenti eterogenei in sede di conversione nelle materie di rilievo regionale, in relazione alla concreta articolazione della cooperazione tra Stato ed autonomie regionali nelle sedi previste.

Un ulteriore elemento di riflessione è infine offerto dalla nota sentenza sulla riforma delle province, nella quale la Corte precisa di dover “valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall’art. 77 Cost.”⁴⁴ con le disposizioni costituzionali che prescrivono le modalità e procedure per incidere sull’ordinamento provinciale (art. 117, c. 2, lett p) e art. 133, c. 1, art. 114 Cost.). A ben vedere, questo passaggio della pronuncia sembra spostare il giudizio della Corte dalla mancanza dei presupposti di necessità-urgenza a quello della congruenza tra decreto-legge e l’oggetto e la finalità dell’intervento normativo⁴⁵, e consente alla Corte di accogliere le censure regionali sostenendo la “palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve tempo, ma che richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo”⁴⁶. Se è vero che la Corte passa con una certa ambiguità, nelle sue argomentazioni, dalla censura classica della mancanza dei presupposti di necessità-urgenza a quello della congruenza tra decreto-legge e oggetto-finalità della normativa impugnata, questa pronuncia, affermando con chiarezza l’idea che riforme di natura ordinamentale non possono essere compiute con decreto-legge, fornisce un ulteriore importante elemento a difesa delle prerogative regionali in caso di futuri interventi pervasivi del Governo sul piano ordinamentale.

3.2. Competenze trasversali e coordinamento finanziario nella dinamica centripeta della giurisprudenza costituzionale

Rispetto ai contenuti della decretazione d’urgenza della crisi, la Corte sembra, nel complesso, aver sostenuto la tendenza statale all’accentramento delle competenze lungo due direttrici fondamentali: utilizzando un’interpretazione estensiva delle competenze c.d. trasversali, con particolare riferimento alle materie: “tutela della concorrenza”⁴⁷,

⁴⁴ Corte cost. sent. 220/2013, punto n.11.3 del considerato in diritto.

⁴⁵ G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in www.forumcostituzionale.it. Sulla sentenza R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto-legge*, in www.giurcost.it; M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁶ Corte cost. sent. n. 220/2013, punto n. 12 considerato in diritto.

⁴⁷ A titolo esemplificativo, si veda la sent. n. 200/2012 con la quale è stata dichiarata non fondata la questione sul d.l. n. 138/2011 in tema di liberalizzazioni, ascrivendo la relativa normativa alla tutela della concorrenza e non alla materia regionale “commercio, attività produttive e tutela della salute”. Alla medesima conclusione la Corte giunge sulla questione relativa all’impugnazione del d.l. n. 201/2011 in riferimento alla disposizione che elimina i limiti di orario, apertura e chiusura degli esercizi commerciali (sent. n. 299/2012). In entrambi i casi viene avvalorato un concetto di concorrenza ampio e complesso, che non ricomprende solo l’insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione che

Osservatorio sulle fonti

“ordinamento civile”⁴⁸, “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”⁴⁹ da un lato, e mediante un’altrettanta pervasiva interpretazione della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica⁵⁰.

tendono a promuovere il libero confronto tra gli attori economici, un libero mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori, che amplia le scelte del consumatore.

⁴⁸ A titolo esemplificativo, si veda la sent. n. 173/2012 nella quale, a seguito dell’impugnativa di alcune disposizioni del d.l. n. 78/2010 in materia di pubblico impiego regionale, la Corte conferma l’orientamento consolidato che ricomprende nella competenza legislativa statale dell’“ordinamento civile” i profili privatizzati del rapporto, lasciando alle regioni gli aspetti pubblicistico-organizzativi. Alla medesima materia di competenza esclusiva statale la Corte riconduce inoltre la normativa prevista dal medesimo decreto in relazione ai limiti percentuali previsti per i rinnovi contrattuali del personale dipendente pubblico, ritenendo che l’intervento normativo statale si asciva alla definizione della retribuzione, qualificata come un istituto del contratto di lavoro subordinato pubblico (sent. n. 215/2012). Alla medesima materia è ricondotta anche la tematica delle società partecipate disciplinate dall’art. 32 del d.l. n. 78/2010 ed oggetto di un’ulteriore pronuncia di infondatezza (sent. n. 148/2012).

⁴⁹ Un’interpretazione “pervasiva” della competenza sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è alla base delle due pronunce di infondatezza (sentt. n. 10/2010 e n. 62/2013, ma analoghe argomentazione si leggono anche nella sent. n. 121/2010) in materia di *social card*, provvidenza socio-assistenziale prevista per la prima volta con d.l. n. 112/2008 ed estesa ai comuni con più di 250.000 abitanti dal d.l. n. 5/2012. In entrambi i casi, la Corte riconduce la normativa in questione alla competenza statale *ex art. 117, c. 2, lett. m)*, sostenendo che la *ratio* di tale titolo di competenza sia l’esigenza di tutela dei diritti primari e che perciò esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze quali una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa. La situazione di crisi economica-finanziaria e l’assenza della compiuta attuazione del federalismo fiscale diventano quindi le ragioni fondanti un intervento statale del tutto pervasivo in una materia di competenza residuale regionale, nell’ambito della quale si ammette non solo una normativa di dettaglio, ma anche le relative funzioni amministrative e finanziarie (con fondo vincolato), ritenendo per le stesse ragioni inconfidente il richiamo al principio di leale cooperazione. La competenza statale in questione diviene così, è stato detto, una sorta di “*buco nero*” (C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni tra sussidiarietà e collaborazione*, in www.giurcost.it; A. RUGGERI, “*Livelli essenziali*” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica, in www.giurcost.it.), che assorbe tutto quanto è assorbibile, non lasciando oltre a sé che un vuoto di competenza.

⁵⁰ A titolo esemplificativo, si veda la sent. n. 63/2013 nella quale la competenza statale sul coordinamento della finanza pubblica è invocata per rigettare la questione di costituzionalità sulla normativa statale che, in materia di dismissione di terreni demaniali agricoli, imponeva agli enti territoriali di destinare le risorse ricavate alla riduzione del proprio debito o al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Si vedano anche le sentt. n. 262/2012, n. 211/2012, n. 212/2012 nelle quali, in virtù del coordinamento finanziario, si annullano le normative regionali in tema di riduzione della spesa per incarichi di studi e consulenza, ma anche per indennità e rimborsi ed assunzione di personale in contrasto con le disposizioni del d.l. n. 78/2010. Più in generale, la Corte ha ribadito un proprio consolidato orientamento secondo il quale lo Stato può imporre alle regioni ed agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati da obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio anche se ciò può determinare limitazioni indirette dell’autonomia di spesa degli enti territoriali (Corte cost., sentt. n. 182/2011, n. 207/2010, n. 128/2010). In questi casi però le disposizioni statali si devono limitare a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo

Osservatorio sulle fonti

Mentre nel primo caso, però, la giurisprudenza recente della Corte si pone sostanzialmente in continuità con le principali tendenze che hanno caratterizzato il contenzioso in via d'azione sviluppatosi dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V Cost., il secondo profilo costituisce l'aspetto più innovativo della recente giurisprudenza costituzionale sulla decretazione della crisi.

Il Governo ha infatti fondato gran parte della propria decretazione d'urgenza degli ultimi anni di interesse regionale, su una lettura interpretativa estensiva della competenza statale in materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" (quest'ultima divenuta di competenza legislativa esclusiva statale a seguito della legge costituzionale n. 1/2012) e "coordinamento della finanza pubblica", finalizzata alla realizzazione dell'equilibrio di bilancio⁵¹, interpretazione sostanzialmente avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale.

Gli effetti di questa interpretazione, ovviamente, si traspongono dal piano del riparto delle competenze legislative e quindi dello spazio riservato, nel sistema costituzionale, alle fonti regionali, al complessivo assetto del regionalismo italiano sotto il profilo della distribuzione dei poteri normativi e finanziari tra centro e periferia, determinando una compressione dell'autonomia finanziaria delle regioni proprio all'indomani del tentativo di attuazione del federalismo fiscale previsto dalla l. n. 42/2009. I decreti sulla *spending review* sono infatti divenuti uno strumento forte per il controllo della spesa pubblica nei confronti di tutti gli enti territoriali e si sono posti in una prospettiva molto diversa, se non opposta, rispetto al modello previsto nella riforma del federalismo fiscale, sostituendo alla logica collaborativa di quest'ultimo, un paradigma nettamente

strumenti o modalità per il raggiungimento di tali obiettivi, lasciando così uno spazio per l'esercizio dell'autonomia regionale. Si vedano anche le sent. n. 8/2013 sull'adeguamento regionale ad alcune misure di liberalizzazione delle attività economiche quale elemento di valutazione della "virtuosità", n. 256/2013 sul sistema di tesoreria unica, n. 60/2013 sui controlli sulle autonomie territoriali da parte della Corte dei conti. Un cospicuo contenzioso tra Stato e Regioni sui decreti della crisi è sorto inoltre sull'interpretazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica concernenti il contenimento della spesa pubblica, nei casi in cui la legislazione regionale si pone in contrasto con le esigenze di risparmio imposte dalla crisi. Sul punto vd. sent. n. 3/2013, in materia di personale non dirigenziale provinciale; sent. n. 287/2013 in materia di assunzione di personale regionale a tempo indeterminato; sentt. n. 155/2011, n. 325/2011, n. 33/2012, n. 161/2012, n. 211/2012, n. 212/2012, n. 217/2012, n. 262/2012, n. 289/2013, n. 18/2013, n. 277/2013, n. 130/2013, n. 27/2014, n. 87/2014 sempre in tema di contenimento delle spese per il personale pubblico; sent. 77/2013 sul cumulo degli incarichi dirigenziali. Vd. anche sentt. n. 218/2013, n. 221/2013. In riferimento ai costi della politica, vd. sentt. n. 23/2014 e n. 35/2014. Si noti che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica la Corte ha ricompreso anche i piani di rientro dai disavanzi sanitari. Sul tema, T. CERRUTI, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2013, p. 3, per la quale il coordinamento potrebbe essere considerata un'ulteriore materia trasversale.

⁵¹ G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il filangieri – Quaderno 2011*, p. 145 ss.; ID., *Dopo la norma sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 565; sull'interpretazione giurisprudenziale del coordinamento finanziario: L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in www.federalismi.it, n. 1/2011.

Osservatorio sulle fonti

gerarchico-impositivo⁵². Così le disposizioni statali di coordinamento hanno condizionato in modo pervasivo l'autonomia regionale di spesa ponendo limiti penetranti⁵³, e l'autonomia di bilancio è sottoposta ad un controllo rigoroso rispetto alle destinazioni ed alla copertura. Si è così verificata, nel nostro ordinamento, una curiosa inversione logica, prima che giuridica, del rapporto tra coordinamento finanziario e autonomia regionale, nella quale in sostanza il primo determina la misura della seconda anziché "presupporla e porsi come attività conseguente alla sua (previa) definizione da parte della Costituzione e delle leggi di attuazione"⁵⁴.

Peraltro, se in un primo tempo la Corte aveva escluso l'applicabilità della decretazione della crisi alle regioni speciali ed alle province autonome sulla base del metodo negoziale e dell'accordo previsto per la definizione dei rapporti finanziari con le stesse, la giurisprudenza successiva pare aver parzialmente rivisto questo assunto⁵⁵, affermando che anche ad esse devono essere applicate le disposizioni di coordinamento finanziario, in particolare durante un periodo di eccezionale crisi economica come

⁵² G. M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013, 64 ss.; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2014.

⁵³ Sul versante dell'autonomia di spesa, infatti, è ormai consolidato che le norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni sono espressione della finalità di coordinamento finanziario. Il legislatore statale può, infatti, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (Corte cost. sent. n. 182/2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (ivi, nonché sent. n. 289/2008 e n. 169/2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sent. n. 182/2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sent. n. 159/2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sent. n. 237/2009). Sul punto, N. VICECONTE, *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-regioni*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2012.

⁵⁴ G. G. CARBONI, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2014, p. 13, la quale nota come sia invece più scarna la giurisprudenza sulla perequazione, a causa dell'inattuazione di questa parte del federalismo fiscale ed in parte per un difficile accesso alla Corte della ripartizione del fondo perequativo che avviene in seno alla Conferenza Stato-regioni.

⁵⁵ Vd. R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, il quale prende spunto da quanto statuito nelle recentissime sentt. n. 19/2015, n. 65/2015, n. 77/2015, n. 82/2015, n. 89/2015 per precisare che la determinazione del contributo delle regioni speciali alla manovra finanziaria rientra nelle attribuzioni dello Stato e non è soggetto all'obbligo di trattativa con le regioni stesse, per cui nell'ambito di questa prerogativa lo Stato fissa un contributo complessivo a carico dell'insieme delle regioni speciali, con un'ipotesi di riparto flessibile, in quanto soggetta al metodo negoziale.

Osservatorio sulle fonti

quello in corso⁵⁶. Così, rispetto al tema dei limiti alla spesa disposti dal centro, sembrano davvero assottigliarsi le differenze tra i due tipi di autonomie regionali.

Dalla giurisprudenza costituzionale del periodo emergono però con chiarezza anche gli elementi che possono consentire un equo bilanciamento tra le esigenze del coordinamento finanziario e l'autonomia regionale: il frequente richiamo alla contingenza della situazione, alla temporaneità delle restrizioni⁵⁷ ed alla non esaustività delle prescrizioni costituiscono, infatti, requisiti di legittimità dell'intervento normativo statale, segnando la strada del bilanciamento tra le esigenze dell'equilibrio finanziario e quelle dell'autonomia regionale. Si è inoltre insistito sul fatto che la legge statale può stabilire un limite complessivo, un tetto di spesa, che lasci però agli enti autonomi la possibilità di decidere l'allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa⁵⁸.

Pur tuttavia, bisogna anche riconoscere che la giurisprudenza costituzionale non è sempre apparsa coerente nell'applicare il giudizio sui limiti imposti alla competenza statale di coordinamento finanziario ai fini della sua legittimità, avendo in taluni casi evitato di censurare normative statali dettagliate e specifiche in ambiti competenziali regionali⁵⁹. In questi casi, è soprattutto il riferimento alla funzione che contraddistingue i principi fondamentali in materia di coordinamento finanziario a "salvare" le disposizioni statali, in virtù del fatto che la disciplina analitica e dettagliata è giudicata strumentale o coesistente o complementare ai principi fondamentali posti dallo Stato⁶⁰.

Nel complesso quindi la giurisprudenza costituzionale sulla decretazione d'urgenza del periodo considerato si "colora" di centralismo, limitandosi a censurare solo i casi più gravi ed eclatanti di stravolgimento dei rapporti tra le fonti e di compressione dell'autonomia regionale, come nella dichiarazione di illegittimità delle disposizioni del

⁵⁶ Corte cost. sent. n. 139/2012, n. 30/2012, n. 229/2011; n. 23/2014, n. 54/2014; n. 3/2013 con commento di Q. CAMERLENGO, *La legge friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Reg.*, 2013, p. 615 ss.; vd. anche Corte cost. sent. n. 72/2014 nella quale viene ribadito che anche gli enti ad autonomia speciale sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

⁵⁷ Sulla temporaneità delle restrizioni anche Corte cost. sent. n. 193/2012 sulla quale E. JORIO, *La Consulta "raccomanda" l'applicazione del federalismo fiscale e "invita" alle riforme strutturali*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2012; Corte cost. sent. n. 143/2012. Sul punto vd. M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, cit., p. 66 ss.; Corte cost. n. 189/2015 rispetto al programma "6000 Campanili" su cui la nota di A. SIMONATI, *La tutela delle attribuzioni regionali, tra principi dell'edilizia e coordinamento della finanza pubblica (ma nel rispetto della sussidiarietà)*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 5.

⁵⁸ M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Le ist. del federalismo*, n. 1/2014, p. 84. Vd. Corte cost. sent. n. 236/2012.

⁵⁹ T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-regioni, fra esigenze della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2013, p. 29 che cita le sentt. n. 211/2011; n. 155/2011, n. 325/2011, n. 139/2012, n. 63/2013, n. 205/2013, n. 138/2013. G. M. SALERNO, *Dopo la norma sul pareggio di bilancio*, cit., p. 573 ss.

⁶⁰ M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi*, 19/2015, p. 19.

Osservatorio sulle fonti

d.l. n. 174/2012 relative ai controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni. La normativa prevedeva che fosse preclusa l'attuazione dei programmi di spesa regionali per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Poiché tuttavia i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi regionali sono approvati con legge regionale, il potere attribuito alla Corte dei conti veniva ad incidere negativamente su fonti regionali, ponendo nei fatti un vincolo nei confronti della funzione legislativa regionale, vincolo che si poteva tradurre sull'efficacia della stessa legge regionale in caso di mancata modifica dei documenti finanziari in relazione alle contestazioni rilevate dalla Corte dei conti. Insomma, una situazione di straordinario stravolgimento della potestà legislativa dei consigli regionali e dell'efficacia degli atti legislativi regionali nel sistema delle fonti. La Corte ha quindi coerentemente censurato questa disciplina, ritenendo che essa determinasse un "vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale"⁶¹, non solo violando la sfera di competenza legislativa regionale, ma anche istituendo un controllo sulle leggi regionali da parte della Corte dei conti parzialmente sovrapponibile a quello di costituzionalità.

4. Conclusioni

L'analisi condotta in queste pagine ci pare mostrare con chiarezza come per far fronte alla crisi economico-finanziaria del periodo considerato, l'ordinamento italiano abbia seguito un percorso inverso rispetto a quello che aveva ispirato le riforme della fine degli anni '90 con il decentramento amministrativo previsto dalle leggi Bassanini e la riforma costituzionale del Titolo V Cost. A quell'epoca, la scommessa era stata quella del potenziamento dell'autonomia territoriale, secondo un indirizzo politico di cui il federalismo fiscale rappresentava il paradigma ispiratore, ovvero l'idea di un potenziamento delle attribuzioni degli enti territoriali, accompagnato però parallelamente da un rafforzamento della responsabilità nella gestione dei propri bilanci, a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra i livelli di governo ispirata a criteri di equità⁶². Sposando questa impostazione, una crisi economico-finanziaria avrebbe dovuto "esaltare, e non indebolire, le ragioni del federalismo fiscale"⁶³. Ci si può quindi chiedere, senza temere di peccare di ingenuità, se la dinamica fortemente accentratrice innescata dalla crisi fosse "inevitabile" o non piuttosto una sorta di reazione quasi istintiva scritta nella nostra tradizione politica e giuridica che non ha saputo ancora spogliarsi dell'opzione statalista che ha sempre così pesantemente gravato

⁶¹ Corte cost. sent. n. 39/2014, punto 6.3.4.3. del Considerato in diritto. Sulla pronuncia vd. G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, cit.; B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in www.federalismi.it, n. 6/2014; L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in www.forumcostituzionale.it.

⁶² F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in www.astrid.it.

⁶³ L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria*, cit., p. 7.

Osservatorio sulle fonti

sul regionalismo italiano sin dai suoi primi passi, ritardandone l'attuazione all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione e, più di recente, portando a posticipare la disciplina d'attuazione dell'art. 119 Cost. di quasi un decennio rispetto al compimento della riforma costituzionale del Titolo V Cost.

Il fatto poi che i pesanti tagli finanziari al sistema delle autonomie e le misure che hanno inciso anche sul delicato tema della composizione degli organi politici regionali siano state realizzate con decreti-legge è un altro sintomo evidente della “pratica del centralismo” italiano che ha consentito al Governo centrale di predisporre, con misure ad effetto immediato, una poderosa opera di ridefinizione degli assetti centro-periferia che sembra andare largamente oltre i confini di una normativa contingente ed imposta dalla necessità ed urgenza dell'aumento dello “spread” e delle conseguenti imposizioni provenienti dall'Unione europea. Nella sostanza, ci pare infatti che la complessità e la pervasività, nonché la stessa durata temporale degli effetti della crisi sulla dimensione economica e finanziaria della nostra sovranità sia qualcosa che va ben oltre e mal si identifica con la *ratio* dei presupposti di cui all'art. 77 Cost.

In questa prospettiva, la riforma costituzionale Renzi-Boschi può essere vista come un tentativo di superamento della logica distorsiva con cui la decretazione d'urgenza della crisi ha inciso sugli assetti competenziali e finanziari del riparto delle attribuzioni tra i livelli di governo, il tentativo di un ripensamento organico del regionalismo, il superamento della frammentazione e dell'incertezza che la riforma del 2001 ha lasciato nel nostro sistema. Il costo da pagare è comunque alto per l'autonomia regionale che si vede stretta tra una competenza esclusiva statale che attrae a sé il coordinamento finanziario e del sistema tributario, una riformulazione pro-statale delle competenze c.d. trasversali (mediante la formula “disposizioni generali e comuni”)⁶⁴, la clausola di supremazia. Di contro, nella riforma vi sono forse alcuni aspetti che potrebbero “supportare la riapertura di una nuova sfida per lo sviluppo ed il consolidamento di autonomie regionali mature”⁶⁵, come per esempio il riconoscimento dell'autonomia

⁶⁴ S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale del Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile tra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2015, p. 4. Nell'ambito della vasta bibliografia sulla riforma costituzionale, basti qui ricordare i contributi di F. PALERMO-S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a rima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac Research, Bolzano, 2015; R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, *ivi*, p. 15 ss.; G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Reg.*, n-2-3/2011, p. 241 ss.; F. GABRIELE, *Il Regionalismo tra crisi e riforme*, in www.rivistaaic.it, 4/2014; A. ANZON DEMMING, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in www.osservatorioaic.it, n. 1/2015; U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in www.osservatoriosullefonti.it; n. 2/2014; S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano 2014; P. CARETTI, *La riforma del titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014; R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2013; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2014.

⁶⁵ M. CECCHETTI, *Le facce “nascoste” della riforma costituzionale del regionalismo*, in www.federalismi.it, n. 23/2015, p. 3; S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale*, *cit.*, p. 7.

Osservatorio sulle fonti

finanziaria quale principio costituzionale “autosufficiente” e non interamente rimesso alle forme ed ai limiti definiti dalla legislazione statale (come era nella formulazione originaria dell’art. 119, ante riforma del 2001) o il richiamo agli indicatori di riferimento di costi e fabbisogni che pare costituzionalizzare quei criteri di responsabilità della spesa ed efficienza che sono alla base della legislazione del c.d. federalismo fiscale. A ciò si può aggiungere il Senato, che certo nella sua nuova composizione non pare declinare tutte le logiche virtuose della rappresentanza territoriale, ma il cui ruolo potrà, secondo alcuni⁶⁶, essere influenzato in larga parte dalle scelte poste in capo agli organi fondamentali delle regioni.

Così dopo l’incompiuta “tentazione federalista” avviata a partire dalle riforme della fine degli anni ’90 e la svolta centralista imposta dalla decretazione d’urgenza della crisi economica-finanziaria nel decennio successivo, se la riforma costituzionale giungerà a compimento prenderà avvio una nuova stagione del regionalismo italiano, per la quale l’auspicio non può che essere quello che possa raggiungersi una finalmente più equilibrata strategia di finanziamento delle funzioni decentrate ed un adeguato sostegno della capacità di spesa degli enti territoriali, ambiti più di tutti compresi dalla decretazione governativa e che appaiono invece oggi cruciali⁶⁷, nello strategico percorso di uscita da questo travagliato periodo di crisi.

⁶⁶ M. CECCHETTI, *Le facce “nascoste”*, cit., p. 4.

⁶⁷ Si veda in particolare S. MANGIAMELI, *Titolo V- Il nuovo art.117 (aprile 2015)*, in www.issirfa.it, il quale sottolinea l’aspetto cruciale della questione dell’autonomia finanziaria rispetto a quella della riforma del riparto delle competenze legislative per l’uscita dalla crisi.