



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA**

**TESI DI LAUREA IN DIRITTO COSTITUZIONALE REGIONALE**

**IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA  
NEI RAPPORTI STATO-REGIONI. USI E ABUSI.**

**RELATORE**

**Prof. Andrea Ambrosi**

**LAUREANDO**

**Enrico Cecchin**

**Matricola: 522923**

**ANNO ACCADEMICO 2011/2012**



# Indice

Capitolo 1 – IL “COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA”: NOZIONI, FONDAMENTO, USI .....	1
1. Il “coordinamento”: una nozione. ....	1
2. Il “coordinamento della finanza pubblica”. ....	2
3. Il coordinamento della finanza pubblica tra “principio” e “dettaglio” .....	7
4. Norme di coordinamento e autoqualificazioni legislative.....	10
5. Le fonti delle norme statali sul coordinamento della finanza pubblica.....	16
6. Un panorama giurisprudenziale.....	18
7. Coordinamento della finanza pubblica e vincoli europei.....	29
8. L’introduzione in Costituzione del “pareggio” di bilancio. ....	33
9. Il coordinamento come funzione.....	44
10. La strumentalità del coordinamento. ....	45
Capitolo 2 – COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA, ALTRE MATERIE ELENCAE, COMPETENZA REGIONALE RESIDUALE .....	49
1. Gli intrecci tra materie. ....	49
2. La “armonizzazione dei bilanci pubblici”. ....	56
3. Il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati” .....	60
4. Coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile, lavoro pubblico, competenza statutaria.....	66
Capitolo 3 – LE “SANZIONI” PER IL MANCATO RISPETTO DEI PRINCIPI DI COORDINAMENTO.....	71
1. L’ammissibilità di rimedi per il mancato rispetto dei principi di coordinamento.....	71
2. Le “sanzioni” per mancata comunicazione di dati.....	81
3. Le “sanzioni” per mancato rispetto dei vincoli a tutela del patto di stabilità.....	83
4. Il “caso” del riordino delle comunità montane. ....	85
5. Le “sanzioni” nel decreto legislativo n. 149 del 2011. ....	91
Capitolo 4 – CONCLUSIONI.....	97
BIBLIOGRAFIA .....	101



## Capitolo 1 – IL “COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA”: NOZIONI, FONDAMENTO, USI

### 1. Il “coordinamento”: una nozione.

Il primo punto fondamentale da affrontare è necessariamente la definizione di coordinamento, sia nella sua più generale accezione che, più particolarmente, nel tentativo di dare un compiuto significato alla più precisa locuzione “*coordinamento della finanza pubblica*”. È sempre da tener presente come l’ambito in cui si opera sia quello della potestà concorrente tra Stato e Regione alla luce della riforma del Titolo V del 2001.

Per porre le basi dell’argomento è utile riprendere il concetto proposto da Bachelet<sup>1</sup> secondo il quale siamo in presenza di coordinamento “*quando ci si trova di fronte a una pluralità di attività e di soggetti (o di figure soggettive) di cui l’ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità, pur disponendone la armonizzazione e la cospirazione a fini determinati*”; inoltre “*il coordinamento può definirsi come una figura (almeno tendenzialmente) di sovraordinazione predisposta per realizzare la unità di indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia*”.

L’accento è dunque posto sulla posizione di autonomia del coordinato, che sembra concettualmente precedere l’esercizio del coordinamento stesso e dunque non derivare direttamente da esso.

Sulla stessa linea troviamo Sandulli<sup>2</sup>, che sottolinea come all’autonomia faccia da contrappeso la necessità di un’attività che persegua un disegno unitario.

Si può parlare di una “*logica dell’unità*”<sup>3</sup> anche riguardo alla discendente attività amministrativa che di conseguenza si pone come attuazione delle finalità pubbliche e degli interessi puntuali.

---

<sup>1</sup> V. BACHELET, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, UTET, aggiornamento 2000.

<sup>2</sup> A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1989, pag. 242 ss.

<sup>3</sup> *Coordinamento*, Enciclopedia giuridica Treccani, 1988, voce.

Accennando una visione più ampia possiamo trovare il coordinamento anche a livello comunitario, aspetto che non poco influenza gli stati membri e nello specifico, come vedremo, il coordinamento della finanza pubblica. Parimenti le logiche organizzative investono i livelli più decentrati dell'amministrazione: si può parlare di coordinamento anche nei rapporti tra Regioni ed enti subregionali.

Siamo quindi di fronte ad un delicato sistema di bilanciamenti, dove le giuste spinte ad un'amministrazione sempre più vicina alla realtà (sia in relazione ad un aspetto puramente territoriale, che riguardo ad ambiti di competenza particolari) suscitano le contrapposte necessità di gestire la frammentazione che ne deriva attraverso una conduzione coordinata del tutto.

Sarà necessario partire da quest'ottica per valutare nel concreto l'operato della Corte nel dirimere i conflitti che con frequenza vedono scontrarsi Stato e Regioni.

## **2. Il "coordinamento della finanza pubblica".**

### *Aspetti generali*

Il nostro ordinamento è stato recentemente interessato da significativi mutamenti che vedono la delineazione di un sistema multilivello dipanantesi dagli enti locali minori fino al sistema comunitario europeo, passando quindi per la centralità dei singoli stati nazionali. A questa visione meramente descrittiva della struttura degli ordinamenti così articolati, si contrappone, poiché forte tensione dinamica, la dialettica che si rinvia in due processi opposti che determinano in maniera rilevante la stessa evoluzione di questo intreccio<sup>4</sup>. Nello specifico ambito finanziario è evidente come vi siano spinte opposte in relazione a due aspetti da sempre facenti parte dell'evoluzione degli ordinamenti, accentramento e decentramento, con la declinazione coordinamento – autonomia.

Da una parte si vede quindi il riconoscimento alle autonomie di potestà finanziarie, logica conseguenza all'attribuzione di funzioni organizzative e della necessità che tali

---

<sup>4</sup> A. BENEDETTI, *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il 'nuovo' ordinamento regionale – competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano, 2003, pag. 340.

funzioni vengano responsabilmente attuate; all'opposto, i nuovi vincoli europei hanno spinto lo stato centrale a cercare di contenere la *libertà finanziaria* degli enti locali che si sarebbe rivelata altrimenti fonte di attriti e sanzioni.

Definire ora concretamente quali aspetti rientrino o meno in questa potestà concorrente, oltre che essere limitativo, è sicuramente fuorviante. La ricerca di riconduzione ad ambiti particolari o a precise materie sembra essere vana o quantomeno poco rilevante per la successiva valutazione delle concrete problematiche che la Corte Costituzionale andrà ad affrontare. Più corretto, come si vedrà, è l'approccio funzionale, che nel perseguimento di un obiettivo fonda le sue categorizzazioni: anche nel coordinamento finanziario sarà quindi opportuno far riferimento ad un aspetto per così dire teleologico delle norme che verranno in contatto con questa sfera di competenze.

Alcuni spunti legislativi dichiaratamente rivolti alla materia del coordinamento finanziario vengono ricavati dalla legge 196 del 2009 che evidenzia all'art. 1 come "*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità*" e dalla legge sul federalismo fiscale 42 del 2009 che, come enunciato nel primo comma, "*...costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione... A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario...*"; le disposizioni legislative fanno riferimento alla necessità di perseguire obiettivi di finanza pubblica attraverso un'opera di coordinamento. Questa necessità di operare in maniera omogenea e diretta verso fini economici comuni è destinata a divenire più stringente a causa della sempre maggiore integrazione comunitaria.

#### *Tipi di coordinamento*

Nell'introdurre la materia coordinamento della finanza pubblica non si può prescindere dal riferimento costituzionale ed è proprio così facendo che si nota quello che potrebbe

definirsi un nonsenso giuridico<sup>5</sup>. L'intenzione di porre come materia concorrente il *coordinamento* risulta alquanto antinomica avendo da una parte l'impulso verso il sistema di autonomie locali, mentre dall'altro proprio tal *coordinamento* indica una volontà unitaria contrapposta.

Il recente intervento al Titolo V ha posto l'accento su una forte spinta regionalista, ma il federalismo non ha tolto più dubbi di quanti ne ha sollevati, a partire dalla ripartizione di funzioni tra Stato e Regioni.

Per poter coordinare, dare ossia un indirizzo unitario ed omogeneo al complesso che l'ente coordinatore si trova a gestire, è necessario *conoscere*<sup>6</sup>. Viene quindi alla luce una ulteriore categoria di coordinamento, c.d. "*meramente informativo*", strumentale al coordinamento c.d. "*di indirizzo*".

Legittime saranno dunque quelle disposizioni volte alla creazione di flussi informativi finalizzati alla migliore realizzazione degli obiettivi di coordinamento, infatti, come si vedrà, la necessità di ottenere tali tipi di flussi si pone in maniera sostanzialmente neutra e propedeutica rispetto alla materia che intende regolare; conseguenza di questa impostazione è l'ulteriore ammissibilità di interventi statali in quest'ambito con atti amministrativi, giustificati in parte dalla pretesa tecnicità della materia.

#### *Coordinamento statico e dinamico*

La sentenza n. 37 del 2004<sup>7</sup> introduce una prima qualificazione e distinzione nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica differenziando appunto i principi ordinamentali e le norme congiunturali. La bipartizione nasce dalla constatazione che, anche in ambito

---

<sup>5</sup> A. BENEDETTI, *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, Il 'nuovo' ordinamento regionale – competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano, 2003, pag. 339.

<sup>6</sup> A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Dir. Pubbl., 2007, pag. 887.

<sup>7</sup> "L'attuazione [di questo disegno costituzionale] richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali."



più ampio, per poter disciplinare una materia e quindi definirla, è necessario che tale materia si definisca e quindi già concepita.

Nel nostro particolare si evidenzia come il coordinamento della finanza pubblica dovrebbe – si vedrà poi che nella concreta attuazione di questi aspetti non sempre si avrà una particolare attenzione alla distinzione summenzionata – esplicitarsi in norme cosiddette di coordinamento *statico* e coordinamento *dinamico*.

Il primo tipo rappresenta la base ordinamentale della disciplina, la descrizione dell'area specifica della materia: sono norme di principio che definiscono le aree di pertinenza dei vari livelli di governo e introducono le fondamenta dell'ambito di applicazione del coordinamento della finanza pubblica. A questo aspetto c.d. statico ci si riferisce nel momento di predeterminazione delle tipologie di entrata e degli ambiti di spesa nonché la loro disciplina nel contesto di federalismo fiscale che si intende realizzare.

Le norme c.d. di coordinamento dinamico sono invece rivolte alla contingenza del momento specifico nel quale l'amministrazione si trova ad agire. Sono disposizioni che mirano alla particolare attuazione dei principi, spesso di natura tecnica. Sotto questa seconda categoria si possono raccogliere leggi quali il patto di stabilità interno e quelle ad esso legate, come la n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e la n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Vanno diversamente intese modifiche rivolte al *“tipo di entrate spettanti a ciascun livello di governo ed il passaggio di un cospicuo dall'uno all'altro di tali livelli, [...] [dalle] trasformazioni di contesto suscettibili di incrementare o ridurre il gettito di quelle stesse entrate originariamente attribuite a ciascun livello di governo. Analogamente, sul versante delle spese, un conto è la modifica degli ambiti di spesa attribuiti a ciascun livello ed altro conto sono i cambiamenti di contesto suscettibili di rendere più o meno oneroso l'esercizio delle medesime competenze”*<sup>8</sup>.

Accennando alle problematiche derivanti da questi primi aspetti, si nota come non vi sia diversità formale tra le due accezioni di coordinamento; altra questione è la

---

<sup>8</sup> A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. Cost.*, 2006, 2, pag. 1425.

promiscuità di utilizzo di aspetti statici e dinamici da parte del legislatore dalla quale deriva un costruzione della materia che risulta così purtroppo poco coerente.

Particolarmente densa di criticità è l'attuazione del coordinamento dinamico, che nel concretarsi assume una serie di previsioni molto significative, tra le quali, come già ricordato, troviamo disposizioni puntuali in tema di vincoli alla spesa, previsioni sanzionatorie e, per concludere questa rapida esemplificazione, obblighi informativi.

La diversità non è da cogliersi nemmeno avendo riguardo al loro contenuto poiché sia a livello statico che dinamico possono venir poste *regole* nonostante riguardo alla qualificazione del coordinamento statico ci si focalizzi sulla sua attuazione attraverso la delimitazione dell'area di imposizione attribuita<sup>9</sup>.

Il tentativo di differenziazione avviene quindi attraverso il profilo funzionale, alla luce del rapporto con l'attuazione della Costituzione, avendo cioè riguardo al contesto delle esigenze (individuate, per esempio nella l. 42/2009) che di volta in volta il coordinamento finanziario viene chiamato a disciplinare.

Avendo riguardo alla relazione del coordinamento con l'attuazione del dettato costituzionale è inoltre prospettabile una qual sorta di gerarchizzazione delle due facce dello stesso, il primo, quello "statico", a diretto contatto con le volontà costituzionali, a delineare il sistema tributario e finanziario nonché la già richiamata delimitazione degli ambiti materiali di competenza degli enti territoriali, mentre quello "dinamico", si è visto, come "*effettiva modalità di esercizio dei poteri degli enti territoriali rispetto al conseguimento degli obiettivi richiesti*"<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A. BRANCASI, *Ambito e regola del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, 2012, Jovene, pagg. 5-6.

<sup>10</sup> G. RIVISECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, cit, pag. 46.

### 3. Il coordinamento della finanza pubblica tra “principio” e “dettaglio”.

A conclusione del terzo comma dell'art. 117 si trova la conosciuta enunciazione “*nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*”.

La concettualizzazione espressa nell'assunto costituzionale, subito si comprende, è viziata da una certa semplicistica visione che ripartisce il “*concorso tra le leggi dello Stato e della Regione secondo ruoli astrattamente tipizzati*”<sup>11</sup>; la bipartizione voluta dalla Carta costituzionale trova difficoltà interpretative a livello teorico e ancor più nella sua successiva pratica applicazione, portando a sostenere che questa distinzione sia del tutto artificiosa<sup>12</sup> e che rappresenti “*uno dei piedi d'argilla su cui il costituente del '48 ha edificato il sistema regionale italiano: non ha alcuna seria giustificazione teorica ed è naufragata completamente nella pratica legislativa*”<sup>13</sup>.

Questa *scivolosità della distinzione* ha generato due effetti, uno a livello legislativo e l'altro, peraltro legato al primo, a livello della giurisprudenza costituzionale.

Il legislatore ha infatti sfruttato questi incerti ambiti per operare un tentativo di compressione della autodeterminazione regionale e, attraverso innanzitutto l'utilizzo delle “leggi-quadro”(o “leggi-cornice”), concepire la difficile sistematizzazione dei principi fondamentali delle materie di potestà concorrente. Tali particolari norme, secondo l'intenzione del legislatore, avrebbero dovuto fissare i principi delle materie a cui, successivamente le Regioni si sarebbero dovute attenere nel loro esercizio di legislazione di dettaglio. Quelle disposizioni, si è giunti a dire, qualora non fossero ancora venute ad esistenza, non vincolano le Regioni, che possono comunque desumere i principi fondamentali - della materia che intendono disciplinare - in via interpretativa dalle leggi vigenti (si ripropone anche la faccenda che vede lo spostamento della determinazione dei principi fondamentali dal piano politico legislativo a quello ricognitivo della Corte

---

<sup>11</sup> MARTINES – RUGGERI – SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, pag. 179.

<sup>12</sup> R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE – R. BIN, 2008, pag. 1059.

<sup>13</sup> R. BIN, “*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*” – *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, Scritti in memoria di Livio Paladin*, 2004, pag. 304.

Costituzionale ogniqualvolta sia sollevata la questione davanti a quest'ultima)<sup>14</sup>. Un altro aspetto che viene in evidenza riguarda la possibilità che lo Stato intervenga attraverso norme sì di dettaglio, ma caratterizzate dalla cedevolezza di fronte ad una normazione locale<sup>15</sup>.

L'altro caso sul quale si riverbera il difficile inquadramento della distinzione principio-dettaglio vede come protagonista la Corte Costituzionale a causa della costante richiesta di verifica della legittimità di norme da parte delle Regioni, che ritengono invasa la loro competenza attraverso discipline statali di dettaglio. Nonostante i tentativi di ricostruzione sistematica di un criterio di discriminazione tra norma "di principio" e quella "di dettaglio", il risultato a cui si perviene è alquanto frammentato e circoscritto alla specificità del caso concreto.

Il passo successivo è riuscire ad individuare con un sufficiente grado di certezza i *principi fondamentali della materia*. Un primo strumento, utilizzato dal legislatore statale è quello dell'autoqualificazione, che, come si vedrà nello specifico, risulta non determinante ai fini del vaglio di costituzionalità, riproponendo la questione della politicizzazione dell'azione del Corte.

Successivamente, con la legge n. 131 del 2003 (La Loggia), veniva delegato al Governo il compito di effettuare una ricognizione dei principi fondamentali in vigore (sempre censurabili dinnanzi alla Corte Costituzionale): una tal previsione ha suscitato numerosi dubbi, viste le criticità che essa portava con sé. Si sospettava del fatto che lo stesso Governo, anziché porre regole in subordine logico della legge di delega, ponesse in realtà già delle prescrizioni con carattere di principio; inoltre il carattere transitorio previsto, avrebbe potuto essere tradito con la conseguenza che l'azione del legislatore sarebbe stata meno necessitata e la volontà di porre nuove norme di principio sarebbe scemata. A seguito della soluzione adottata dalla Corte (s. 280/2004) emerge una situazione ancor più preoccupante; vengono eliminate le norme che disciplinavano, seppur blandamente, i

---

<sup>14</sup> MARTINES – RUGGERI – SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, pag. 179.

<sup>15</sup> Istituto ritenuto ancora ammesso dalla s. 303/2003.

criteri di esercizio della menzionata ricognizione, lasciando così il Governo potenzialmente libero di operare come meglio credesse.

Scendendo nel particolare ambito del coordinamento della finanza pubblica veniamo a contatto con ulteriori tentativi dell'ordinamento di far fronte alla concreta applicazione del co. 3 dell'art. 117.

Un aspetto fondamentale del coordinamento in questione è il contenimento della spesa pubblica, in vista del più ampio obiettivo di riduzione del debito pubblico statale. Da questo si può iniziare per operare una sorta di ricostruzione dei criteri di identificazione dei principi fondamentali della materia.

Sono ampiamente utilizzate due condizioni, la verifica delle quali viene considerata determinante per la qualificazione di una norma come principio fondamentale: l'esclusiva attinenza dell'intervento legislativo statale al riequilibrio della finanza pubblica e il rispetto dell'autonomia degli enti territoriali<sup>16</sup>.

È necessaria una prima specificazione di questi due vincoli alla potestà legislativa statale: a) il primo è strumentale all'attuazione del patto di stabilità interno attraverso l'incisione su ambiti tendenzialmente vasti di voci di spesa, macro categorie particolarmente rilevanti nel bilancio regionale. Esempi caratteristici che non paiono provocare particolari contrasti sono quelli relativi a vincoli su *"l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi"*<sup>17</sup> oppure *"non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente"*<sup>18</sup> quale sicuramente rappresenta la spesa per il personale; b) altro segno per l'indicazione di un principio fondamentale è la necessità che la norma lasci libertà d'azione alla Regione, come tali sono ritenute le discipline volte alla riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi<sup>19</sup>, o tetti alla spesa per il personale<sup>20</sup>, per concludere questa breve esemplificazione, divieti di assunzione per gli enti che

---

<sup>16</sup> S. 169/2007. Al riguardo la giurisprudenza è copiosa.

<sup>17</sup> S. 417/2005.

<sup>18</sup> S. 169/2007.

<sup>19</sup> S. 289/2008.

<sup>20</sup> S. 169/2007 per il personale in genere; s. 120/2008 per il personale del Servizio sanitario nazionale.

abbiano superato i limiti di spesa previsti per il personale.<sup>21</sup> In tutti questi casi la Corte ha dichiarato infondate le censure delle Regioni ritenendo che le previsioni statali fossero sufficientemente ampie da non compromettere l'autonomia degli enti interessati.

Il grado di dettaglio viene assunto come criterio di distinzione quindi tra obiettivi e mezzi per il loro raggiungimento, senonché questa linea discretiva presenta un grado di relativismo incompatibile con le esigenze ricognitive della materia: è chiaro come il mezzo per il raggiungimento di un obiettivo sia a sua volta obiettivo raggiungibile mediante un mezzo ancor più specifico<sup>22</sup>. Per uscire da questo impasse, rifacendosi a parte dell'iter argomentativo utilizzato nella sentenza n. 139 del 2009, viene suggerito di abbandonare il criterio quantitativo in favore di un sistema che permetta di qualificare come principi fondamentali della finanza pubblica le uniche misure che sono in grado di perseguirli.

#### **4. Norme di coordinamento e autoqualificazioni legislative.**

Nel suo operare, il legislatore statale, consapevole della indeterminatezza di certi aspetti della materia *coordinamento della finanza pubblica*, tenta di specificare il grado di vincolatività delle sue norme attraverso una qualificazione espressa delle stesse: accade cioè che nella legge si possa leggere chiaramente l'attribuzione espressa della natura di principio fondamentale al contenuto della legge stessa (autoqualificazione) o ad altra legge (qualificazione). Si hanno ossia delle norme che espressamente, riferendosi ad altre o a loro stesse, enunciano come tali disposizioni vadano intese quali principi fondamentali della materia.

La tecnica dell'autoqualificazione ha una portata più vasta della semplice distinzione delle competenze legislative, come intuibile anche dalla definizione che enuncia "*le autoqualificazioni normative (o legislative, a seconda dell'atto in cui si presentano) sono definibili come le disposizioni (parole o sintagmi) aventi come unico oggetto quello di attribuire una qualifica*

---

<sup>21</sup> S. 412/2007.

<sup>22</sup> A. BRANCASI, *In tema di coordinamento della finanza pubblica la Corte ci ripensa, con l'esito di compromettere la coerenza argomentativa*, nota a s.139/2009 in *Giur. cost.* 2009, 3, pag. 1509.

*concettuale e/o normativa ad altre disposizioni contenute nel medesimo atto normativo o nella medesima partizione dell'atto normativo.*"<sup>23</sup>

La ragione di questo istituto sta appunto nel fatto che la "*distinzione [...] [è] assai labile tra principi e regole*"<sup>24</sup> ed il legislatore ha seguito questa seducente strada, dove cerca di fare della propria interpretazione autentica un vincolo per le Regioni.

La Corte è costante nel considerare tali enunciazioni prive di valore<sup>25</sup>, "*relegandole nel limbo dell'inutilità*"<sup>26</sup>, ma è evidente come un'affermazione così radicale rappresenti riduttivamente la realtà del fenomeno e le vicende che ne conseguono.

Tuttavia numerose pronunce<sup>27</sup> confermano tale linea e in termini generali è comprensibile che una disposizione debba essere filtrata in base alla sostanza, non essendo determinante per cambiarne natura la qualificazione legislativa che ne viene data; la semplice autoqualificazione non risulta quindi decisiva e la Corte, quando è chiamata a giudicare al riguardo, deve indagare sul contenuto della disposizione in questione senza che il suo vaglio sia pregiudicato da qualificazioni legislative che potrebbero, erroneamente, indurre la Corte stessa a tralasciare questioni sostanziali.

Facendo riferimento anche a recenti sentenze, l'autoqualificazione viene definita *non decisiva*<sup>28</sup>, oppure viene ribadito il fatto che "*la disposizione statale non potrà essere ritenuta di principio, quale che ne sia l'eventuale autoqualificazione operata dal legislatore nazionale*"<sup>29</sup>.

Se, come si è detto, nel vaglio costituzionale, le autoqualificazioni non sono definenti e i giudici non devono curarsene, nel senso di ritenersi soddisfatti da tale enunciazione del legislatore, possiamo invece trovare rilevanti tali aspetti alla luce degli effetti che derivano dal concreto combinarsi delle norme qualificanti e qualificate.

---

<sup>23</sup> S. BOCCALATTE, *Un'idea (quasi)federalista a "costo zero". La determinazione esplicita dei "principi fondamentali" nella competenza legislativa concorrente*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it) Briefing paper 18 agosto 2008, pag. 6, [http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_59\\_Federalismo.pdf](http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_59_Federalismo.pdf).

<sup>24</sup> MARTINES – RUGGERI – SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, pag. 179.

<sup>25</sup> S. 50/2007.

<sup>26</sup> S. BOCCALATTE, *Annulare il nulla? Osservazioni minime in tema di autoqualificazione della «base giuridica» della legge*, nota a s. 387/2007 in *Giur. cost.* 2007, 6, pag. 4344.

<sup>27</sup> Tra le quali si vedano ss. 169/2007, 57/2010.

<sup>28</sup> S. 16/2010.

<sup>29</sup> S. 182/2011.

Una particolare sentenza, la 297 del 2009, risulta utile al fine di comprendere il fenomeno dell'autoqualificazione poiché tratta vari aspetti significativi del rapporto tra norme qualificanti e qualificate, sollevando anche questioni collaterali. La vicenda sottostante vedeva l'imposizione alle Regioni, al fine di contenimento della spesa pubblica, di norme sulla cilindrata massima delle autovetture, sull'utilizzo della posta elettronica e dei servizi VoIP; tralasciando l'aspetto del dettaglio raggiunto da queste disposizioni, che risulta infatti particolarmente incisivo nel limitare l'autonomia delle Regioni, si passa ad esaminare l'ulteriore questione che verte, appunto, sulla contestazione delle norme autoqualificanti.

Si distinguono quattro fattispecie all'interno della sentenza, la *prima* delle quali viene risolta dalla Corte con una pronuncia di inammissibilità; in questo primo caso la norma autoqualificava come principi fondamentali tutte le disposizioni all'interno della medesima e la critica mossa dal Giudice delle leggi alla Regione ricorrente riguarda la contraddizione in cui quest'ultima sarebbe incorsa nel tentativo di censurare una disposizione (la norma autoqualificante) presupponendo nel contempo la sua inefficacia. Le critiche<sup>30</sup> mosse alla Corte riguardano innanzitutto il richiamo di due pronunce non attinenti col caso in discussione, ma la valutazione più pregnante riguarda il richiamo alla assoluta inefficacia della norma autoqualificante, assiomaticamente assunta a fondamento della negazione della (ritenuta scorretta) pretesa della Regione. Meglio avrebbe fatto la Corte se avesse posto attenzione a monte della pretesa inefficacia di tali particolari norme, vagliando se l'inefficacia a cui la regione faceva riferimento avesse altra natura. In questo primo momento già ci si interroga se tal inefficacia sia da considerarsi, come la Consulta asserisce, al pari dell'inesistenza, ma scorrendo la decisione si trova subito una visione diversa. È ragionevole pensare che l'asserzione di inefficacia segnalata dalla ricorrente volesse indurre il giudice a vagliare la norma impugnata senza alcun preconconcetto dovuto alla qualificazione proveniente dalla lettera del legislatore, come a voler "scongiurare [...]"

---

<sup>30</sup> A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, nota a s. 297/2009 in Giur. Cost., 2009, 6, pag. 4535.



*che la Corte si facesse condizionare da essa*<sup>31</sup>; in sostanza la Regione intendeva evitare che la Corte potesse essere indirizzata dalla norma qualificante, e per questo motivo ha ritenuto opportuno specificare tale irrilevanza, ma la Corte stessa interpreta questo fatto come una incongruenza logica, un vizio che mina la base della pretesa regionale.

Il tenore delle argomentazioni cambia drasticamente in quella che può essere considerata la *seconda fattispecie*; qui viene considerata illegittima la norma qualificante come principi fondamentali delle disposizioni di dettaglio. La lesione alla Regione avviene a causa della norma qualificante poiché le norme qualificate hanno un loro ambito di applicazione legittimo, incostituzionalmente esteso dalla prima. Questo percorso argomentativo risulta in contrasto con quello seguito nella risoluzione della prima fattispecie, per coerenza logica anche in questo secondo caso, data la (presupposta) totale inefficacia della norma qualificante, la Regione sarebbe dovuta incorrere in una contraddizione fatale per il proseguimento del vaglio della norma impugnata. Così non è e si considera l'autoqualificazione in relazione alla norma qualificata, strutturando con più congruenza la motivazione.

Una *terza fattispecie* vede delle norme di dettaglio incidere direttamente sulla competenza delle Regioni senza che ciò avvenisse in virtù di una norma qualificante. La Corte dichiara infondata la questione dal momento che ritiene scorretta l'impugnazione della norma fatta dalla Regione in quanto quest'ultima avrebbe dovuto impugnare le norme qualificate e non, come invece è accaduto, contestare l'illegittimità di quella qualificante: si ribadisce come l'irrilevanza della disposizione qualificante comporti, nel caso in questione, alla conclusione che corretta sarebbe stata l'impugnazione della norma "qualificata" in quanto incidente illegittimamente sull'autonomia regionale. Il ragionamento è il medesimo posto alla base della risoluzione della prima fattispecie: la piena inefficacia della legge qualificante e la conseguenza della incapacità di questa di ledere alcunché.

---

<sup>31</sup> A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, nota a s. 297/2009 in Giur. Cost., 2009, 6, pag. 4536.

L'ultima *fattispecie* vagliata, la *quarta*, vede risolversi la questione ancora una volta con un giudizio di infondatezza poiché è disciplina rivolta ad un organo statale, togliendo così i presupposti per un'indebita ingerenza nel campo delle materie concorrenti.

Vi è una sostanziale differenza nel ricercare i principi fondamentali estrapolandoli dall'ordinamento o, all'opposto, vederli posti da una legge cornice; la questione verte sulla legittimità della norma, che nel primo caso non potrà essere impugnata a causa dell'eventuale errore di *estrazione* del principio, avendo tale norma tutt'altra origine e contesto e di conseguenza essendo slegata dalle sorti delle disposizioni successive che si verrebbero a trovare in una situazione di incostituzionalità. Nel caso di specifica norma impositiva di principi fondamentali, il discorso viene ribaltato; è nella potestà del legislatore porre i principi stessi, ma qualora, esplicitamente, appunto, qualificasse principio fondamentale qualcosa che non lo è, si avrebbe un debordamento dal legittimo ambito d'azione appena descritto, con conseguente possibilità di ottenere un pronuncia che ne proclami l'illegittimità.

Finora si è visto che l'autoqualificazione viene utilizzata dalla Corte Costituzionale o come punto puramente logico per dichiarare l'infondatezza della domanda, presupponendone l'inefficacia, o, spostandosi su di un piano più compiuto, vagliando la natura della norma autoqualificante nei casi in cui determini espansioni improprie delle prescrizioni statali.

Dichiarare che l'autoqualificazione è del tutto ininfluyente, si è precisato, è affermazione superficiale e, come si vedrà, il giudice rileva questo aspetto in tali termini perché, dal suo punto di vista, il suo operare ne prescinde; diversamente, si possono considerare angolazioni ulteriori ove tali norme qualificanti hanno un sensibile peso. Vi sono casi, come quelli che vedono discipline ricomprese nelle materie trasversali, che potenzialmente possono generare difficoltà di inquadramento. La emanazione di norme rivolte alla qualificazione di tali incerte disposizioni è apportatrice di concrete conseguenze, dirimendo sul nascere la potenziale questione con un atto di volontà del legislatore. In altri termini, senza nemmeno scervellarsi sulla vera natura delle norme, se di principio o di

dettaglio, la qualificazione che ne dà il legislatore risolve la questione in favore della potestà esclusiva dello Stato<sup>32</sup>.

Il necessario sviluppo delle considerazioni appena svolte riguarda la verifica della pertinenza alla materia nella quale verrebbe ad incardinarsi la norma qualificata. Se lesive siano solo norme autoqualificate, l'eventuale incostituzionalità di queste travolgerebbe necessariamente anche le norme qualificanti; al contrario, in presenza di norme di potestà esclusiva statale, non avremmo margini per alcuna contestazione della costituzionalità delle stesse essendo inidonee ad invadere le competenze regionali.

Concludendo si possono ricavare alcuni principi; innanzitutto la relazione tra norma autoqualificante e autoqualificata vede una relazione unidirezionale per quanto riguarda le conseguenze di un eventuale dichiarazione di incostituzionalità: l'incostituzionalità della norma autoqualificata travolge sempre quella autoqualificante (dal momento che tale norma è creata in funzione dell'altra), mentre la relazione contraria non è sempre verificata. Altro aspetto, di carattere procedurale, inerisce l'impugnazione della norma autoqualificante e di quella autoqualificata: impugnando solo la prima è possibile ottenere la dichiarazione di incostituzionalità della stessa mantenendo *viva* la norma qualificata (vi è cioè una contestazione della pretesa natura di principio fondamentale, ma non della legittimità della norma in sé).

Nonostante l'attraenza che deriva dalla possibilità di vincolare l'applicazione delle proprie disposizioni a discapito della sostanza delle stesse, l'apposizione di norme autoqualificanti da parte del legislatore si scontra con la costante giurisprudenza che, ragionevolmente, intende vagliare le norme che le vengono sottoposte senza alcun preconconcetto o indicazione vincolante (altrimenti si avrebbe il paradosso di impedire il giudizio di legittimità delle norme al giudice delle leggi, in quanto gli sarebbe inibito qualsiasi rilievo in riferimento alla qualificazione sostanziale delle norme stesse). Da una parte quindi, la giusta libertà di giudizio della Corte, dall'altra invece sorge la perplessità riguardo al fatto – non nuovo – che vede la Corte stessa operare su di un piano

---

<sup>32</sup> Questa situazione si verifica per l'appunto nei casi che vedono materie trasversali o che ineriscono vari livelli di amministrazione, da quella statale a quella locale.

squisitamente politico, infatti sarà la sua ultima parola a sancire o meno se la volontà dello Stato è da seguire o no.

## 5. Le fonti delle norme statali sul coordinamento della finanza pubblica.

Una compromissione delle competenze regionali attraverso la previsione di discipline statali troppo puntuali, si è visto, non è consentita, pena lo svilimento dell'impianto costituzionale e delle proclamate istanze regionalistiche. Stando a questo, una disposizione di natura amministrativa non potrebbe trovare a priori ospitalità in questo contesto, ma nella pratica si riscontra un sostanziale discostamento. Punto di partenza per un ragionamento al riguardo è sicuramente la controversa sentenza 376/2003; la pronuncia indica innanzitutto come possibile la previsione di norme strumentali vista la peculiarità della materia, che si atteggia, rispetto alle altre, ad essere vista sotto un aspetto più finalistico. Premesso questo la Corte fa un passo in avanti ammettendo la possibilità in capo allo Stato di *intestarsi anche funzioni di natura amministrativa*<sup>33</sup>. La peculiarità della sentenza viene alla luce attraverso il confronto con un'altra statuizione della Corte, la 303/2003 perché pur le due pronunce, come si subito si vedrà, giungendo a simili conclusioni (peraltro si nota come non vi sia un richiamo espresso a questa) sembrano confermare una medesima linea argomentativa, in realtà nelle due sentenze compaiono situazioni differenti.

Un primo appiglio giuridico sembra derivare dall'applicazione dell'art. 118 dove si prevede, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la possibilità in capo allo Stato di intestarsi competenze amministrative ove necessità di unitarietà lo richiedano. La Corte sostiene che la finalità di coordinamento possa giustificare un intervento di carattere più puntuale affinché tali obiettivi possano essere concretamente perseguiti e quindi viene ammessa *de plano* la possibilità dell'intervento finanche di tipo amministrativo.

---

<sup>33</sup> A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, commento a s. 376/2003, *Le Regioni*, 2004, 2/3, pag. 765.

Come viene fatto notare manca<sup>34</sup>, nella sentenza 376/2003 un preciso riferimento alla precedente 303 del medesimo anno: nel primo cronologicamente, la 303, viene prevista, per l'attrazione in capo al soggetto centrale delle funzioni amministrative, una "intesa forte", aspetto che viene ridotto al semplice parere della Conferenza unificata Stato – Regioni. L'omissione è quindi intesa ad evitare un contrasto logico con la norma discussa nella sentenza 376, che nei confronti della pronuncia subito precedente andrebbe ad evidenziare una contraddizione, più che un legittimo mutamento di pensiero da parte della Corte stessa.

La disposizione contestata conferisce il potere di coordinamento allo stesso soggetto che dovrà disciplinarlo: la situazione che si viene a verificare è di contrapposizione con le conclusioni tratte dalla sentenza 303 del 2003, si perviene al risultato che vede la possibilità del coordinamento di assumere anche forma non legislativa, una deduzione che risulta contrastante con diversi assunti costituzionali. La potestà regolamentare prevista dal sesto comma dell'art. 117, alla luce dell'eventualità prevista dal successivo art. 118, richiamata anche dalla stessa sentenza 303, non consentirebbe che, una volta incardinata presso lo Stato, la funzione regolativa venga affidata a fonti subordinate. In realtà l'evoluzione giurisprudenziale ha portato nuove considerazioni al riguardo e l'istituto della chiamata in sussidiarietà ha perciò assunto connotati differenti da quelli dipinti nella pronuncia del 2003<sup>35</sup>.

L'attrito col dettato costituzionale porta a far sì che si cerchino altre soluzioni per ammettere un intervento di carattere amministrativo da parte dello Stato. La minimizzazione di tale intervento limitandolo ad aspetti di natura tecnica porta a concludere che *"il conferimento agli apparati ministeriali di funzioni amministrative è legittimo in quanto si tratta di funzioni strumentali al coordinamento ed in quanto non comporta, in ogni*

---

<sup>34</sup> A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, commento a s. 376/2003, *Le Regioni*, 2004, 2/3 pag. 765 ss.

<sup>35</sup> Ciò è ritenuto possibile alla luce dell'analisi combinata delle esigenze che sono coinvolte nella chiamata in sussidiarietà; la necessità di tutelare l'unitarietà di alcuni interessi, elemento propulsore della stessa chiamata, può venir meno per sopravvenute cause o semplicemente per nuove valutazioni sulla capacità a livello regionale di raggiungere quegli scopi che il legislatore statale riteneva essere l'unico in grado di ottenere.

caso, «il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti» e non consente di «adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore».<sup>36</sup>

## 6. Un panorama giurisprudenziale.

L'analisi della giurisprudenza post-riforma mostra con chiarezza una evoluzione ondivaga, alla ricerca di una soluzione del caso contingente senza troppi sforzi verso una chiarificazione che, con lo stratificarsi delle pronunce, diventa sempre più essenziale. Attraverso questo excursus sarà possibile inoltre tracciare un quadro che, seppur empiricamente, illustra il tipo di intervento e il grado di dettaglio di volta in volta ritenuto ammissibile.

La **sentenza 376 del 2003** solleva una serie di questioni molto interessanti al fine del tentativo di configurare il livello di interferenza che lo Stato può legittimamente attuare nei confronti degli enti locali. L'ambito sottoposto allo scrutinio della Corte riguarda la disciplina delle **condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali** e viene fatto rientrare principalmente nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" del comma terzo dell'art. 117. In questo caso viene prevista una disciplina di coordinamento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze per gestire il ricorso da parte delle regioni al mercato dei capitali nonché forme di comunicazione e collaborazione sempre ai fini di limitare le eventuali forme di indebitamento locale attraverso procedure comuni. La Corte propende per far rientrare la disciplina in esame sotto la sostanziale potestà legislativa statale, giustificando in sostanza l'intervento dello Stato nei termini descritti. Perplessità sorgono comunque dalla lettura della pronuncia in merito al grado di dettaglio ritenuto ammissibile senza urtare con la previsione costituzionale. Riguardo al livello di puntualità ammissibile il giudice fa un rinvio ad un elenco di leggi anteriore alla riforma, dimostrando quindi che la sua

---

<sup>36</sup> A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, commento a s. 376/2003, *Le Regioni*, 2004, 2/3, pag. 766.

valutazione non ha apparentemente tenuto conto della nuova collocazione della materia “coordinamento della finanza pubblica” e quindi della particolare situazione in cui si vengono a trovare le norme di potestà concorrente<sup>37</sup>. Nella stessa sentenza viene poi ammessa la possibilità di attuare il coordinamento attraverso atti di natura amministrativa, sottolineando nel contempo la natura finalistica del coordinamento finanziario: è intuibile la volontà della corte, che ricalca il fine del legislatore, di affermare la vincolatività nelle disposizioni statali in materia anche quando sia evidente lo sconfinamento oltre ciò che può considerarsi *principio*; in sostanza viene ammessa la dibattuta possibilità che il legislatore statale possa condizionare quello regionale anche attraverso norme che indicano le modalità per giungere al contenimento dell’indebitamento pubblico complessivo e così non lasciando possibilità di movimento alla Regione. Il concetto di coordinamento infatti è da utilizzare sì ai fini di ottenimento di un risultato che consente allo Stato di indirizzare l’azione degli enti locali, ma quel risultato deve trovare nell’agire coordinato l’unica via ragionevole per il suo raggiungimento e quindi cercando sempre di limitare il più possibile l’interferenza centrale. Il livello di dettaglio qui ammesso è molto elevato, dando fondamentale importanza al parere della Conferenza unificata sullo schema del decreto, che diventa strumento a garanzia che escluda la possibilità che vengano assunti eventuali contenuti lesivi dell’autonomia degli enti.

Sulla stessa linea troviamo la **s. 4/2004**, alla base della quale vi è la contestazione della legge finanziaria per il 2002 da parte di una Regione, ritenuta appunto lesiva dell’autonomia di tale ente in quanto imponeva limiti alla discrezionalità di disposizione del bilancio e di ricorso a finanziamenti vincolando le amministrazioni a caricare sui rispettivi bilanci gli oneri per il **rinnovo del personale** per l’anno successivo. La Corte si esprime chiaramente al riguardo indicando come le disposizioni contestate non siano disciplina di dettaglio, bensì principi di coordinamento della finanza pubblica e quindi legittimamente “rientranti nella competenza legislativa statale”. Evidenziata in questa

---

<sup>37</sup> A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, nota a sentenza 376/2003 in *Le Regioni*, 2004, 2/3, pag. 764 ss.

sentenza si trova inoltre la concezione di strumentalità della materia, che legittimerebbe la possibilità di imporre regole riguardanti procedure informative senza rientrare però nella (illegittima) normativa di dettaglio. Anche in questo caso il fine di **contenimento della spesa corrente** vuole giustificare la normativa statale che nel concreto non si limita a porre i principi della materia, ma pone sostanzialmente norme di dettaglio. Comincia ad essere chiaro che il criterio del dettaglio della norma non risulta più sufficiente a discriminare l'incostituzionalità dell'azione statale, avendo sempre maggior rilievo la finalità della materia e la sua strumentalità.

Stessa sorte è riservata alla norma che **limita le assunzioni** per gli enti (escluse le Regioni) che non abbiano rispettato il patto di stabilità: è evidente come il vincolo sia ben penetrante nell'assetto organizzativo locale, ma ciò viene giustificato in vista del perseguimento del contenimento della spesa corrente, ambito, questo, che ben può ascriversi al coordinamento della finanza pubblica (si veda anche la **sentenza n. 412 del 2007** che richiama questa). La scelta "punitiva" non è considerata una compressione illegittima poiché, stando a quanto dice la Corte, è prevista solo a seguito di un comportamento lesivo dell'assetto finanziario complessivo (violazione patto stabilità) da parte dell'ente e perciò il divieto che ne consegue è da ricondursi sempre al fine di riassetto dell'economia pubblica attraverso l'incisione su una voce particolarmente decisiva nel bilancio, la spesa per il personale appunto.

Sempre nel 2004 ma con esito parzialmente differente, troviamo la **sentenza n. 390** che accoglie parte dei rilievi sollevati dalla regione. La previsione statale, tra le varie imposizioni, prevedeva un **limite al ricambio del personale**, limitando le assunzioni a tempo indeterminato al 50% delle cessazioni dal servizio dell'anno precedente. L'obbligo suindicato appare oltrepassare il dettaglio e la puntualità di previsione consentiti alla norma statale, e la Corte ne dichiara l'incostituzionalità riaffermando come l'indicazione di principio non possa prevedere i mezzi per il suo raggiungimento. Vi è in questa pronuncia un accoglimento delle istanze regionali attraverso il riconoscimento dell'avvenuta indebita intromissione da parte del legislatore nella sfera di competenze regionali con la previsione di un vincolo puntuale. Si nota come in questo caso non viene



risolta la spartizione delle competenza attraverso il criterio della strumentalità, bensì facendo ricorso al tradizionale concetto di principio-dettaglio.

La **sentenza 36 del 2004** introduce una forma di deroga al tradizionale riparto delle competenze nella materia concorrente *coordinamento della finanza pubblica* consentendo l'apposizione di vincoli – dichiaratamente – di dettaglio da parte del legislatore centrale comprimendo conseguentemente la potestà regionale. La norma contestata prevedeva **limiti alla crescita della spesa corrente** degli enti locali, introducendo inoltre sanzioni in caso di violazione di tali limitazioni che comportavano una diminuzione dei trasferimenti ad essi da parte dello Stato. Da quanto deciso si comprende come la limitazione dell'autonomia della spesa degli enti sia sacrificabile dinnanzi ad esigenze di coordinamento ai fini di gestione delle politiche di bilancio. Tralasciando il richiamo ai vincoli comunitari, l'importanza della sentenza risiede nelle successive righe, dove vengono affrontati dal giudice delle leggi alcuni punti di fondamentale importanza per cercare di risolvere il rapporto tra Stato e Regione in questa materia concorrente. Prima di giungere al fulcro della pronuncia è bene soffermarsi un momento su quanto espresso nella stessa riguardo al fatto che la previsione indica come metodo per la riduzione del disavanzo di parte corrente un limite della spesa corrente, *“potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate”*. È palese il fatto che la Corte, indicando come il vincolo legislativo non sia unico strumento per la realizzazione dell'obiettivo di contenimento del disavanzo, ammette che tale disciplina si attesta come norma che comprime indebitamente la libertà di allocazione delle risorse e di organizzazione della propria attività dell'ente locale; senonché viene fatto subito un riferimento alla legge istitutiva del patto di stabilità che, prevedendo tra le modalità di corretta gestione dell'ambito finanziario locale proprio il contenimento della spesa corrente, tenta in tal modo di motivare la scelta statale.

Riprendendo le esatte frasi della pronuncia: *“Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti*

*autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.”*

Questa parte di motivazione condensa diversi aspetti particolarmente significativi in relazione sempre alla volontà di delineare la potestà statale nella materia concorrente. Principalmente le caratteristiche che, secondo la corte, una disposizione statale deve possedere per considerarsi costituzionalmente legittima sono due, la transitorietà e l'obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica. Da una parte viene fatto notare<sup>38</sup> come la transitorietà non sia di per sé in grado di mantenere intatta l'autonomia dell'allocazione delle risorse, evidenziando ancora una volta una motivazione poco coerente che più che fondarsi su basi concettuali solide, appare rivolta a salvare la discrezionalità del legislatore centrale, seppur fondata su esigenze (di carattere economico e quindi particolarmente sensibili) non trascurabili. A confermare la malferma motivazione giunge poi l'evidenza che l'applicazione indiscriminata del vincolo, indifferenziatamente a enti locali con situazioni contingenti molto differenti, può suscitare qualche dubbio, che viene fugato dalla Corte asserendo che tali misure, pur appunto non rispettose delle singolari peculiarità delle situazioni nelle quali si troveranno ad intervenire, non risultano manifestamente irragionevoli, anche a cagione della loro natura emergenziale. Ora è agevole comprendere che motivazioni di questo tenore non siano propriamente convincenti sul piano giuridico, non essendo affiancate da alcun riferimento che, tra le altre cose, possa portare una qualche sicurezza nell'ambito dei principi della materia coordinamento della finanza pubblica.

Nonostante quanto detto, la previsione di quei due criteri per la legittimazione di un'attività legislativa statale di dettaglio nell'ambito delle materie concorrenti è senz'altro da tenere in considerazione perlomeno in quanto pone uno strumento di valutazione della normazione statale. È possibile pensare che attraverso questa nuova categorizzazione non si pervenga alla distinzione di una nuova forma di principi della materia, bensì si debba porre attenzione alla sua funzionalizzazione e quindi valutare tali due condizioni alla luce delle finalità perseguite dal coordinamento della finanza pubblica.

---

<sup>38</sup> C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, pag. 515.

Altro caso che vede l'utilizzo degli schemi argomentativi della sentenza precedente è quello riassunto nella **pronuncia 417 del 2005**. In questa circostanza si perviene ad una conclusione diversa, ritenendo la Corte, che non vi sia la presenza delle qualità necessarie alla disposizione per essere elevata a rango di principio della materia. La disposizione impugnata imponeva "*...limiti alle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, alle spese per missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché alle spese per l'acquisto di beni e servizi...*", limiti ritenuti non di principio e che non lasciavano quella "*ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*" ritenuta parametro ultimo per una costituzionale applicazione dell'art. 117 co.3. Il riferimento alla sent. 36/2004 è diretto e viene ribadita la possibilità di un'incisione puntuale sulla **crescita della spesa** se transitoria e rivolta a riequilibrare la finanza pubblica. Il vincolo di singole voci di spesa assume, secondo la Corte, un grado di dettaglio debordante il limite del principio e incorre, come già detto, nella censura di costituzionalità. Pure in questo caso il ragionamento è stato svolto nei termini di funzione della norma in vista dell'obiettivo di assicurare il rispetto del patto di stabilità, ciò attraverso un'ingerenza sulle politiche economiche locali da parte dello Stato. Certamente situazioni di particolare urgenza implicano risposte eccezionali, e del resto così agisce lo Stato, ponendo eccezioni sul rapporto tra potestà legislative riconoscendosi deroghe rispetto al tradizionale assetto costituzionale; nell'operare in questo modo, rinfrancato dalla Corte, pone degli argini al suo agire, per evitare di tradire completamente il senso dell'ordinamento regionale, almeno formalmente ribadito dalla riforma del Titolo V.

Nella **sentenza n. 449 del 2005** si incontra un vincolo così puntuale alla spesa che la Corte non può far altro che dichiararne l'incostituzionalità. La fattispecie riguardava la limitazione del pagamento alla sola classe economia dei **viaggi aerei** effettuati da particolari categorie di personale amministrativo in occasione di impegni legati a servizi dell'Unione europea. Viene ribadito che "*limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica*".

L'ambito "ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione" (più precisamente si trattava di discipline inerenti limiti alle assunzioni) viene affrontato dalla **pronuncia n. 88 del 2006** con un esito favorevole alla Regione in quanto la normativa statale non viene considerata ammissibile se l'esigenza di coordinamento della finanza pubblica viene concretizzata con norme di dettaglio e non solamente di principio prescrittivi criteri ed obiettivi.

Con l'accumularsi delle pronunce a tal riguardo si consolida quanto già affermato e nella **sentenza 169 del 2007** si ritrova riassunto il pensiero alla base delle decisioni che toccano il coordinamento della finanza pubblica e il grado di dettaglio ammesso. Testualmente *"Da tali pronunce può desumersi che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi."* La necessità di gestire la mal messa finanza statale è stimolo e giustificazione sufficiente per la Corte per ammettere le predette ingerenze, pur individuando le limitazioni di cui si è già accennato. I limiti alla spesa, di per sé, sono norme con un certo grado di dettaglio, ma il giudice le considera principi fondamentali in base alle condizioni di transitorietà e di riequilibrio finanziario purché si esimano dall'imporre modalità per giungere a tale contenimento. Questa deduzione, seppur linearmente posta sul sentiero tracciato dalle precedenti pronunce, evidenzia ancor meglio come il ragionamento che vi sta alla base non sia frutto di un impianto concettuale stabile. Nel momento nel quale si parla di *strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi*, si fa ricorso ad un concetto, quello di strumentalità appunto, che presuppone il rapporto tra obiettivi e mezzi, ma nel fare questo raffronto attraverso le categorie del principio e del dettaglio, si finisce con l'entrare in un *sistema di scala* ove si troverà sempre una norma *meno* dettagliata che sia

obiettivo di una *più* dettagliata<sup>39</sup>. Il criterio adottato per risolvere la questione risulta quindi per certi versi inadatto al fine di una visione sistematica dell'impianto delle competenze, dal momento che in questo modo si prescinde dal contenuto sostanziale delle norme e il punto oltre il quale deve ritenersi superato il livello di dettaglio che nell'incostituzionale è vicenda puramente di contingenza politica. La stessa sentenza fa riferimento alla strategicità della minuta voce di spesa, quella complessiva per il personale, che rileva infatti in maniera molto sensibile ai fini di attuazione del patto di stabilità interno consistendo in un notevole aggregato della **spesa di parte corrente**. Si può continuare sulla medesima sentenza ragionando sulle ulteriori rilevazioni che contiene, come per esempio l'affermazione che riguarda alcune norme dirette alla determinazione delle modalità di computo delle riduzioni della spesa: la natura integrativa delle stesse rispetto al coordinamento della finanza pubblica legittima la loro apposizione.

La riduzione delle indennità (del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante in data del 30 settembre 2005 ) rappresenta l'apposizione di un "*precepto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica*" (**sentenza n. 157 del 2007**).

Successivamente con la **sent. 159 del 2008** troviamo nella stessa pronuncia tutelate le ragioni dello Stato e delle Regioni. I commi contestati della legge 296/2006, il 721 e il 722 dell'art. 1, prevedevano rispettivamente disposizioni volte al **contenimento della spesa pubblica** e la qualifica delle stesse come principi fondamentali<sup>40</sup> ed infine il comma 723 indicava nella percentuale del 10% i risparmi della spesa da ottenersi attraverso l'applicazione del comma 721 rispetto all'anno precedente. La Corte risolve in modo favorevole alle istanze statali, ritenendo le previsioni poste principi fondamentali del

---

<sup>39</sup> A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della costituzione*, in *Dir. Pubblico*, 2007, 3, pag. 891.

<sup>40</sup> "Il comma 721 prescrive che, «ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative». Questa disposizione è espressamente qualificata dal comma 722, anch'esso impugnato, come «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea»".

coordinamento della finanza pubblica, non superando queste l'individuazione di *“obiettivi finanziari globali”* ed essendo quindi pienamente ascrivibili alla competenza dello Stato, che nel caso concreto non impone *“precetti specifici e puntuali”*. La Corte interviene pesantemente al riguardo perché, pur trascurando l'autoqualificazione presente nella norma, ribadisce il fatto che lo Stato non può *“imporre [alle Regioni] precetti specifici e puntuali”*, senonché è evidente come vi sia una forte interferenza sull'ampiezza delle possibilità di movimento della Regione. Oltre al saldo complessivo, si rinviene una elencazione tutto sommato precisa di provvedimenti che l'ente stesso avrebbe dovuto adottare entro il semestre per giungere alla riduzione percentuale prestabilita, aspetto che non può che confermare la volontà, seppur mitigata dalla previsione di un saldo complessivo, di indirizzare l'attuazione regionale attraverso le modalità che lo Stato stesso ritiene più efficaci allo scopo.

Successivamente la **sentenza n. 289 del 2008** interviene ribadendo quale sia l'apporto che la disciplina statale può dare a quella regionale, avendo quindi riguardo al transitorio contenimento complessivo e alla non esaustività di strumenti e modalità per il suo raggiungimento. Si trattava di disposizioni limitanti gli **stanziamenti per le spese** per i consumi intermedi di enti ed organismi non territoriali (ridotti del 10 per cento).

Come si vedrà poi nel dettaglio, vincoli specifici alla potestà regionale vengono inseriti sino ad intaccare una materia residuale qual è il riordino delle comunità montane, con una serie di previsioni puntuali che arriva fino al tentativo di incidere sulla composizione degli stessi organi consiliari (**sentenza n. 237 del 2009**).

A conclusione di questa carrellata due recenti sentenze che riassumono in gran parte quanto finora visto.

La prima è la **sentenza n. 182 del 2011** in materia di contenimento delle **spese correnti**; da una parte c'è l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 che prevede rigide percentuali di riduzione di singole voci di spesa, dall'altra la Regione, che attraverso una sua legge, intende rimodulare tali percentuali tra voci differenti e quindi gestendo in maniera autonoma il fine di contenimento della spesa. È utile seguire il ragionamento del giudice da vicino perché come segnalato è l'occasione per ripercorrere l'iter giurisprudenziale in maniera

organica. Il primo punto trattato è la possibilità di porre una disciplina di principio per ragioni di coordinamento finanziario che vincoli le politiche di bilancio nella forma di limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (s. 36/2004 e 417/2005). I vincoli, si afferma ancora una volta, devono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure, ma in via transitoria e per il riequilibrio della finanza pubblica, la crescita della spesa corrente. Si conclude riaffermando che la *"legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (si vedano ss. nn. 417/2005, 36/2004, 88/2006, 49/2005)"*. Detto questo la Corte precisa come in passato interventi analoghi a quello trattato non abbiano superato il vaglio di costituzionalità, come in particolare le rigide misure previste per la spesa di studi, consulenze, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (s. 417/2005); la spesa per viaggi in aereo (s. 449/2005); i compensi e il numero massi degli amministratori di società partecipate dalla Regione (s. 159/2008); le spese per autovetture (s. 297/2009). A seguito della continua bocciatura di tali previsioni, fa notare la Corte, lo Stato ha adottato una diversa tecnica normativa *"preferendo agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali, delle quali si è invece dichiarata l'efficacia nei confronti delle Regioni esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica, escludendone l'applicabilità diretta (s. 289/2008)"*. Il richiamo alla figura del principio da parte dello Stato è corretto solo se la norma così qualificata ne rispecchia anche la sostanza, lasciando uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale, altrimenti avendosi una semplice autoqualificazione priva di riscontri concreti. Ritornando alla previsione del controverso art. 6 del d.l. 78/2010, il giudice indica quale corretta valutazione del medesimo la sua natura di principio fondamentale della finanza pubblica, vincolando sì puntualmente lo Stato nei suoi contenuti, ma ponendo per le Regioni, Province autonome e gli enti del SSN solo un **limite complessivo di spesa**. Dalla analisi complessiva dell'art. 6 e dalla sua rettilinea applicazione si ottiene che tale previsione va utilizzata dalla Regione per determinare i limiti globali di spesa per poi modulare discrezionalmente le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa sempre dallo stesso articolo menzionate. Nella stessa pronuncia si tratta anche di una diversa norma regionale che, facendo riferimento

ad un diverso periodo temporale rispetto a quello previsto per la base da cui partire per la riduzione percentuale della spesa per il personale sanitario, otteneva in realtà l'effetto opposto con il conseguente aumentare della spesa a ciò destinata. Viene chiaramente spiegato come sia *“fuor di dubbio che la spesa per il personale costituisca una delle voci del bilancio regionale, caratterizzata sia dal peso preponderante che vi riveste, sia dalla storica ritrosia delle Regioni a porvi adeguati limiti”* e che quindi le pretese regionali di porre misure alternative a quanto centralmente stabilito siano da valutare con particolare attenzione. Per la sottocategoria delle spese per il personale sanitario, vista la elevatissima incidenza sull'ammontare complessivo delle spese, è plausibile ritenere che interventi alternativi non siano realmente fondati dalla necessità di attuare il dettato costituzionale sulle competenze, ma bensì dal tentativo di eludere i vincoli statali di contenimento delle emorragie finanziarie. Nonostante quindi l'obiettivo ultimo sia quello di ottenere l'equilibrio economico regionale (il raggiungimento del quale renderebbe irragionevole da parte dello Stato la pretesa comunque di persistere nell'applicazione di eventuali sanzioni), la prognosi negativa su misure differenti da quelle indicate su di una voce di spesa così altrimenti difficilmente gestibile, rendono vincolante l'obbligo primario previsto dalla legge statale. La Corte ritiene infine che le misure che indicano le riduzioni alla spesa per il personale sanitario siano rispettose dell'autonomia regionale nell'individuare le misure necessarie al fine di contenimento della stessa.

La **sentenza n. 139 del 2012** rappresenta una sorta di prosecuzione della pronuncia precedente, avendo per oggetto lo stesso decreto legge e richiamando sovente la stessa. La Regione contesta le previsioni dell'art. 6, ritenendo che da quelle non si possa estrapolare alcun principio, vincolando anzi le Regioni in predeterminate scelte. La Corte ribadisce come la previsione impugnata sia in realtà un principio del coordinamento della finanza pubblica indicante un l'ammontare minimo di riduzione delle spese di funzionamento amministrativo cui le Regioni devono attenersi. Emerge poi la pretesa interferenza della disciplina statale con materie di competenza esclusiva o concorrente regionale, quale appunto l'ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale: la costante giurisprudenza qui richiamata indica come mera



circostanza di fatto, quindi non incidente sul piano della legittimità costituzionale, l'eventualità che vi sia un impatto tra un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e l'autonomia finanziaria e organizzativa regionale.

In numerose altre sentenze la Corte dimostra un andamento altalenante, tra la pressante esigenza di rimediare o quantomeno contenere la pessima situazione finanziaria dello Stato e cercare, all'opposto, di attuare una vera e propria regionalizzazione della struttura nazionale, attraverso anche il federalismo fiscale.

## 7. Coordinamento della finanza pubblica e vincoli europei.

### *Patto di stabilità e crescita europeo*

A seguito dell'entrata in vigore nel nostro ordinamento del Trattato di Amsterdam con la legge 209 del 1998, nuovi principi di carattere finanziario, riassunti nel **patto di stabilità e crescita**, sono divenuti rilevanti anche per lo stato italiano. Nei primi articoli del Trattato istitutivo della Comunità Europea vengono enunciati quei principi di carattere economico volti ad uno sviluppo *“armonioso, equilibrato e sostenibile”*, introducendo alcuni principi di indirizzo: *“prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile”*. L'evoluzione dell'integrazione comunitaria, che ha visto con l'adozione della moneta unica un significativo momento di rafforzamento dei rapporti tra Stati, ha fatto emergere il *“principio fondamentale che l'assetto degli Stati membri, in tutti i suoi aspetti, non sia più un affare interno, ma diventi un affare di interesse comune, e perciò oggetto di disciplina europea”*<sup>41</sup>.

Il controllo sul bilancio era ritenuto strumento adeguato per far fronte alla nuova situazione di integrazione politica ed economica, naturale sviluppo del disegno europeo e, in particolar modo, in relazione al fatto che attraverso questa unificazione disavanzi e debiti nazionali andavano fortemente a toccare anche gli aspetti comunitari<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Atti del 52° convegno di studi amministrativi – I controlli sulle autonomie e il nuovo quadro istituzionale*, Varenna, 21-23 settembre 2006, pag. 89.

<sup>42</sup> Pur restando il debito sovrano esclusivamente a carico di ogni singolo Stato, di fronte anche alla straordinaria congiuntura economica attuale che accentua – e non di poco – le dinamiche finanziarie europee,

L'interconnessione tra gli Stati dell'Unione fa sì che gli squilibri dei conti pubblici di uno di questi si possano riverberare pesantemente sugli altri, in forza anche della presenza del mercato unico europeo. Di conseguenza sono parametrati i tetti massimi al rapporto tra debito/PIL e tali limiti inoltre sono resi cogenti dalla previsione di procedure di monitoraggio e controllo cui possono seguirne di carattere sanzionatorio. Il singolo Stato, pur libero nelle modalità di attuazione, dovrà rispettare il limiti percentuali stabiliti a livello comunitario<sup>43</sup>.

Aspetto che chiude il cerchio è la responsabilità diretta dei Governi nazionali di fronte all'Unione europea riguardo al raggiungimento degli obiettivi finanziari pattuiti, anche quando tali inadempienze siano state causate da altri enti territoriali interni allo Stato<sup>44</sup>. Da questo rapporto di responsabilità diretta sorge l'esigenza in capo allo Stato di tutelarsi verso comportamenti potenzialmente lesivi; la possibilità di agire in via di regresso verso l'ente che, con la sua condotta non rispettosa dei limiti imposti, abbia dato origine alla sanzione comunitaria si presenta subito come un iter alquanto lungo e poco conveniente, portando l'attenzione quindi su sistemi preventivi, rappresentati proprio lo stesso PSI e dalla disciplina posta nella direzione del suo raggiungimento.

#### *Patto di stabilità interno*

Il medesimo anno che ha visto l'Italia aderire al PSC, viene promulgata la l. finanziaria per il 1999 (l. 448/1998) contenente il primo riferimento al c.d. **patto di stabilità interno**. All'art. 28 si trova l'esplicito riferimento al PSC e al progetto di risanamento economico che d'ora in avanti dovrà concretarsi nelle politiche finanziarie interne.

---

è possibile osservare come un rilevante debito pubblico sia un elemento che a cascata si riverbera a livello continentale.

<sup>43</sup> I limiti previsti indicano un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL.

<sup>44</sup> A. BENEDETTI, *La legislazione concorrenti in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il 'nuovo' ordinamento regionale – competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano, 2003, pag. 344.

Il PSI vede l'imposizione alle regioni ed enti locali di obblighi finanziari volti ad un sostanziale miglioramento delle conti pubblici, ripartendo tra tali enti territoriali l'entità del concorso a tale fine<sup>45</sup>.

Un aspetto interessante che riguarda il PSI è la sua evoluzione negli oltre 10 anni che l'hanno visto mutare e discostarsi sempre più dalle sue originarie forme. In un primo momento gli enti territoriali erano sottoposti a vincoli rivolti alla riduzione del disavanzo finanziario e dell'ammontare di debito; discipline paramtrate su entità diverse dall'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, divergendo quindi sostanzialmente dalle soglie previste in ambito comunitario<sup>46</sup>, fino al 2005 quando l'inclusione delle spese in conto capitale, dopo aver già nel 2003 introdotto il calcolo sulla gestione di competenza, riallinea i computi a quelli comunitari.

Come già osservato più volte il limite del disavanzo imposto agli enti locali si va definendo sempre con maggiore dettaglio fino ad incidere sulle singole voci di spesa con l'apposizione di tetti massimi ed un regime particolarmente stringente per l'attuazione di tali obiettivi. D'altra parte emerge, anche alla luce di numerose esperienze straniere, una necessità volta a flessibilizzare il vincolo finanziario imposto ai livelli subnazionali, con declinazioni collaborative e di contrattazione tra enti.

Nelle pronunce che vedono la Corte, aderendo spesso alla posizione dello Stato, introdurre a fondamento della costituzionalità delle norme impugnate il rispetto di "obblighi comunitari", si manifesta una visione del vincolo europeo come elemento *adiuvandum* della motivazione, col rischio che la giustificazione non poggi su basi saldamente giuridiche<sup>47</sup>. Il principio di sana gestione finanziaria che si intende tutelare è rinvenibile anche nel nostro ordinamento, ancor prima che la recentissima riforma costituzionale inserisse il pareggio di bilancio esplicitamente negli artt. 81, 97 e 119.

---

<sup>45</sup> G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2012, pag. 53.

<sup>46</sup> Il patto di stabilità interno si rifaceva al criterio della cassa, mentre quello di sviluppo e crescita al criterio della competenza economica.

<sup>47</sup> K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2006, 5, pag. 765.

Se da un lato il principio di sana gestione finanziaria è parte integrante del nostro ordinamento, dall'altro la presenza di norme comunitarie a tal senso rivolte non può lasciare indifferenti. Innanzitutto, ad ogni livello, le pubbliche Amministrazioni saranno tenute al rispetto di questo vincolo, ancor più oggi vista la sua esplicita previsione. Inoltre, riferendoci agli istituti di diritto internazionale, possiamo ritrovare nella cessione di sovranità prevista dall'art. 11 il fondamento della obbligatorietà dei vincoli impostici a livello comunitario. La conseguenza di una mancata attuazione di tale fondamentale principio comporterebbe un duplice illegittimo agire, sia a livello nazionale che europeo: da qui nasce l'esigenza di coordinamento che interessa tutti i livelli finora citati<sup>48</sup>.

La giurisprudenza al riguardo è particolarmente significativa poiché l'assoggettamento ai vincoli europei viene spesso utilizzato, come si è detto, come rinforzo delle motivazioni, senza che ci si spinga oltre al semplice richiamo.

Ripercorrendo velocemente le pronunce che operano in questo modo, nel 2004 le sentenze 4 e 36, pur facendo riferimento entrambe ai predetti vincoli, ne sfruttano con diversa intensità le prescrizioni; nella prima vengono citati gli *impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria* in un inciso, quasi che la semplice previsione in quella sede sia di per sé sufficiente a caratterizzare le disposizioni statali, che da quella vengono causate, come principi fondamentali. Nella successiva sentenza gli *obblighi comunitari* vengono inseriti in un valutazione più completa, ma nonostante ciò non viene minimamente dimostrata la pretesa natura di principi fondamentali e considerata la sostanziale restrittività delle disposizioni in esame non è da escludere che questo *modus agendi* sia pretestuosamente volto ad un recupero della discrezionalità da parte del legislatore<sup>49</sup>. Medesime sono le considerazioni riguardo alla sentenza 417 del 2005 come per altre pronunce<sup>50</sup>, dalle quali emerge la sensazione che *"facendo derivare il Patto interno dall'ordinamento comunitario [si*

---

<sup>48</sup> V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Atti del 52° convegno di studi amministrativi – I controlli sulle autonomie e il nuovo quadro istituzionale*, Varenna, 21-23 settembre 2006, pag. 93 ss. "La finanza del Paese non può non essere rapportata a un disegno unitario che fa capo allo Stato e ai suoi organi preposti al governo della finanza pubblica."

<sup>49</sup> C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, pag. 515.

<sup>50</sup> 169/2007, 139/2009, 237/2009, 52/2010.

ottiene] *il duplice effetto di nobilitarne l'origine e di minimizzare il ruolo statale*"<sup>51</sup>. Considerando inoltre la genesi del PSC e del PSI è possibile notare come il primo sia frutto di accordo (sostanzialmente tra Stati, seppur filtrato dalle istituzioni comunitarie), mentre il secondo venga ad esistenza per volontà unilaterale dello Stato nell'esercizio delle sue competenze legislative, essendo di fatto le disposizioni contenenti le norme sul patto di stabilità sottratte al dibattito in aula<sup>52</sup>.

La soppressione del vecchio *interesse nazionale* sembra ora riemergere attraverso il criterio di una sorta di *interesse comunitario* utilizzato dalla Corte come parametro del giudizio di costituzionalità della norma.

Ultimo aspetto di stortura sembra essere la considerazione che vede l'utilizzo del PSI come efficace strumento di intervento su enti in deficit: c'è la forte tentazione di sfruttare le disposizioni, che avrebbero significato sotto la luce dell'indebitamento complessivo, anche per stringere più sbrigativamente i cordoni delle borse locali; seppur il fine sia ragionevole, la leggerezza con cui viene addomesticato uno strumento non può essere trascurata, anche perché tale fenomeno nasconde l'inadeguatezza dello Stato nella gestione dei problemi attraverso gli strumenti preposti, che risultano spesso inadatti o poco efficaci.

## **8. L'introduzione in Costituzione del "pareggio" di bilancio.**

Nel primo quadrimestre del 2012 sono venuti forzatamente a coincidere una serie di interventi legislativi, sia a livello europeo che a livello nazionale, che danno il segno della situazione di grave crisi economica che ormai da un lustro flagella i mercati mondiali. Considerando solo una minima parte delle conseguenze legislative di questo fenomeno, si segnalano il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica*

---

<sup>51</sup> K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2006, 5, pag. 766.

<sup>52</sup> K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, cit., pag. 767.

*e monetaria* del 2 marzo 2012 e la legge costituzionale n. 1 del 2012 *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

Ai fini di questa trattazione appaiono particolarmente interessanti alcuni articoli del citato trattato europeo in attesa di ratifica da parte dei singoli stati. L'art. 1 enuncia lo scopo dell'azione europea: il rafforzamento del pilastro economico dell'unione economica e monetaria attraverso un patto di bilancio e potenziamento del coordinamento delle politiche economiche. Saltando direttamente dal primo al terzo articolo, qui si trova il fulcro prescrittivo del trattato stesso, è prevista la disciplina del *patto di bilancio*; l'elencazione prevista comporta vincoli alle politiche finanziarie di ogni stato aderente all'unione, tra le quali troviamo *"la posizione di bilancio della pubblica amministrazione [...] è in pareggio di bilancio"* (art. 3 par. 1 lett. a) ); seguono nell'elencazione le previsioni dei valori considerati rispettosi del suddetto patto, i casi in cui è ammessa deroga e la previsione di meccanismi correttivi. Il secondo paragrafo continua con l'indicazione di norme destinate all'adozione di tale disciplina negli ordinamenti nazionali, ed è proprio qui che si rinviene l'invito ad ammettere nei rispettivi assetti legislativi quanto previsto *"tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"*. Questo è quanto, molto sinteticamente, viene previsto in ambito europeo, ma sarà sicuramente più conveniente riportare l'attenzione in Italia e cercare le tracce dell'"invito europeo" nella riforma costituzionale appena approvata<sup>53</sup>.

Nonostante l'apposizione del pareggio di bilancio nella Costituzione non sia prevista in modo ineludibile dal trattato e possa quindi risultare, secondo una certa visione<sup>54</sup>, un luogo comune pensare che la legge cost. 1 del 2012 sia imposta da impegni internazionali, è altrettanto chiaro la forza europea in questo senso è tutt'altro che fiacca.

Spesso si sorvola sugli aspetti più tecnici inerenti alla fissazione del pareggio di bilancio in norme difficilmente mutabili; le teorie economiche affrontano da tempo questo

---

<sup>53</sup> Il c.d. "Fiscal Compact" è stato preceduto dal "Patto Europlus" nel marzo 2011 e dal "Six Pack" nell'ottobre 2011. Non è comunque irrilevante nemmeno l'ultimo in ordine cronologico sebbene non ancora ratificato.

<sup>54</sup> A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Quaderni costituzionali, marzo 2012, 1, pag. 108.

particolare risvolto di politica finanziaria e, pur già premettendo una trattazione ristretta, questa pare particolarmente utile.

Il principio del pareggio mira, lo si intuisce molto facilmente, a contrastare l'eccessivo indebitamento dovuto ad una spesa pubblica sempre maggiore che riverberava i suoi effetti in maniera distorsiva nel mercato. James Buchanan rivolse il suo studio in questo settore nella seconda metà del XX secolo contestando alcuni principi della teoria keynesiana che, appunto, giustificavano l'intervento pubblico nei liberi mercati.

La più volte ricordata situazione di grave crisi economica è certo un particolare stimolo alla ricerca di soluzioni quanto più efficaci possibili, ma se per situazioni contingenti si prospetterebbero altrettanto contingenti contromisure, un intervento costituzionale sembra uscire di fatto da questa logica. Detto questo, le dinamiche di bilancio sono legate a due fattori, *“le scelte discrezionali del decisore politico e le fluttuazioni del ciclo economico, che impattano sui flussi di entrata e di spesa mediante il noto meccanismo degli ‘stabilizzatori automatici’”*<sup>55</sup>. Da un parte è possibile, attraverso interventi anticiclici del bilancio, bilanciare gli effetti negativi di particolari momenti di crisi, e dall'altra è possibile promuovere interventi sulla crescita aumentando direttamente la domanda (commesse pubbliche) o indirettamente (riduzione carico tributario). Quando il *momento di crisi* diventa un vero e *proprio ciclo economico avverso* è evidente che la politica di intervento statale attraverso l'indebitamento diventa allo stesso tempo rischiosa e comunque non attuabile indefinitamente, avendo sempre un maggior peso la componente riservata all'attuazione del c.d. *welfare*. La conseguenza di questa temporaneità dell'intervento fa sì che inevitabilmente si debba operare con manovre restrittive di bilancio e perciò adottare scelte opposte a quelle prima indicate per il superamento dei *momenti* avversi. Una previsione quale quella del pareggio di bilancio opererebbe come *ingrediente* negativo nel bilanciamento delle attività tese ad affrontare le situazioni più critiche creando una spirale verso l'implosione del sistema economico pubblico. La concreta attuazione *del pareggio europeo* si attenua nella lettera della legge costituzionale, infatti dal punto di vista

---

<sup>55</sup> M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2012, pag. 2.

operativo si ricordano le eccezioni delle quali lo Stato può giovare nei casi emergenziali, nonché la scelta di introdurre il principio del pareggio con una diversa espressione, *“equilibrio”*. Si coglie abbastanza chiaramente che questi interventi rischiano potenzialmente di lasciare pressoché invariata la sostanza del bilancio: difficilmente, ad oggi, è possibile immaginare una situazione priva delle criticità che giustificherebbero l'intervento in deroga; si avrebbe in pratica un sostanziale annullamento della portata innovatrice del nuovo art. 81, riconducendo la disciplina politica di bilancio ai soli già citati vincoli europei. Altro punto di criticità viene evidenziato<sup>56</sup> dal secondo caso di deroga, quello riferente al verificarsi di *“eventi eccezionali”*, che con la previsione del requisito specifico della maggioranza assoluta dei membri delle Assemblee, nel nostro sistema elettorale con premio di maggioranza, si troverebbe molto facilmente a venir utilizzato impropriamente.

J. M. Keynes sosteneva l'intervento della mano pubblica a supportare nelle fasi recessione un'economia di mercato per sua natura instabile; al pareggio di bilancio si sostituiva un equilibrio dei conti sulla base del ciclo economico che grazie al principio del moltiplicatore avrebbe potuto sostenere positivamente una spesa pubblica incentivante le dinamiche economiche. Il declino delle teorie keynesiane deriva dalle critiche che imputavano a tali concezioni la situazione di eccessivo indebitamento che nella seconda metà del '900 stava configurandosi con allarmante attualità. Lo stesso J. Buchanan imputa chiaramente a queste teorie la causa della tendenza ad incrementare le spese senza imporre nuove tasse in una prassi politica che mira principalmente ad ottenere consenso. La constatazione, poi, che il debito prodotto dalle istituzioni, diversamente dall'ambito delle imprese private, andava a coprire principalmente le spese correnti, e sottraeva così ricchezza alle generazioni future, era considerato dallo stesso Buchanan *“immorale”*. Dalle sue osservazioni Buchanan arriva a sostenere l'interessante *“collegamento tra la politica economica adottata dai “policy makers” e le caratteristiche delle stesse istituzioni politiche”*<sup>57</sup>. Da

---

<sup>56</sup> M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2012, pag. 6.

<sup>57</sup> M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2012, pag. 13.



questa premessa l'iter logico per affrontare l'ambito finanziario di uno Stato prevedeva in prima battuta l'analisi della Costituzione economica e in un secondo momento le concrete scelte di finanza pubblica. La metafora del "leviatano", gli appetiti del quale vanno in qualche modo frenati, indicano quali siano le reali concezioni ed aspettative che intimamente vengono riferite all'apparato statale, considerazioni che, opportunamente adattate, si offrono sorprendentemente bene nell'ambito di generale analisi del coordinamento della finanza pubblica. Questi presupposti portano l'economista statunitense ad auspicare l'introduzione del pareggio di bilancio nelle carte costituzionali.

Alla teoria di Buchanan si ribatte sostenendo innanzitutto la non netta separazione tra principi del contratto sociale (costituzionali) e le decisioni di bilancio (politiche economiche), infatti la stessa Costituzione non prevede che genericamente gli aspetti che vorrà veder disciplinati e questa elasticità porta le decisioni contingenti a trovar ragione anche su altri influssi: c'è un riferimento alla Costituzione, ma limitatamente a quella che viene definita *formale*.

A questo punto si può cercare di contestualizzare nella nostra penisola le considerazioni appena svolte, ma con una, tutto sommato veloce, analisi dell'art. 81 si può ritenere che la nostra Carta fondamentale non sia così malamente formulata da giustificare l'attuale situazione di grande indebitamento. A ben vedere lo stato attuale deriva proprio dal tentativo di aggirare i vincoli costituzionali, che da sempre sono stati purtroppo trascurati nella loro espressione di indirizzo economico.

La legge costituzionale di cui si parla rientra certamente nel disegno di contenimento del deficit/Pil e debito pubblico/Pil, in un tentativo di riscrittura della finanza pubblica ponendo altresì attenzione all'impegno comunitario (che appunto non può lasciare indifferenti). La modifica costituzionale coinvolge quattro articoli (81, 97, 117 e 119), formalizzando il principio di equilibrio tra entrate e spese pubbliche che si traduce "*in un (quasi) obbligo giuridico da rispettare*"<sup>58</sup>. L'esigenza di porre un freno all'indebitamento progressivo da parte dell'amministrazione è un aspetto che ancor più oggi che in passato

---

<sup>58</sup> E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pag. 2.

rappresenta uno degli obbiettivi improcrastinabili da raggiungersi nel più breve tempo possibile; ma è necessario rapportarsi anche con le premesse che indicano nel nostro ordinamento la presenza (pre-riforma) di strumenti atti ad evitare la situazione di grave dissesto finanziario nella quale purtroppo ora ci si ritrova. L'art. 81 cost. vecchia formulazione era da più parti ritenuto, attraverso la previsione di indicazione di copertura finanziaria, una sorta di morso per frenare uno scalcianti aumento del debito: ma ora ci si domanda come sia avvenuta l'elusione di un chiaro principio costituzionale. La giusta lettura dell'art. 81 originario (senza però dimenticare che le modifiche introdotte entreranno in vigore dal 2014) indica senz'altro un obbligo di copertura finanziaria, ma ciò non impedisce il formarsi del debito pubblico perché tale prescrizione si riferisce solo alle leggi diverse dal bilancio, potendo infatti quest'ultima benissimo comportare aumenti del debito stesso; l'introduzione della legge di stabilità ha certamente il merito di aver attenuato questo fenomeno, ma non lo ha risolto.

La portata della nuova versione dell'art. 81 sarà ancor meglio comprensibile spendendo qualche parola sulla versione originaria dello stesso articolo.

La previsione costituzionale prevedeva (e prevedrà fino all'esercizio finanziario del 2014), con caratteristica di doverosità e periodicità annuale, che le Camere approvassero i bilanci presentati dal Governo; in particolare il bilancio dello Stato è articolato in *unità previsionali di base* tendenzialmente corrispondenti ad aree omogenee riferenti alle competenze di ciascun ministero. Tali unità previsionali si suddividono a loro volta tra spese correnti e di investimento, avendo così il bilancio costituito dallo stato di previsione delle entrate e della spesa per i ministeri. Un punto che spesso viene discusso è quello relativo al criterio da adottare nella redazione del bilancio, ovvero facendo riferimento ad un bilancio di **cassa** oppure di **competenza**, questione risolta con la previsione dell'art. 2 della legge 468 del 1978 che prevede l'indicazione di entrambe le modalità.

Il terzo comma prevede il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio, limitazione bilanciata dalla legge finanziaria che tenta di ovviare alla rigidità del primo. Tale legge è caratterizzata da un contenuto **necessario**, l'indicazione del saldo relativo al ricorso al mercato e del saldo netto da finanziarie, la

determinazione dei fondi speciali, degli stanziamenti e delle regolazioni quantitative relative a leggi di spesa che facciano rinvio alla finanziaria, della modulazione annuale delle leggi di spesa pluriennali; il contenuto **eventuale** residualmente indica tutte le modifiche legislative che possono influire sul bilancio dello Stato.

Con l'ultimo comma, il quarto, configurante un obbligo di copertura finanziaria delle leggi, si introduce l'aspetto saliente della materia; la norma si pone a salvaguardia della stessa legge di bilancio, attraverso una stabilizzazione del sistema.

Tale obbligo di copertura viene caratterizzato da una vasta portata temporale, vincolando la indicazione di tali mezzi anche per gli esercizi futuri<sup>59</sup>, inoltre l'estensione della copertura finanziaria va oltre la legislazione statale per arrivare fino a quella regionale.

Da queste sommarie indicazioni si dovrebbe logicamente pervenire all'intuizione che la situazione finanziaria nazionale sia in una situazione di costante pareggio dei conti pubblici, ma questo rappresenta, com'è ovvio, un sistema ideale.

La legge finanziaria, generata dalle esigenze di attenuare la rigidità delle previsioni dell'art. 81, riveste un particolare valore nell'affrontare la materia, in quanto, anche solo a voler guardare il dato statistico, risulta la fonte prevalente (come numero e come rilevanza delle questioni sollevate) dei casi di conflitto tra Stato e Regioni relativamente alla corretta ripartizione delle potestà legislative costituzionali. La natura stessa della legge finanziaria, *"che assolve direttamente in via transitoria alla funzione di provvedere annualmente al coordinamento della finanza pubblica con quella locale, in modo da garantirne un'evoluzione coerente con gli obiettivi fissati a livello europeo"*<sup>60</sup>, presuppone un sistema di collaborazione con le Regioni e ciò, in realtà, viene effettivamente indicato dall'art. 1-bis co.2 della già menzionata l. 468 del 1978: in sede di Conferenza unificata Stato, Regioni, Città e autonomie locali viene prevista la formulazione di un parere che tuttavia è solo comunicato al Parlamento senza avere alcuna forza vincolante, aspetto tangibile dato il

---

<sup>59</sup> S. 1/1966.

<sup>60</sup> R. DICKMANN, *Legge finanziarie e qualità della normazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2008, pag. 12.

costante e significativo numero di contestazioni regionali che sistematicamente investono la legge finanziaria.

Con il primo intervento del 2012 in ambito costituzionale il Parlamento porta ad un raddoppio dello scritto dell'art. 81. Un primo rilievo critico muove dalla locuzione "pareggio di bilancio", riferendosi semplicemente ad un saldo che indica un'operazione matematica tra entrate e spese, senza, per esempio, tener conto che tra queste ultime vi è una rilevante percentuale di pagamento del debito pubblico<sup>61</sup>. Altro aspetto significativo è il divieto di "ricorso all'indebitamento" che, come per la locuzione "equilibrio tra le entrate e le spese", pecca di eccessiva imprecisione tecnica, data la duplice accezione che è possibile formulare al riguardo, con la prima ci si riferisce alle operazioni di indebitamento (art. 3 co. 17 l. 350 del 2003<sup>62</sup>), mentre con la seconda si intende l'"indebitamento netto" che non computa alcune spese, tra le quali quelle per la restituzione del debito in scadenza (art. 25 co. 7 l. 196 del 2009<sup>63</sup>). Si può pensare che l'indicazione costituzionale si riferisca a quest'ultima definizione di indebitamento, avendo così la possibilità di rinnovare i titoli in scadenza, ma senza produrre alcuna riduzione del debito.

Tutto questo ha importanti ripercussioni nell'assetto finanziario interno, a maggior ragione avendo riguardo allo stato dell'*avanzamento dei lavori* in materia di federalismo fiscale; mancano ancora, come viene fatto notare<sup>64</sup>, almeno ottanta provvedimenti amministrativi e/o regolamentari di attuazione necessari per dare corpo a importanti

---

<sup>61</sup> A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Quaderni costituzionali, marzo 2012, 1, pag. 109.

<sup>62</sup> "[...]costituiscono indebitamento [...] l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata [...], le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche. Non costituiscono indebitamento[...] le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.[...]"

<sup>63</sup> "[...]risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e la riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti («indebitamento o accrescimento netto»)[...]"

<sup>64</sup> E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pag. 6.

aspetti, quali il celere adeguamento alle prescrizioni comunitarie, l'interruzione del legame tra indebitamento e clientelismo elettorale, l'uniformità delle prestazioni legate ai servizi sociali nonostante il tentativo di rafforzamento delle autonomie.

Le modifiche suscitano perplessità in quanto, con l'introduzione del "pareggio di bilancio" si sminuisce l'impostazione federalistica finora tanto decantata, quanto lentamente attuata, perdendosi quella responsabilizzazione delle autonomie fortemente auspicata. La mancata manutenzione dell'art. 119 fa ritenere che comunque l'intenzione legislativa non fosse indirizzata ad un abbattimento del federalismo fiscale come finora organizzato.

La modifica dell'art. 97 introduce un principio determinante: *"le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*; la previsione è da intendersi rivolta ad ogni amministrazione ed è inoltre legata alle interpretazioni derivanti dalle fonti comunitarie.

Per equilibrio dei bilanci si intende il saldo tra entrate e spese e, precisamente in riferimento ai parametri considerati dalla UE, l'indebitamento netto strutturale, ossia senza il computo degli effetti del ciclo economico. La conseguenza di questo criterio di calcolo è la possibilità di avere un bilancio in pareggio nonostante le componenti di indebitamento necessitate dalla sfavorevole congiuntura economica. Il punto di interesse è incentrato sul fatto che questa deroga è prevista solo a favore dello Stato, mentre gli altri enti territoriali saranno vincolati al loro saldo nominale. Questo comporta l'accentrarsi nello Stato delle decisioni in materia di politica anticiclica, essendo infatti l'unico soggetto costituzionalmente beneficiario delle eccezioni inserite dalla l. cost. 1 del 2012 nella Carta.

Il novellato art. 81 sembra invece riportare l'azione economica delle amministrazioni locali nell'ambito della coordinata azione della Repubblica verso il pareggio di bilancio, senza per questo sminuire l'autonomia delle stesse; indubbiamente una visione così rosea della situazione è frutto di una speranza di miglioramento, che certo è desiderabile, ma il fatto che si dica che l'autonomia degli enti viene rafforzata dalla loro diretta partecipazione, che comunque è concesso il ricorso all'indebitamento assicurando però l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale o, infine, che tali amministrazioni

debbano rispettare i vincoli economici comunitari<sup>65</sup>, rappresenta certamente una limitazione ulteriore all'agire locale. Assumendo una angolatura ristretta alle sole ragioni statali non si può che auspicare un effetto così determinato, ma ancora una volta l'impianto complessivo ne viene a soffrire nella sua coerenza: ci si domanda come sia possibile contemperare le istanze regionaliste continuamente sventolate con assetti che nella sostanza mirano (sarà poi questione futura constatare con che risultati) a frenare e serrare tali "moti".

La previsione che trasferisce *l'armonizzazione dei bilanci pubblici* sotto la potestà esclusiva statale comporta anch'essa una sensibile compressione delle competenze locali, che, solo per dare il segno della cambiamento si vedranno private della potere regolamentare in materia<sup>66</sup>.

Il primo passo per l'attuazione di quanto previsto sarà quello di operare sul piano ricognitivo, individuando e armonizzando la frammentazione del sistema di bilanci locale per determinare con certezza quale sia la situazione da affrontare. Il primo effetto, la prima, purtroppo, istintiva reazione da parte di chi sarà chiamato a dire, *chiaramente*, "come stanno le cose", sarà di assoluta resistenza. Verrà messo alla luce il malcostume delle amministrazioni locali (di ogni livello) di portare tra i residui attivi crediti inesigibili, prescritti, gonfiando e alterando la situazione del proprio bilancio, una situazione ampiamente diffusa che riflette uno scarso coinvolgimento degli amministratori nella *cosa pubblica*. Ciò comporterà com'è ovvio un peggioramento del saldo economico nazionale che si ritroverà con bilancio ancor più sfasciato. Quest'opera di ricomputo delle voci economiche, pur già intrapresa con il decreto legislativo 118/2011 (attuativo della l. 42/2009) dovrebbe portare almeno ad una moralizzazione del sistema che depurato dai miasmi dell'indebitamento nascosto dovrebbe perlomeno avere infine la conoscenza della propria situazione effettiva.

---

<sup>65</sup> E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pagg. 7-8.

<sup>66</sup> C. RAPICAVOLI, *La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio: prevista l'approvazione finale oggi 17 aprile*, in [www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it), 2012.

Altro aspetto che influirà direttamente sulle Regioni sarà il riposizionamento della materia *armonizzazione dei bilanci pubblici* sub potestà esclusiva statale che verosimilmente comporterà un inopportuno irrigidimento delle possibilità di adeguamento alla propria situazione finanziaria da parte degli enti locali, impedendo così il ricorso a modalità procedurali aggiuntive in virtù delle connaturate diversità regionali.

Può infine giovare alla comprensione dell'intero disegno riformatore soffermarsi anche, seppur con rapidità, sull'art. 5 di questa legge. Tale articolo tratta del contenuto che potenzialmente potrà investire la legge di bilancio, così come modificata. Attraverso tali disposizioni c'è la costituzionalizzazione di un sistema di controllo e monitoraggio costante dei conti pubblici (vedi lett. a) *verifiche, preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica*); mediante sempre quella legge vengono disciplinati gli scostamenti dagli obiettivi prevedendo criteri di flessibilità nella gestione del bilancio che inevitabilmente devono essere predisposti per ottenere un sistema di istituti in grado di fronteggiare situazioni, come l'attuale, che richiedono invero notevole prontezza nelle risposte.

Già nel 1969 il prof. Valerio Onida si esprimeva sul pareggio di bilancio come ad un obiettivo politico e non ad un vincolo giuridico, derivando dal suo pedissequo perseguimento un legaccio nell'affrontare le situazioni più critiche e questo a fronte del fatto che tale strumento non è di per se idoneo al contenimento del debito pubblico.

A questi potenziali aspetti di conflitto è necessario dare una risposta coerente in sede di attuazione legislativa, sperando che ciò avvenga con particolare ponderatezza perché, per quanto concerne la modifica costituzionale si conferma ancora una volta come tale sia *“cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che, principalmente, mal si presta ad operazioni cui i governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati”*<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Quaderni costituzionali, marzo 2012, 1, pag. 111.

## 9. Il coordinamento come funzione.

La sentenza 414 del 2004 testualmente enuncia che *“il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l’art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato”*.

Questa affermazione implica una doverosa riflessione sulle implicazioni che derivano dal considerare il coordinamento in oggetto come una funzione, andando quindi a concentrare la qualificazione dello stesso nell’aspetto teleologico.

Innanzitutto la Corte cerca di superare la tradizionale e ovvia considerazione che l’inquadramento costituzionale faccia del coordinamento una materia a potestà concorrente, ampliando la sua qualificazione attraverso il concetto di funzione, certamente più adattabile alla necessità di ricomprendere ambiti che altrimenti, attraverso le classificazioni consuete, verrebbero difficilmente disciplinati mediante l’intervento dello Stato. Bisogna dire subito che la Corte non sviluppa la sua indagine seguendo il principio di finalizzazione, riproponendo la distinzione delle norme in base al livello di dettaglio tra obiettivi e mezzi<sup>68</sup>.

L’applicazione del criterio funzionale determina uno spostamento della valutazione di una norma, in relazione alla sua appartenenza o meno al coordinamento della finanza pubblica, *ex post*, avendo riguardo alla sua congruenza e capacità di perseguire appunto le finalità di coordinamento finanziario.

Per evitare di cadere nella tautologica<sup>69</sup> considerazione di concepire come finalità del coordinamento della finanza pubblica il medesimo coordinamento (anche come contemperamento tra unità e differenziazione) è necessario aver riguardo all’oggetto dello stesso coordinamento; la disorganicità del legislatore è evidente e la conseguente giurisprudenza non può che intervenire casisticamente. L’oggetto del coordinamento sarà

---

<sup>68</sup> A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Dir. Pubbl., 2007, pag. 891.

<sup>69</sup> L. CAVALLINI CADEDU, *Il coordinamento della finanza pubblica – dopo la riforma costituzionale*, in corso di pubblicazione per l’editore Jovene, 2008, pag. 31.



di volta in volta ritrovato nel rispetto del patto di stabilità interno o in misure di contenimento della spesa e dell'indebitamento.

Il tentativo di concretizzare il coordinamento porta a chiedersi se tale sia da considerarsi alla stregua di *“un autonomo ambito di competenza, attributivo del relativo potere; oppure se si tratti solo di un'attività di carattere applicativo-valutativo, che trova il suo fondamento e la sua giustificazione nei valori stessi da coordinare”*<sup>70</sup>.

Il fatto, inoltre, che la Costituzione preveda come materia il “coordinamento” e non la “finanza pubblica” in sé è indicativo di una concezione particolare di tale ambito di competenze, lasciando intendere che l'azione statale deve essere volta a lasciare piena autonomia alla Regione (almeno in tesi), confinando il coordinamento a limite per l'esercizio della funzione stessa.

#### **10. La strumentalità del coordinamento.**

Il coordinamento della finanza pubblica rappresenta sicuramente una materia molto peculiare, sia per un concreto fattore di collocazione all'interno della Costituzione (materie concorrenti, con tutte le questioni che sono state affrontate prima), sia per la sostanziale natura economico – finanziaria che intimamente la caratterizza.

La mole del debito pubblico dello Stato è determinante per valutare più concretamente lo svolgersi delle dinamiche che vedono osteggiarsi EE. LL. e Stato centrale.

In questo frangente interviene l'impulso comunitario con i suoi tetti di indebitamento che vincolano gli Stati membri ad adottare misure per il contenimento (e la riduzione) del deficit, intervento che si fonda anche su di sanzioni in caso di mancato rispetto; il *primum movens* di tutto l'arduo rapporto tra Stato e Regioni sembra proprio essere questo. L'assetto che si configura vede lo Stato nazionale responsabile per il mancato rispetto del Patto di stabilità e di crescita verso le istituzioni comunitarie, ma nella sostanza il soggetto

---

<sup>70</sup> K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2006, 5, pag. 751.

inadempiente sarà anche l'amministrazione locale<sup>71</sup> che non ha gestito con oculatezza (almeno secondo i limiti imposti dall'alto) le proprie risorse, indebitandosi. Nell'ipotesi che le autonomie locali fossero del tutto libere nella gestione delle risorse di loro competenza, avremmo l'irragionevole risultato di scindere soggetto responsabile e soggetto colpevole. È comprensibile, quindi il comportamento dell'amministrazione centrale quando cerca di indirizzare l'azione degli EE. LL. il più possibile verso l'ottemperamento degli obblighi comunitari<sup>72</sup>.

Detto questo ci si chiede quale sia allora il motivo di un comportamento statale che sempre più si ingerisce nelle competenze regionali, allontanandosi sostanzialmente così dalla causa principe che *giustifica* le operazioni a tal senso volte.

Scorrendo la giurisprudenza degli ultimi anni si coglie quella che viene definita una "*deriva di segno statalista*"<sup>73</sup>, una sempre più convinta attenzione per le ragioni dello Stato sotto la pressante esigenza di far quadrare i conti. La linea che la Corte segue è rivolta alla ammissibilità di norme e discipline che guardano di volta in volta a sottoinsiemi sempre più puntuali di voci del bilancio dell'ente locale. Dal vincolo sul saldo complessivo si passa alla limitazione delle spese per il personale per finire alla composizione degli organi di amministrazione degli enti dipendenti.

La sensazione che per certi versi suscita questo cammino, che pur non manca di contraddizioni e sotto altri aspetti è particolarmente ondivago, è quella che l'utilizzo di questa materia sia molto spesso sfruttato come "*grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale*"<sup>74</sup>.

Diversamente si assiste anche ad un riconoscimento delle ragioni regionali, come si è visto, per esempio, nel sottoporre i principi di coordinamento della finanza pubblica a limiti sostanziali ed operativi.

---

<sup>71</sup> Non irrilevante è certamente la componente statale del debito prodotto, ma in questa sede interesserà in particolar modo quella derivante dalla gestione economica in senso lato delle Regioni, come causa giustificativa dell'attribuzione di una responsabilità.

<sup>72</sup> A. BENEDETTI, *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, Il 'nuovo' ordinamento regionale – competenze e diritti, Milano, 2003, pagg. 344-345 a cura di S. Gambino.

<sup>73</sup> A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, nota a s. 297/2009 in Giur. cost. 2009, 6, pag. 4534.

<sup>74</sup> S. 4/2004.

Pur ammettendo e legittimando le istanze statali per perseguire il tentativo di evitare le dannose conseguenze dello sfioramento del patto di stabilità, anche a costo di forzare di volta in volta la disciplina costituzionale, è lampante che la mancata attuazione del federalismo, che nel concreto vede la produzione legislativa procedere esitando, sia segno comunque di una volontà restia a liberarsi di una visione centralista che se da un lato ha il vantaggio di rassicurare lo Stato, avendo maggior controllo sulle spese, dall'altro persegue un indirizzo che poco si addice alla necessità di gestire le sempre più complesse situazioni e peculiarità locali attraverso un intervento decentrato.



## Capitolo 2 – COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA, ALTRE MATERIE ELENCAATE, COMPETENZA REGIONALE RESIDUALE

### 1. Gli intrecci tra materie.

Normalmente le leggi incarnano discipline rivolte a molteplici obiettivi e di conseguenza l'intreccio di più interessi è inevitabile, soprattutto avendo riguardo al profilo finalistico della disciplina si verifica la *“coesistenza di competenze normative”*<sup>75</sup>.

La **sentenza n. 407 del 2002** nel sottolineare che *“non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto”* ribadisce la distinzione tra *“materie”* e *“non materie”*, quelle cioè che possono essere perimetrare e quindi riempite di contenuti e quelle che, al contrario, rappresentano mere *“etichette vuote”*<sup>76</sup>; col suo operato la Corte ha *polverizzato* l'elenco delle materie previsto dall'art. 117, con l'esito di ridurre ad un esiguo numero quelle che possono qualificarsi tali.

Anche in questo ambito rileva l'indirizzo seguito dal giudice per individuare quale collocazione attribuire alla disciplina sottoposta al suo vaglio ed il *carattere teleologico* viene ancora una volta ad essere strumento rilevante per l'analisi.

La constatazione che le materie trasversali lasciano ampi margini ove la legislazione regionale può agevolmente inserirsi ha dato la spinta per una preferenza da parte del giudice delle leggi nel ricatalogare le norme ad esso sottoposte come casi di intreccio di competenze con l'applicazione dei criteri di prevalenza e leale collaborazione, che, si vedrà, sviscerano nel concreto l'ampiezza dell'azione regionale; il primo criterio, mantenendo il sindacato sul piano del riparto, qualifica come dominante una competenza

---

<sup>75</sup> S. 232/2005.

<sup>76</sup> F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in *Le Regioni*, 6, 2009, pag. 1190.

legislativa, mentre il secondo permette di non prendere posizione sui rapporti tra le competenze coinvolte<sup>77</sup>.

Prima di identificare gli strumenti utilizzati per sciogliere gli intrecci e osservare da vicino subito dopo alcuni casi significativi che vedono la materia *coordinamento della finanza pubblica* andare a *tramarsi* con altre particolari materie, sarà opportuno soffermarsi su qualche aspetto, sì generale, ma più vicino alla particolare competenza che qui si va trattando.

La sostanziale onnicomprensività del coordinamento finanziario può comportare un potenziale intreccio con le più svariate materie; muovendosi in spazi così vasti è facile smarrire la strada che si sta percorrendo ed è per questo motivo che bisogna avanzare con prudenza. Ancora una volta il richiamo alla pronunce della Corte risulta l'unico mezzo a disposizione per azzardare qualche speculazione.

La **sentenza n. 139 del 2009** interviene su una previsione normativa secondo la quale "*le Regioni devono provvedere, in un termine prefissato, alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, nonché dei consorzi tra Comuni compresi in bacini imbriferi montani; si prevede, inoltre, che le Regioni possano procedere al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione, di singoli consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario*". Secondo la formulazione prospettata dal ricorrente regionale, tali norme invaderebbero la competenza legislativa residuale "*agricoltura e foreste*", ma la Corte riconduce tutto *sub* principi del coordinamento della finanza pubblica, rigettando quanto contestato dalla Regione.

Nella **sentenza n. 16 del 2010** a fronte del combinato disposto di più articoli che avrebbero ridotto alcune forme di trasferimenti a vantaggio della Regione, la stessa si oppone ritenendo che vi sia una ingerenza in numerose materie di competenza regionale (industria, commercio, artigianato, agricoltura e così via). Anche in questo caso lo

---

<sup>77</sup> E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 1, pag. 76.

svolgersi del giudizio vede una valutazione di non incostituzionalità sulle disposizioni impugnate.

Ancor più recentemente, con la **pronuncia n. 144 del 2012** si va a risolvere, apparentemente a favore della Regione, la questione del limite massimo di cilindrata e utilizzo delle autovetture di servizio, poiché ritenuto dalla Corte non applicabile nei confronti di tali enti stando all'interpretazione della norma così come risultante dalla lettera della legge. Interessanti sono le difese dell'avvocatura dello Stato che, ribattendo al fatto che tali disposizioni rientrassero nella materia residuale "*organizzazione regionale*", sosteneva che legittime fossero norme di tale puntigliosità poiché da considerarsi principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica.

I giudizi esemplificativamente finora affrontati - e a maggior ragione quelli che poi lo saranno - meritano fin da ora una breve riflessione che conferma alcuni degli aspetti già trattati. Il coordinamento finanziario si dimostra anche sotto questo particolare angolo di visione, l'intreccio tra materie, particolarmente multiforme, invasivo, quasi, si è detto, uno strumento che, nelle mani dello Stato, si presti particolarmente ad un utilizzo sospetto. Bisogna ciò nonostante evitare di addivenire, per ora, a troppo secche conclusioni, dimenticando quanto detto della natura della materia qui trattata; è evidente che il coordinamento ha per sua ragion d'essere necessità di intervenire su altri aspetti che dovranno essere, appunto, *coordinati*. Tale carattere porta con sé la constatazione che non appena il coordinamento della finanza pubblica oltrepasserà precetti genericissimi (quale per esempio l'imposizione di un saldo unico alla Regione), si troverà ad interagire con l'aspetto finanziario di ogni singola materia.

### *La prevalenza*

La individuazione delle materie attraverso il parametro teleologico implica l'utilizzo del criterio di prevalenza che mira alla determinazione di un nucleo, un interesse, dominante e da questo ne vengono tratte le conseguenze che ora si vedranno. Attraverso la prevalenza si ottiene una sorta di gerarchizzazione degli interessi perseguiti dalla norma contestata e in base a ciò si andrà ad applicare in toto la disciplina regolante la competenza

in questione; è intuitivo che nel caso di prevalenza di una materia a potestà esclusiva, sarà lo Stato ad ottenere la piena possibilità di disciplinare tale ambito e quindi finanche giungere nel più preciso dettaglio di carattere amministrativo o regolamentare.

Determinante è l'uso che viene fatto del criterio di prevalenza in presenza di materie trasversali, nonostante la trasversalità sia di per sé una caratteristica espansiva che limita sensibilmente la possibilità di ingerenza da parte delle Regioni in ambiti che lo Stato ritiene opportuno attrarre completamente sotto la propria potestà<sup>78</sup>. Sia nel criterio di prevalenza quanto nelle materie trasversali, emerge come elemento determinante la *ratio* che tali aspetti intendono perseguire, nel primo caso per individuare il "nucleo essenziale" della legge stessa, mentre nel secondo appunto perché l'obiettivo è connaturato alla trasversalità stessa della materia. Esito di questa tautologica sovrapposizione è il rafforzamento della prerogativa della legge statale come competenza esclusiva *tout court*<sup>79</sup>. Entrambi i criteri sono nettamente rivolti al rafforzamento delle istanze centraliste, recuperandosi in ambedue i casi le giustificazioni che vogliono la legittimità derivante dalla necessità di unitarietà, ineliminabile sotto aspetti di regolazione ritenuti particolarmente rilevanti a livello costituzionale.

Deriva un'esclusione dell'utilizzo del criterio di leale collaborazione nella ridefinizione del perimetro delle materie, fino alla constatazione della sua applicazione solamente residuale. Vi sono casi emblematici<sup>80</sup> nei quali l'assorbimento di ogni competenza giustificato dall'applicazione della prevalenza esclude categoricamente ogni possibilità di intervento da parte della Regione, anche, come detto, con l'esclusione dell'istituto della leale collaborazione.

La **sentenza n. 50 del 2005** individua la funzione del criterio di prevalenza nel coordinamento delle competenze esclusive dello Stato con quelle regionali alla luce della rilevazione del nucleo essenziale e considerando che *"l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei*

---

<sup>78</sup> M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, 5, pag. 920.

<sup>79</sup> F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2009, pag. 1209.

<sup>80</sup> S. 234/2005.



*suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma*"<sup>81</sup>, d'altra parte senza però escludere la sussistenza delle altre discipline.

Una valutazione in termini puramente quantitativi induce a pensare che il criterio della prevalenza si atteggi in maniera neutra nei confronti del riparto di competenze, proprio in forza del fatto che si andrebbe ad individuare con un procedimento tutto sommato lineare l'oggetto che si ritiene nucleo della norma e di qui la sua dominanza sulle altre; non sarebbero quindi rilevanti le separazioni di materia previste dall'art. 117, potenzialmente tutte coinvolgibili in questa rilevazione di preminenza<sup>82</sup>; questo dal momento che il criterio di prevalenza opera concettualmente avendo riguardo in maniera esclusiva alla materia che risulta preponderante, quindi senza riferimento alcuno al fatto che, nell'intreccio, ve ne siano di esclusive, concorrenti o residuali; tali suddivisioni potrebbero far pensare che già a priori, in base a errate concezioni che vedono una gerarchizzazione nella natura delle competenze, la prevalenza operi nel favorire l'una piuttosto che un'altra materia.

Questo impianto logico, si nota, non viene mai applicato in favore delle Regioni, propendendo per la competenza statale e qualora tale preponderanza non fosse riscontrata, l'indennizzo ottenibile dalla Regione sarà quello della ripresa di operatività del principio di leale collaborazione.

La stringatezza delle decisioni che operano in siffatto modo spingono verso la considerazione che si sia in presenza dell'applicazione di una vera e propria clausola<sup>83</sup>, ma nella complessiva analisi della giurisprudenza in quest'ambito ciò viene stemperato dalla constatazione che la Corte sta in realtà utilizzando il classico sistema di riparto.

A ben vedere, in caso di accertamento del principio in questione, non può neppure parlarsi di intreccio di competenze, in quanto la Corte ne ha dato una qualificazione determinata e ogni questione in merito deve considerarsi risolta in favore dello Stato. Quando, al contrario, la disciplina non dimostri di avere un contenuto preminente, vi sarà vero intreccio con particolari conseguenze in ordine alla possibilità di esercizio delle

---

<sup>81</sup> S. 30/2005.

<sup>82</sup> A priori non si potrebbe escludere che prevalente possa risultare una materia ricompresa in una qualsiasi delle competenze previste dall'art. 117, quindi esclusiva, concorrente e residuale.

<sup>83</sup> E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 1, pagg. 83-84.

funzioni amministrative (che invece potrebbero essere riassorbite nella competenza statale attraverso il principio di sussidiarietà).

Sembra che il criterio della prevalenza reincarni l'interesse nazionale (espunto dalla nuova versione del Titolo V): alla Corte si offre uno strumento straordinariamente versatile per l'affermazione della *centralità* contro il ruolo regionale.

Nel concreto si trovano applicazioni di questo criterio in svariati ambiti, come nella sentenza n. 370 del 2003 dove l'applicazione della prevalenza porta una disciplina sugli asili nido ad essere ricondotta, appunto per *prevalenza*, alla *materia istruzione* (e per altri profili di minor entità sotto la materia *tutela del lavoro*); la già citata sentenza n. 50 del 2005 vede prevalere l'aspetto riguardante l'ambito privatistico e previdenziale dei contratti a contenuto formativo; la materia salute prevale nella sentenza n. 422 del 2006 in ambito di età di pensionamento dei direttori sanitari degli IRCCS. La tutela della salute è un chiaro esempio di come la Corte, attraverso il criterio qui analizzato, ritenga preponderante una materia rispetto ad un'altra; conferma di ciò viene data da numerose sentenze, come la 59/2006 (divieto di fumo), 181/2006 (conferimento incarichi in direzioni sanitarie), 430/2007 (vendita dei farmaci).

#### *Leale collaborazione*

A seguito della riforma costituzionale del 2001 la dottrina prevalente aveva intrapreso una linea interpretativa fondata su di un nuovo modello collaborativo per quanto riguardava il rapporto tra Stato e Regioni, abbandonando le istanze di separazione incentrate sul sistema delle "materie". Si intendeva ricostruire i rapporti in termini di "*tendenziale equiparazione e leale collaborazione*"<sup>84</sup>.

La frequente sovrapposizione di competenze di Stato e Regioni ha indotto a considerare il principio di leale collaborazione quale metodo di soluzione delle stesse; i principi collaborativi rappresentano il perno su cui poggiare la lettura anche di disposizioni

---

<sup>84</sup> F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2009, pag. 1186.

costituzionali che espressamente non li menzionano<sup>85</sup>, essendo tali concezioni basilari per il funzionamento dell'intero sistema, un sistema che vede le opposte spinte di unità e differenziazione fisiologicamente saldate all'interno del medesimo quadro di valori costituzionali.

Il principio di leale collaborazione viene preso in considerazione dalla Corte in via sussidiaria, in casi nei quali intreccio risulta talmente inestricabile da non lasciare chiaramente emergere un significativo dato sulla prevalenza di un aspetto su tutti; in queste situazioni, la incidenza della normativa statale sulle competenze regionali viene ammessa purché siano stati previsti *“strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni”*<sup>86</sup>.

Un caso significativo è risolto nella **sentenza n. 162 del 2007**. La norma impugnata è espressione, secondo la Corte, della funzione di coordinamento della finanza pubblica e allo stesso tempo afferisce alla tutela della salute, materie entrambe di potestà legislativa concorrente. Qui il principio della leale collaborazione diventa strumento legittimante della normazione statale che, pur di principio, raggiunge un livello di specificità potenzialmente sanzionabile dal giudice delle leggi. Dal momento che in tale disposizione si ritrovano momenti di valorizzazione della leale collaborazione, si dice nelle motivazioni di diritto, *“si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente”*.

Avendo riguardo ai casi risolti<sup>87</sup> attraverso l'applicazione di questo criterio è possibile notare che il giudice omette di pronunciarsi sulle relazioni tra le competenze in gioco; queste, infatti, senza aver riguardo al riparto costituzionalmente previsto vengono risolte semplicemente a favore di una prevalenza statale, appurato solo che entrambi i soggetti hanno titolo per intervenire<sup>88</sup>. Il fatto che lo Stato prevalga in virtù di un criterio di supremazia fa pensare che si stia delineando una *“anomala e implicita clausola di prevalenza,*

---

<sup>85</sup> S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, commento a s. 303/203 in *Le Regioni*, 2004, pag. 579.

<sup>86</sup> S. 51/2005.

<sup>87</sup> Vi sono numerose sentenze al riguardo: 50, 219, 231, 384 del 2005; 133, 213, 406 del 2006, 81, 165 del 2007 e 50 del 2008.

<sup>88</sup> E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 1, pag. 88.

*che opera ogni qualvolta il groviglio di competenze sia considerato dalla Corte non altrimenti districabile.”<sup>89</sup>*

## 2. La “armonizzazione dei bilanci pubblici”.

La legge costituzionale n. 1 del 2012 all’art. 3 prevede uno spostamento dall’ambito di competenza concorrente a quello di competenza esclusiva statale della materia “*armonizzazione dei bilanci pubblici*”. La previsione si inserisce nella nuova rimodulazione degli artt. 81, 97, 117 e 119 alla luce del principio di pareggio di bilancio. Questa materia che, come si avrà modo di osservare, è strettamente legata al coordinamento finanziario (prima anche “*fisicamente*”), rientrerà *sub* art. 117 co.2 lett. e) dall’esercizio finanziario 2014.

Nonostante questo significativo cambiamento di potestà, è comunque possibile trarre delle considerazioni in questo ambito riprendendo dalle vicende ante riforma.

La sua vecchia collocazione aveva sollevato la possibilità che *l’armonizzazione dei bilanci pubblici* fosse da considerarsi come endiadi assieme al successivo *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, una ripetizione del medesimo significato sotto espressioni equivalenti che sembrava avallata dalla Corte con la **sentenza n. 17 del 2004**<sup>90</sup>. Una tal qualificazione, pur frutto di un evidente dato grammaticale nonché empirico<sup>91</sup>, è certamente errata anche a considerare solamente la riduttiva rappresentazione del fenomeno che coinvolge.

La riforma costituzionale ha, con la separazione fisica delle due espressioni, mostrato chiaramente la diversità dell’armonizzazione dal coordinamento, espressione che ora necessita di essere riempita di contenuti.

Indicazioni al riguardo sono previste nel decreto legislativo n. 170 del 2006, adottato in attuazione della delega conferita dalla legge n. 131 del 2003, e comprendiamo così, come

---

<sup>89</sup> E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, cit. .

<sup>90</sup> Vedi sentenza cit. *considerato in diritto* punto 3.2.

<sup>91</sup> È palese l’intreccio che deriva da norme afferenti a materie che, a causa della loro natura economica, sono tendenzialmente coinvolte in ogni aspetto dell’organizzazione statale. Non sorprende che, seppur superficialmente, si abbia rischiato di confondere i due ambiti sotto un’unica identità.

indicato dall'art. 1 di tale decreto, che *“l'armonizzazione dei bilanci pubblici ha per oggetto l'omogeneità dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile delle regioni e degli enti locali, rispetto al bilancio dello Stato e le consequenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici anche ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e del rispetto del patto di stabilità e crescita”*.

La giurisprudenza pone l'accento sull'omogeneizzazione strutturale dei conti<sup>92</sup> mentre l'Alta commissione per il federalismo fiscale ritiene che *“in linea generale armonizzazione significa trasformazione o modificazione di un qualche oggetto od entità in modo da renderli coerenti con altri elementi di uno stesso sistema al fine di evitare divergenze sostanziali di funzionamento o di forma”*

Come il concetto di coordinamento, anche quello di armonizzazione vede la sua natura estrinsecarsi in un contesto ove sono presenti più livelli istituzionali assumendo la funzione di consentire un *dialogo* tra strutture che per eventi del tutto particolari, hanno adottato e sviluppato metodi di gestione delle informazioni diversi.

L'Unione europea riveste, anche qui, un ruolo di spinta all'armonizzazione, essendo imprescindibile una conoscibilità e trasparenza dei bilanci in sede europea<sup>93</sup> che si concreta nelle disposizioni previste dal Protocollo sui disavanzi eccessivi allegato al Trattato. L'Italia non dimostra di aver saputo affrontare efficacemente la grande eterogeneità dei sistemi contabili che ne impedisce una chiara conoscibilità; situazione che vede lo Stato nell'impossibilità di avere un quadro di controllo della finanza pubblica affidabile e quindi con la conseguenza, più volte rimarcata, che lo vedrebbe incorrere nella responsabilità in sede europea.

Guardando all'interno dello Stato, un altro aspetto riflette l'importanza dell'armonizzazione, quello del federalismo fiscale; successivamente alla riforma troviamo la legge 196/2006 e la 42/2009 (come modificata dalla 196/2006) che disciplinano l'armonizzazione delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali (la prima) e l'armonizzazione contabile degli enti territoriali (la seconda).

---

<sup>92</sup> S. 121/2007.

<sup>93</sup> F. NUGNES, *Il percorso di armonizzazione degli enti territoriali, Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, 2012, Jovene, pag. 133.

Nonostante gli interventi normativi, non è stato raggiunto l'obiettivo di armonizzazione contabile e la possibilità che hanno le Regioni di adottare ciascuna il modello di bilancio ritenuto più adeguato ha indubbiamente accresciuto la diversificazione dei sistemi contabili stessi.

Non c'è ancora una standardizzazione degli schemi di rappresentazione contabile dei bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome, situazione che impedisce di ottenere rapidi raffronti tra le stesse Regioni ed inoltre rallenta la costruzione dei conti economici secondo le regole europee del SEC 95. Grava così sull'ISTAT il compito di riportare secondo parametri omogenei la mole di dati pervenuta dalla maggior parte degli enti. La tortuosità del contesto ostacola l'utilizzo delle informazioni raccolte per la successiva redistribuzione delle risorse verso i vari settori, che pertanto subiranno le conseguenze di una complessiva gestione inefficiente.

Pur avendo invece gli enti locali adottato schemi di consuntivo omogenei<sup>94</sup> con rappresentazione di entrate e spese secondo schemi standard, permane la differenza con la classificazione economica del SEC95, difformità accentuata anche dal sempre più largo utilizzo delle esternalizzazioni attraverso la costituzione di aziende e società partecipate degli enti stessi che richiederebbero bilanci consolidati.

Alzando lo sguardo ad una visione d'insieme si intuisce come l'armonizzazione sia intimamente connessa alla trasparenza e conoscibilità dei dati di carattere finanziario nonché alla tempestiva disponibilità degli stessi<sup>95</sup> sotto la spinta della pretesa attuazione del federalismo fiscale; un indirizzo che incentra sulla finanza territoriale e sul suo andamento un'importante punto di riferimento, necessitando perciò anche di un adeguato sistema di informazioni contabili condiviso ed intellegibile in maniera efficiente.

La vicinanza che finora l'armonizzazione ha avuto col coordinamento ha indotto a valutare l'eventualità che questi due ambiti, pur – come si è visto – distinti, potessero in

---

<sup>94</sup> D.P.R. 194/1996 e decreto di attuazione 24 novembre 1998.

<sup>95</sup> Sotto certi aspetti, quello della tempestività può essere considerato quello più rilevante poiché è possibile, per assurdo, ipotizzare un sistema ove i vari enti parlino linguaggi differenti, ma seppur con lentezza e conoscendo l'alfabeto di ogni soggetto, sarà possibile uno scambio di informazioni. L'omogeneità del linguaggio diventa quindi strumento di efficienza, determinante sì nel concreto, ma solo in virtù della mole dell'ordinamento che si sta considerando, dove una maggior convergenza di metodologie di calcolo risulta indispensabile per evitare una virtuale impossibilità di gestione degli apparati.

qual modo intrecciarsi ed andare poi ad incidere nelle materie disciplinate. Si sottolineava come la materia in oggetto si poneva quale strumento del coordinamento della finanza pubblica<sup>96</sup> e traendo inoltre spunto dalla considerazione secondo la quale “l’«armonizzazione dei bilanci pubblici», [che] non ha nulla a che vedere con le scelte di politica finanziaria ma riguarda soltanto la rappresentazione delle medesime”<sup>97</sup> è possibile effettuare un tentativo chiarimento sulla reale portata di questa locuzione. Certamente la natura pratica della materia ne segna la struttura e rende più semplice l’individuazione delle norme che intendono perseguirla, ma non qualora esse siano inserite in un contesto di più ampio respiro.

Non di stretta strumentalità si può parlare, ma piuttosto di propedeuticità ad un efficiente coordinamento finanziario (e non solo questo): sul piano logico si può forse intuire come una disposizione di armonizzazione sia collaterale più che, appunto, strumentale, in quanto non “vitale” per la materia *coordinamento della finanza pubblica*, ma particolarmente *utile*.

Sempre grazie alla recentissima modifica costituzionale si ha un nuovo assetto nel considerare i casi che vedono intrecciarsi l’armonizzazione dei bilanci col coordinamento finanziario. Qualora infatti si ritenga che la disciplina di volta in volta in esame sia espressione dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, la questione si risolverà semplicemente a favore della statuizione statale, senza rilevare, com’è noto, la questione sul grado di dettaglio ammissibile che affligge le materie concorrenti.

La potenziale conseguenza, vista la pervasività che lo Stato assume nei settori di natura economica, è quella che attraverso una normazione di stampo tecnico si tenti la riconduzione di materie concorrenti sotto la potestà statale anche per quanto riguarda la normazione di dettaglio.

---

<sup>96</sup> L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento della finanza pubblica. Dopo la riforma costituzionale*, Monografia in corso di pubblicazione per l'Editore Jovene, nella collana delle Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari, 2008, pag. 37 - 38 ss.

<sup>97</sup> A. BRANCASI, *La Corte Costituzionale delimita l’ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 4, pag. 423.

### 3. Il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati”.

Si è visto che il coordinamento della finanza pubblica necessita di un serie di strutture collaterali per la sua effettiva realizzazione e a queste sono riconducibili quelle operazioni di natura ricognitiva che si pongono ad un livello precedente, di propedeuticità, rispetto alle disposizioni che esplicano il coordinamento attraverso discipline c.d. “di indirizzo”.

Le complessità che si incontrano in questo ambito sono principalmente due, la prima vede la possibilità di ricondurre le norme suindicate alla materia del coordinamento della finanza pubblica, mentre la seconda introduce la possibilità dell'intreccio delle prime con la previsione della lett. r) art. 117 co.2 in ambito di *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale* con il conseguente problema di inquadramento sotto la potestà concorrente o esclusiva statale.

Richiamando la nota **sentenza n. 376 del 2003** si ricava un primo dato, l'inidoneità di obblighi di comunicazione, espressione di un coordinamento meramente informativo, a ledere l'autonomia degli enti a ciò chiamati; concetto che viene ripreso anche nella successiva **pronuncia del 2005**, la **n. 35**, dove gli obblighi di comunicazione di dati concernenti la gestione finanziaria degli enti vengono ritenuti pienamente partecipi della finalità di coordinamento della finanza pubblica; si chiarisce come tali previsioni siano necessarie affinché sia possibile una completa conoscenza delle dinamiche della finanza pubblica da parte degli organi centrali interessati, in vista del rispetto degli obblighi derivanti “*dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*”. Una prima qualificazione, dunque, che risolve a favore dello Stato la determinazione di questi specifici obblighi di comunicazione, ma che nel proseguo riprende le già note linee interpretative della potestà legislativa statale nella materia concorrente *coordinamento della finanza pubblica*; in sostanza la presunta illegittima puntualità delle norme è risolta ancora seguendo la linea prima indicata, ma specificando che il livello di dettaglio è una conseguenza della natura stessa del coordinamento finanziario che, visto il suo carattere finalistico, può giustificare un intervento tale da porre le norme per una sua concreta realizzazione. Nella medesima pronuncia, distintamente, viene trattata anche una previsione ricondotta sub lett. r). In



questo caso si tratta della “*predisposizione di modalità uniformi di codificazione di dati di rilievo contabile e di trasmissione dei bilanci degli enti locali alla competente sezione della Corte dei conti*”, ritenuta di competenza esclusiva statale e quindi ricomprendente la possibilità da parte dello Stato di esercitare come meglio ritiene, in tal ambito, la potestà regolamentare per la disciplina dei suindicati aspetti.

Obblighi di trasmissione vengono previsti dalle norme vagliate nella **sentenza n. 417 del 2005** i quali, in ragione del loro carattere strumentale, sono riconducibili ai principi fondamentali di coordinamento. Questa prima fattispecie riguarda l'obbligo di trasmissione agli organi interni di revisione contabile delle delibere di acquisto in via autonoma, ma non è l'unica trattata, infatti se ne trova un'altra parzialmente diversa. La contestazione regionale verteva, infatti, anche su di un altro obbligo informativo, la comunicazione del referto del controllo interno di gestione ad un organo statale. Oltre a specificare come tale previsione non sia idonea a pregiudicare l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, il giudice riprende il concetto di “*coordinamento meramente informativo*”, giustificando inoltre gli obblighi di trasmissione in vista del rispetto del patto di stabilità (regolando la c.d. “*finanza allargata*”) e ritenendo tali prescrizioni principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Viene altresì ribadita la necessità dell'intervento statale con norme di dettaglio perché solo attraverso una disciplina a tal livello collocata è possibile attuare concretamente l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni. Si deve però notare come quest'ultima fattispecie molto si avvicini a quella che, nella sentenza 35 del 2005, veniva ritenuta soggiacere alla potestà esclusiva statale perché espressione del *coordinamento informativo statistico e informatico* della lett. r).

Con la **sentenza n. 169 del 2007** si riscontra un caso in cui la fattispecie trattata rientra sia per sua natura nel coordinamento delle finanza pubblica che nel coordinamento informativo statistico e informatico. La disciplina prevede un sistema di monitoraggio da attuarsi attraverso apposita certificazione (sottoscritta dall'organo di revisione contabile) volto alla verifica del rispetto dei tetti di spesa del personale. La pretesa illegittima lesione delle competenze regionali non viene accolta dalla Corte che ritiene tali disposizioni afferenti ad entrambe le materie prima citate; la finalità ultima di controllo dell'effettivo

rispetto dei vincoli di spesa (strumentali a loro volta alla congruente adesione al PSI), classico esempio di prescrizioni aventi un obiettivo rilevante per il coordinamento della finanza pubblica, vengono affiancate da previsioni di natura sostanzialmente tecnica che mirano ad una migliore ed equiparabile (basata quindi sui medesimi criteri di computo e calcolo dei valori) gestione dei flussi informativi rivolti al monitoraggio della situazione finanziaria rilevabile dagli enti locali.

La **sentenza n. 240 del 2007** considera una particolare situazione, che risulta essere un vero e proprio intreccio tra più materie a loro volta rientranti in competenze diverse. La previsione impugnata riguardava una disciplina particolarmente dettagliata sulle modalità di trasmissione di dati inerenti la spesa farmaceutica, al fine di contenere la spesa sanitaria che, come spesso ribadito dalla stessa Corte, rappresenta una voce preponderante nel bilancio delle Regioni. La contestazione riguarda le norme sanzionatorie previste per il mancato adempimento degli obblighi informativi, ma dal momento che, come si vedrà, tale materia viene considerata *strumentale* alla quella che andrà a sanzionare, è possibile dedurre la qualifica delle materie in esame in maniera indiretta. Si ricavano tre ambiti differenti, la *tutela della salute*, il *coordinamento della finanza pubblica* (per finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria) ed infine *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione*. Le prime due materie rientrano nella competenza concorrente, mentre l'ultima in quella statale. Viene data una soluzione, nel dipanare questo intreccio, attraverso l'utilizzo di più criteri: quello della *prevalenza* e quello della *leale cooperazione*. In quel frangente si propose per una valutazione che vide prevalente la materia ad esclusiva competenza statale, quella indicata dalla lett. r), con conseguente riconduzione di tutto l'ambito della disciplina in mano alla volontà centrale, escludendo quindi che le intromissioni contestate dalla Regione potessero essere lesive di alcunché.

A riprova del fatto che il principio di leale collaborazione non rileva nelle materie di competenza esclusiva statale, viene la **sentenza n. 145 del 2008**. Si dice che la previsione di modalità tecniche di trasmissione in via telematica di dati di carattere economico risulta

essere inquadrata sub lett. r) e perciò ogni competenza viene attratta al livello statale, senza che sia necessario operare in accordo con le Regioni.

Tra le diverse questioni sollevate dalla successiva **sentenza n. 190 del 2008**, vi è anche quella che riguarda i flussi informativi posti a carico delle amministrazioni regionali e diretti annualmente al Dipartimento della funzione pubblica contenenti dati sulle partecipazioni delle medesime amministrazioni a consorzi e società. Tali previsioni vengono ritenute di coordinamento della finanza pubblica perché strumentali a *“garantire all’amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell’adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel PSC dell’Unione europea”* in previsione dell’adozione di misure di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

È comprensibile la similitudine che insiste nelle due materie e il conseguente intrecciarsi delle stesse, ma sarà comunque utile cercare di chiarire le distinzioni che, comunque, agli occhi della Corte le caratterizzano. Si tratta infatti di norme che sostanzialmente sono contraddistinte da un medesimo impianto, se pur con sfumature diverse, quello di creare un flusso di informazioni proveniente da un livello di amministrazione decentrato verso un organo centrale.

La principale notazione che porta ad individuare una norma da considerare espressione del coordinamento finanziario come materia concorrente è la sua strumentalità di carattere tecnico ai fini di indirizzare un certo tipo di dato di natura economica verso un soggetto che abbia poi il potere di coordinare una decisione in tal ambito, basandosi sulle informazioni ricevute. Sorge qui la distinzione relativa al soggetto destinatario del flusso, distinzione che rileva significativamente sotto l’aspetto della legittimità della disposizione che impone tale obbligo; dal momento che si sta ragionando su norme strumentali, è sempre necessario porre uno sguardo all’obiettivo che tali norme intendono favorire e diventa chiaro che vi è una differenza nell’imporre un obbligo informativo alle Regioni verso un soggetto qualsiasi o, al contrario, verso un soggetto cui compete coordinare. Giustificati a richiedere tali informazioni sono quindi soggetti che direttamente si pongono come coordinatori o che indirettamente riferiscono a questi (poiché devono rielaborare la

massa di dati ottenuta per poi ritrasmetterla al soggetto vero e proprio coordinatore)<sup>98</sup>. Al contrario l'imposizione di flussi verso soggetti del tutto terzi non appare giustificata alla luce di quanto detto e deve perciò essere considerata illegittima: viene a mancare quel vincolo di strumentalità che consente di ammettere disposizioni puntuali, ma, come già detto, finalizzate alla concreta realizzazione del coordinamento della finanza pubblica.

Visto il coordinamento finanziario nella sua accezione giustificativa di flussi, ci si deve soffermare sul coordinamento informativo, che risulta di tutt'altro che immediata qualificazione. Seppur formalmente inserito nel secondo comma dell'art. 117, si impone una riflessione sulla natura effettiva di queste "materie", data inoltre la particolare rilevanza in questo ambito del termine "coordinamento". Risulta più corretto pertanto parlare di attività coordinatrice, intesa a "superare il frazionamento fra la pluralità di soggetti coinvolti nel circuito notiziale"<sup>99</sup>. L'equilibrio tra forze centrifughe e centripete è aspetto essenziale così come del coordinamento finanziario, anche per quello informativo, in funzione della sua natura di raccordo tra moti opposti e, si auspica, di armonioso sviluppo delle diverse singolarità disciplinate.

Un'ultima considerazione sul grado di dettaglio che le norme del coordinamento informativo possono assumere. Si possono distinguere due tipi di coordinamento informativo, uno c.d. "forte" e un altro "debole"; chi sostiene che questo coordinamento sarebbe in grado di ingerirsi a tal punto nella competenza regionale da incidere sulla disciplina di formazione del dato, fonda i propri assunti sul parallelismo in tema di coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli EE. LL. dove viene ammessa la possibilità di interventi statali precisi per la concreta realizzazione dello stesso; altro argomento vede la qualificazione nazionale dell'attività statistica un forte attributo ai fini della necessità di un intervento, finanche di dettaglio, in quest'ambito. Contraria a questa visione se ne prospetta un'altra (a sostegno del coordinamento informativo "debole") che pone lo sguardo piuttosto sul nuovo inquadramento strettamente tecnico

---

<sup>98</sup> A. BRANCASI, *La corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, commento a Corte cost., 14 novembre 2005, n. 417, *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 4, pag. 424.

<sup>99</sup> F. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, Istituzioni del Federalismo, 2011, 3, pag. 664.

derivato dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione che inquadrerebbe queste disposizioni facendo leva sull'aspetto che le vede come operazioni propedeutiche ad un corretto svolgimento dell'attività amministrativa in senso lato.

La conseguenza fondamentale della concezione "debole" si sviluppa nel tipo di rapporto che dovrà sussistere tra Stato e Regioni nel porre la disciplina in tema di coordinamento informativo: le conferenze Stato-autonomie risultano essere perciò le sedi più opportune per la formazione delle norme qui citate, attraverso un procedimento paritario ove, soprattutto, il contenuto delle disposizioni in questione si presenti come particolarmente precettivo e fortemente incidente sugli enti sub statali.

Come già considerato più volte, entrambe i tipi di coordinamento possono potenzialmente venire utilizzati illegittimamente attraverso un illecito sconfinamento nelle competenze affidate agli enti locali. Se con le norme puntuali, strumentali al coordinamento della finanza pubblica, si ricade nelle considerazioni fatte sopra relative al grado di dettaglio che i principi possono assumere, col coordinamento informativo si trasla dalla competenza concorrente a quella esclusiva dove la preminenza statale impone un approccio diverso al fine di tutelare la ragionevole ripartizione di potestà. Innanzitutto è auspicabile che si venga a formare una disciplina organica al riguardo, essendo fondamentale quest'approccio ai fini di qualsiasi esplicazione di un equilibrato esercizio di pubblici poteri; tale indiscussa rilevanza nazionale rende molto difficile stabilire a priori l'estensione e le concrete forme che tale attività andrà ad assumere ed è forse questo l'aspetto che porta spesso la Corte ad inquadrare la fattispecie posta sotto il suo vaglio *sub* lett. r), così da avere una maggior possibilità di intervento qualora, anche nel caso si parlasse di coordinamento finanziario, l'esigenza del momento rendesse necessario un intervento quanto mai efficace ed energico, anche se lesivo dei disposti costituzionali. Ancora una volta si assiste a quel fenomeno che vede l'utilizzo di strumenti poco ortodossi (ma che man mano, col loro utilizzo, diventano sempre più consueti e perciò meno avversati) per supplire ad una mancanza di legislazione che, pur in materie così dinamiche ed in evoluzione, è necessaria.

Considerazioni critiche che vengono poi a smorzarsi alla luce dell'analisi della vera natura dei due tipi di coordinamento. L'inquadramento sotto un tipo potestà o un altro sembra perdere parte della sua significatività allorquando si guarda al risultato concreto ottenuto. Sarebbe più corretto ritenere quindi che la differenza tra il *coordinamento informativo* e il *coordinamento finanziario*, nel momento in cui operano nel disciplinare flussi di informazioni, si riduca in gran parte a differenza virtuale.

#### **4. Coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile, lavoro pubblico, competenza statutaria**

A seguito della nuova formulazione dell'art. 117 e della c.d. privatizzazione del pubblico impiego (d. lgs. 165/2001) vi è una sostanziale ripartizione delle competenze in materia di impiego pubblico regionale tra Stato e Regioni. La materia "ordinamento civile" di esclusiva competenza statale richiama a sé i profili privatizzati del rapporto, mentre per quanto riguarda i profili "pubblicistico – organizzativi", la competenza si sposta sulla materia residuale regionale "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale". Ragioni di riflessione si hanno quando l'intervento statale riguarda l' "ordinamento e organizzazione amministrativa" e quindi diventa opportuno definire quali siano gli ambiti materiali riconducibili a questa competenza regionale.

L'accesso al pubblico impiego oltre ad essere sottratto alla disciplina esclusiva statale, risulta, per quanto riguarda l'impiego regionale, attribuito alla competenza residuale in parola; considerazioni derivate dal fatto che l'innominatezza della materia in esame e la sua particolare natura ne fanno conseguire tale inquadramento.

In riferimento alla nota sentenza n. 390 del 2004 è chiaro come, *a contrario*, si ricavi che la predisposizione di discipline sulle assunzioni sia materia riservata alle Regioni ed EE. LL.

In riferimento anche alle sentenze nn. 169 e 412 del 2007, nelle quali viene ammessa l'apposizione di un limite sulla spesa complessiva del personale, emerge nuovamente la

caratteristica della materia coordinamento finanziario, la sua particolare invasività, dettata dalle esigenze più volte descritte.

Guardando a pronunce più recenti, la sentenza n. 148 del 2012, incarna sotto vari aspetti quanto appena detto, ma risulta estremamente significativo un punto che dà il segno di quale sia il rapporto “auspicabile” per lo Stato da intrattenere con le Regioni. Il motivo di doglianza è la disciplina del d.l. 78 del 2010 in materia di assunzioni in ambito di impiego pubblico; la posizione della difesa dello Stato rappresenta una sorta di manifesto programmatico, sul quale, se si volesse tagliar corto, si potrebbe appiattare ogni decisione da qui in avanti. Si sosteneva che la giustificazione delle norme impugnate andava ricercata “*nella necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa salus rei publicae e da consentire, perciò una deroga alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni*”. La Corte controbatte a queste affermazioni indicando come nemmeno situazioni eccezionali legittimino lo Stato a derogare alle competenze e alle garanzie costituzionali, ma anzi, il rispetto della Carta è sempre dovuto e le soluzioni a problemi, anche di particolare difficoltà e urgenza, andranno ricercate all’interno del quadro costituzionale. Nel merito delle questioni sollevate il giudice si pronuncia in favore della disciplina statale, confermando le impostazioni già viste, ma la riflessione da compiersi è quanta parte del ragionamento della Corte sia influenzata dall’atteggiamento Statale e quanta si fondi su solide basi giuridiche.

Il decreto legge n. 138 del 2011 (convertito nella l. 148 del 2011) viene formulato in un contesto di grave dissesto finanziario, tanto grave da giustificare un intervento d’urgenza e con disposizioni che *ictu oculi* sono quantomeno in dissonanza col dettato costituzionale.

Le Regioni vengono coinvolte nella riduzione della spesa attraverso sostanzialmente due previsioni: la riduzione del numero dei componenti degli organi politici e una nuova disciplina delle indennità per chi ricopre cariche elettive.

Il legislatore opera già nella redazione del testo una sorta di *mossa preventiva*, per evitare possibili future bocciature costituzionali, attraverso la rubricazione “*misure premiali*”. Il numero dei consiglieri regionali è materia di competenza statutaria e per mezzo della

riconduzione degli enti territoriali nell'abito dei "virtuosi" (secondo i parametri del PSI) ha tentato di eludere una chiara ripartizione di competenze costituzionale<sup>100</sup>. Nel concreto le Regioni si sono viste aggiungere, per essere considerate virtuose, come ulteriori parametri quelli appunto riguardanti il numero dei consiglieri regionali, degli assessori, la loro indennità e previdenza<sup>101</sup>.

Lo Stato si spinge ben oltre il suo ambito di operatività costituzionalmente previsto e pare che l'*escamotage* della virtuosità-inadempienza operi come unico sostegno al decreto; anche da un punto di vista operativo "*se da un lato è vero che il legislatore statale non impone misure obbligatorie, in realtà le rende molto appetibili dal punto di vista finanziario con la scelta di legare la virtuosità delle Regioni all'adeguamento alle norme statali contenute nel decreto-legge*"<sup>102</sup>. D'altra parte il ricorso a questa sorta di "*ricatto finanziario*" cui sono costrette le Regioni sembra giustificarsi in parte a causa del comportamento che tali enti hanno mantenuto a seguito della riforma del 2001, agendo negli spazi di autonomia riservatigli con poca lungimiranza.

Il c.d. *ricatto* diventa vera e propria *imposizione* a seguito della modifica dell'art. 14 effettuata dall'art. 30, comma 5, L. 12 novembre 2011, n. 183. La formulazione cambia sostanzialmente: la enunciazione originaria prevedeva infatti che "*Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa [...] debbono adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri...*"; nella successiva variazione è visibile un cambiamento sostanziale, infatti "*Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le*

---

<sup>100</sup> A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, pag. 2.

<sup>101</sup> Vengono previste le soglie massime del numero dei consiglieri parametrando alla popolazione regionale e quelle della giunta in massimo 1/5 dei componenti del consiglio regionale. È previsto che la Regione riduca gli emolumenti e le utilità previsti a favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento nonché garantire che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale, applicando infine il sistema previdenziale contributivo.

<sup>102</sup> A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011 pag. 4.



*Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri...".*

La modifica impone ora alle Regioni una riduzione dei consiglieri, senza però più riferirsi a tale scelta come fattore per la collocazione della Regione tra gli enti territoriali virtuosi; la via indicata dal legislatore rappresenta uno dei tanti parametri da seguire per considerare rispettati i vincoli del patto di stabilità. Questa prescrizione va direttamente a toccare la competenza statutaria regionale a disciplinare il proprio ordinamento; è quindi necessario considerare questo specifico punto di attrito.

L'art. 123 cost. al primo comma prevede che *"Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento"*. Lo statuto regionale si pone in diretta connessione con la Costituzione, trovando in essa il suo limite espresso.

In attesa di una pronuncia sulla possibilità di intervento per ragioni di coordinamento finanziario nell'ambito della potestà statutaria regionale, si rilevano, per avere un minimo riferimento esemplificativo, le ragioni promosse dalla regione Campania (ric. n. 153 del 2011). Vengono impugnati alcuni articoli (14 e 16) della legge in esame, sostenendo che tali disposizioni rappresentano violazioni del riparto costituzionalmente previsto dall'art. 117 in quanto norme di estremo dettaglio, vengono infatti, secondo la Regione, previste norme che non consentirebbero libere scelte nella formazioni delle decisioni finanziarie, concentrando sul soggetto inadempiente tutte le penalità derivanti dal mancato conseguimento del patto di stabilità prescindendo dalle risultanze economiche. Proseguendo viene ribadito come *"l'esercizio da parte della Regione della propria autonomia politico-costituzionale nella definizione della forma di governo regionale"* sia una indebita compressione di una sfera di autonomia particolarmente sensibile.

Il problema qui evidenziato è determinante e sarà interessante osservare il comportamento della Corte; nel tentativo di prospettare una soluzione alla vicenda, il fulcro della decisione probabilmente verterà sulla forza coercitiva della norma impugnata: se in tal senso, come già accaduto in passato, il giudice dovesse interpretare la disposizione ritenendola sufficientemente ampia da lasciare alla Regione lo spazio per

decidere se porsi in una situazione di adesione o meno alle norme previste dallo Stato, ecco che avremo una pronuncia ancora una volta di rigetto delle istanze regionali.

## Capitolo 3 – LE “SANZIONI” PER IL MANCATO RISPETTO DEI PRINCIPI DI COORDINAMENTO

### 1. L'ammissibilità di rimedi per il mancato rispetto dei principi di coordinamento.

#### *Generale competenza a prescrivere sanzioni*

L'ambito c.d. sanzionatorio<sup>103</sup> è particolarmente denso di questioni, avendosi nella realtà una situazione che vede due soggetti agire contrapposti ed un terzo che dovrebbe tentare una conciliazione ma con deludenti risultati. I due soggetti sono lo Stato e le Regioni, il primo indirizzato verso una continua spinta accentratrice che trova solo in parte giustificazione nella situazione economica sfavorevole e negli impulsi europei; le seconde sistematicamente opposte ad ogni tentativo di ingerenza dello Stato, il quale segue l'idea che la soluzione al problema sia da ricercarsi in un coordinamento centrale di quanti più possibili aspetti economici locali e supplendo spesso malamente all'inerzia regionale e ad un assetto interistituzionale che risulta poco efficace.

Il rapporto con la materia di riferimento qualifica quella strumentale e anche nel caso della competenza a predisporre rimedi all'inerzia<sup>104</sup> regionale (che assumono in alcuni casi, come si vedrà, connotati sanzionatori) è necessario porre attenzione alla realizzazione dell'obiettivo finale cui la stessa è rivolta. La sanzione astrattamente considerata ha come fine quello di rendere giustiziabile una previsione, è infatti chiaro che la mancanza di conseguenze per un certo comportamento rende il comportamento stesso non suscettibile di essere valutato giuridicamente e quindi c'è la concreta possibilità che non venga attuato.

Nel caso del coordinamento della finanza pubblica il problema si pone in quanto le previsioni di “sanzioni” debbono inserirsi in un contesto che, si è visto, è a dir poco complesso. Ad obiettivi prettamente economici si cerca di dare efficacia, come si dirà, con

---

<sup>103</sup> Si vedrà come il termine sanzione sia improprio.

<sup>104</sup> Inerzia o più semplicemente casi nei quali la Regione non si conforma ai dettati legislativi posti dallo Stato.

una variegata e multiforme serie di previsioni che, stando all'intenzione del legislatore, dovrebbero essere strumento di garanzia ed efficacia di quanto prescritto sostanzialmente.

Per affrontare l'aspetto sanzionatorio che qui si intende analizzare è necessario osservare la particolarità della materia, che interviene ponendo (almeno astrattamente) principi generali. Una volta posti questi principi, sorge la necessità che siano seguiti da parte delle Regioni e degli enti sui quali insistono; il punto di complessità che qui si manifesta riguarda la relazione tra norme di coordinamento finanziario e "sanzione". Ci si domanda se sia possibile e in che modo tutelare le norme di coordinamento. Si è visto che il coordinamento si concreta in discipline che più o meno puntualmente tendono a vincolare le Regioni: si parla di *sanzioni* perché il meccanismo che sta alla base della loro applicazione ripropone lo schema che vede da una parte un soggetto che pone la disciplina da rispettare, mentre dall'altro, chi dovrà conformarsi ed infine la previsione di conseguenze all'eventuale mancata conformazione. In realtà tali concatenazioni rappresentano un contesto diverso; siamo in presenza discipline rivolte principalmente al contenimento della spesa pubblica e dei saldi (sotto ogni aspetto che venga ritenuto rilevante), quindi istituti e regole posti per finalità economiche. Il soggetto che si trovi a violare queste discipline si trova di fatto in una situazione di inadempimento rispetto ai precetti statali, ma è altrettanto evidente che tale mancanza va intesa tenendo conto della struttura complessiva del coordinamento e non semplicemente rifacendosi a categorizzazioni civilistiche o penalistiche. In mancanza di vere e proprie forti relazioni<sup>105</sup> tra fallimento della gestione economica e soggetto responsabile delle stesse in modo da sfruttare tutta l'efficacia che si avrebbe in caso di applicazione degli istituti sanzionatori derivanti da altre branche del diritto, in tale mancanza, appunto, conviene rintracciare altrove i fondamenti delle previsioni che qui si tratteranno.

Lo Stato tutela quindi i propri interessi concretamente ponendo delle previsioni rimediali che dovrebbero configurarsi come strumento di raggiungimento degli obiettivi che si è prefissato; il fatto che poi queste previsioni siano rivolte alle Regioni dà origine ai motivi di contestazione da parte di queste ultime.

---

<sup>105</sup> Si veda il decreto legislativo c.d. *sanzioni e premialità* n. 149 del 2001.

Come si vedrà lo Stato interviene spesso con le previsioni summenzionate, sostanzialmente prevedendo la condotta che la Regione dovrà mantenere e di seguito inserendo una sorta di clausola di tutela che opera in caso di mancato rispetto di tale dettato da parte dell'ente a cui è indirizzato.

Il concetto di strumentalità cerca di rispondere alla circoscrizione dell'ambito operativo statale, operando una considerazione di carattere finalistico, in base alla potenziale efficacia dello strumento adottato a perseguire i fini ad esso assegnati. Questo aspetto non è però sufficiente per ragionare convenientemente se non viene affiancato dai concetti di *"ragionevolezza, congruità e proporzionalità"*<sup>106</sup>.

Con l'introduzione di questi elementi di valutazione si opera un tentativo di comprensione e valutazione delle previsioni *"sanzionatorie"*; se si ammettessero solamente vincoli – da parte dello Stato – di tenore generalissimo e quindi per esempio sui saldi, è chiaro che eventuali rimedi rivolti contro la Regione inadempiente dovrebbero semplicemente mirare a neutralizzare tale disavanzo e riportare, dal punto di vista centrale, una situazione di bilancio quale era quella che si voleva raggiungere: in sostanza norme a carattere quasi esclusivamente matematico e automatico<sup>107</sup>. Aumenta la problematicità quando gli interventi Statali si pongono più specificamente nel prevedere sia la particolare condotta che la Regione dovrà tenere, sia la successiva eventuale previsione di un sistema di *"toppe"*, sempre nei casi che quest'ultima non adempia. Innanzitutto, preliminarmente per poter proseguire con il ragionamento, tali dettagliate previsioni devono essere ritenute legittime; il passo successivo concentra la riflessione sulle norme a queste legate al fine di renderle efficaci. Seguendo la riflessione espressa per l'attuazione di disposizioni generiche, il discorso che fonda i propri assunti sulla neutralizzazione dell'effetto dell'inadempimento può essere anche qui ripreso. Si può anche ora ritenere assennata una previsione che per quanto puntuale si ponga come rimedio alla mancanza regionale: se la norma *"principale"* è espressione del

---

<sup>106</sup> BENELLI – BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in LE REGIONI, n. 6, dicembre 2009, pag. 1191-1192. Questi criteri, pur afferendo all'ambito della *"trasversalità delle materie"* possono venire applicati anche al particolare caso delle materie strumentali.

<sup>107</sup> Allo sfioramento del patto di stabilità conseguirebbe un semplice passaggio, come in un sistema di vasi comunicanti, di trasferimenti dalla Regione allo Stato o viceversa.

coordinamento della finanza pubblica, anche la parte prevedente tali “antidoti” risulta giovata da tali considerazioni.

La relazione che sta alla base di tali norme, si è visto, è quella della strumentalità, in un rapporto di fine-mezzo che dovrà necessariamente trovare mitigazione in altri principi per evitare di ottenere un appiattimento su concezioni che non rispecchierebbero l’assetto costituzionalmente garantito<sup>108</sup>. Ecco quindi intervenire la terna sopra citata, la proporzionalità, la congruità e la ragionevolezza. Lo Stato si trova perciò a dover operare con un minimo di garanzia per quelli che saranno poi gli ambiti dove andranno a loro volta ad intervenire le Regioni, premurandosi di introdurre i propri strumenti di neutralizzazione nel rispetto dell’effettivo riparto delle competenze regionali, senza quindi normazioni che si pongano come sostanziali legacci per le Regioni stesse, lasciando solo formalmente libertà d’azione.

La **pronuncia n. 190 del 2008** offre un significativo punto da cui osservare la concreta applicazione di quanto detto. Vi è una prescrizione, quella di *“comunicazione posta in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società”*, ritenuta legittimo esercizio da parte dello Stato del potere di coordinamento della finanza pubblica. A “sanzione” di questa prescrizione viene messo il divieto di erogazione di somme in favore di consorzi e società partecipate dalle amministrazioni territoriali. La Corte ritiene questa ultima previsione un illegittimo vincolo dell’autonomia regionale, sancendone l’incostituzionalità. Le possibili criticità nascono dalla previsione di una norma strumentale che viene ritenuta non afferente al coordinamento della finanza pubblica. Secondo quanto detto, la strumentalità lega la norma sanzionatoria alla materia che disciplina le fattispecie sanzionate, ma nella sentenza in esame si rileva come tali norme non siano da considerarsi principi del coordinamento finanziario, poiché non rientranti nelle *“previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali”*. Quest’ultima affermazione non

---

<sup>108</sup> L’applicazione del criterio di strumentalità senz’argini porterebbe all’azzeramento della valorizzazione della sostanza dei modi in cui si persegue un determinato obiettivo.

sembra però seguire un coerente filo argomentativo perché, probabilmente adottando un criterio teleologico troppo stretto, trascura la vera natura delle materie strumentali. Il sistema informativo che si vuole tutelare è a sua volta strumentale al perseguimento dell'obiettivo di contenimento dei limiti di spesa, che a sua volta risulta un elemento fondamentale della materia *coordinamento della finanza pubblica*. Quello che il giudice fa è legare assieme questi passaggi senza accorgersi che così rischia di *funzionalizzare troppo* e quindi di operare attraverso criteri che vedono nello scopo la giustificazione dell'azione, perdendo di vista la qualità dell'azione stessa.

Si ritiene che, più semplicemente, nel caso affrontato dalla s. 190 del 2008, sarebbe stato sufficiente vagliare le sanzioni predisposte per i vincoli di comunicazione alla luce dei citati criteri di ragionevolezza, congruità e proporzionalità per ottenere il medesimo effetto (l'incostituzionalità di quelle previsioni), pur mantenendo lo stretto legame che caratterizza le materie strumentali; nel caso specifico si avrebbe avuto la mancanza della *ragionevolezza* in quanto le sanzioni non si ponevano in alcun modo in relazione all'effettiva realizzazione del flusso informativo previsto, essendo quindi del tutto slegate da esso.

Proseguendo su questo sentiero e anche in riferimento a quanto prima accennato, a fronte di un unico fine, il coordinamento finanziario, sotto l'aspetto che più lo caratterizza, cioè il contenimento (e riduzione) della spesa pubblica, si trovano sanzioni che si pongono in maniera del tutto stridente con la disciplina sostanziale. Certamente, partendo da una visione puramente finalistica, ogni mezzo è lecito per raggiungere l'obiettivo, ma vi sono premesse costituzionali ineludibili che devono fondare l'azione legislativa, prima e quella della Corte costituzionale, poi.

Nella sentenza n. **4 del 2004** si trova un primo esempio che certamente può iniziare a chiarire la questione; al riguardo il co. 7 dell'art. 19 della legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) prevedeva la nullità delle assunzioni effettuate in violazione delle disposizioni dello stesso art. 19, e la Corte, considerando strumentale questo comma rispetto al primo, ritiene la censura non fondata e rigetta l'impugnazione del settimo poiché consequenziale al primo. Al di là della questione procedurale, particolarmente interessante può risultare

porre l'attenzione su tale settimo comma, pur *assorbito* dal primo. Accennando alla disciplina sostanziale si ha quindi un vincolo per la Regione derivante dal patto di stabilità, vincolo a sua volta tutelato da particolari preclusioni nelle assunzioni del personale in caso di mancato rispetto dello stesso ed infine la nullità delle assunzioni effettuate in violazione di queste stesse preclusioni. Il giudice reputa che tutta la disciplina rispetti il dettato costituzionale, ritenendola di principio, ma pur ammettendo che le previsioni di limiti alle assunzioni siano legittime (in quanto viene spesso ribadito come tale voce sia una parte determinante del bilancio regionale), determinare la sanzione di nullità risulta probabilmente un passo che eccede il limite di ingerenza dello Stato nelle potestà regionali. Prima di andare a considerare nello specifico la natura della sanzione di nullità delle assunzioni si va a considerare la persuasività della motivazione addotta dalla Corte. Il ragionamento che vede come base la *stretta attinenza* e la rilevanza dell'ambito materiale sul quale va ad incidere il divieto non è di certo dei più convincenti. La giustificazione della Corte sembra derivare più da considerazioni di opportunità politica che giuridiche, svilendo non di poco chi ricerca nelle pronunce costituzionali un punto di partenza su cui fondare le proprie speculazioni argomentative. La via percorsa, sembra di capire, è quella della *convenienza*, nel senso che *conviene* agire in questo modo per evitare conseguenze peggiori, ma così procedendo ci si ritrova presto fuori dall'ordinamento per rientrare, estremizzando, nei concetti giustificativi della *ragion di stato*.

È ora necessario chiedersi se la sanzione di nullità sia *omogenea* alla disciplina sottostante o all'opposto rappresenti una disciplina del tutto priva di continuità con la materia e quindi potenzialmente illegittima (rimarcando il fatto che si tratta di norma particolarmente puntuale e stringente per la Regione). Nonostante ragioni di natura contingente possano portare, come spesso accade, a ritenere quantomeno opportuna una previsione che miri a garantire l'effettività del disegno statale, in vista anche del già più volte citato vincolo europeo, considerazioni opposte possono essere mosse in quanto occorre notare come la tutela che si va a predisporre riguardi una disciplina di natura finanziaria (patto di stabilità) e quindi l'imposizione di tali norme sia particolarmente lontana dall'essere unico strumento per il suo perseguimento. In questo frangente la



predisposizione di una norma che compensa, imprimendo con la disposizione di annullamento una forza *uguale ma contraria* (parafrasando il terzo principio della dinamica), l'insufficienza regionale risulta *continua* alla previsione sostanziale, ma non pare altrettanto chiaro se una tale ingerenza sia ammissibile a monte con una tal segnalata disciplina di dettaglio.

Un altro tipo di sanzione, previsto dall'art. 26 del decreto legge n. 223 del 2006, introduce il meccanismo punitivo in caso di mancato rispetto del limite all'incremento delle spese degli enti pubblici non territoriali in relazione a specifiche previsioni della legge 311 del 2004. La conseguenza di questo inadempimento, dopo la sua comunicazione da parte delle amministrazioni vigilanti al Ministero dell'economia e della finanze, è quella di una automatica riduzione dei trasferimenti previsti per l'ente in misura pari alle eccedenze risultanti dai predetti conti consuntivi; inoltre viene prevista la possibilità, in caso che tali enti non fossero destinatari di alcun trasferimento, che essi siano tenuti a versare l'importo corrispondente alle predette eccedenze all'entrata del bilancio dello Stato. Chiaro è che la disposizione appena descritta risulta, come la stessa Corte specifica, rivolta ad "*assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti*"<sup>109</sup>, ma diversamente dal caso precedente, si nota una differenza sostanziale nelle previsioni "sanzionatorie"; in questo caso l'aspetto tutelato, il riassetto delle finanze pubbliche in senso lato, viene perseguito attraverso una *giusta via*, infatti, trascurando gli aspetti di equità che possono derivare da un'applicazione indifferenziata dei limiti di spesa posti agli organismi pubblici regionali, i limiti ai trasferimenti (e finanche le restituzioni) sono proprio da intendersi in vista della neutralizzazione della "lesione" derivante dall'attività diseconomica effettuata dall'ente inadempiente. Viene conseguentemente lasciata piena libertà all'organismo "sanzionato" sui provvedimenti che vorrà prendere per far fronte alla "sanzione", così come piena libertà era prevista per le modalità di rispetto dei limiti di spesa cui avrebbe dovuto attenersi. Detto questo però ci si accorge, come già prima evidenziato, che l'impianto della Corte non è particolarmente appagante nel sostenere la validità delle "sanzioni" a carico

---

<sup>109</sup> S. 289/2008.

della Regione inadempiente. Ci si è chiesti, concludendo affermativamente, se sia legittimo un intervento coercitivo nei termini sopra indicati, ma ancora non viene data quella particolare motivazione dalla quale si può ricavare una linea di pensiero coerente. Rispetto alla 190/2008 si constata quel *quid* di congruenza in più, ma ancora non si rileva traccia del perché si possa ammettere che lo Stato intervenga in questo ambito e con queste modalità.

Come meglio si vedrà poi, nella sentenza 237/2009 riguardante le comunità montane, viene presentato un altro caso di rimedio che risulta essere sostanzialmente disomogeneo con l'impianto complessivo della norma. Anticipando brevemente quanto verrà poi evidenziato, la disposizione contestata prevedeva un automatico riordino delle comunità montane (con accorpamenti e riduzioni) a seguito del mancato raggiungimento da parte della Regione delle riduzioni della spesa per le medesime comunità montane. Dissonante risulta perciò la lettura combinata dei cc. 17 e 20 dell'art. 2 della legge 244 del 2007, che complessivamente enunciano come la Regione "*al fine di concorrere al contenimento della spesa pubblica*" dovrà ridurre di 1/3 le spese assegnate per il funzionamento delle comunità montane, altrimenti le comunità stesse cesseranno (nei casi previsti) automaticamente di esistere. Non vi è coerenza logica nei passaggi, se non in vista di un potere d'imperio che giustifica l'azione statale poiché strettamente necessitata: la sanzione non si configura nemmeno come sicuro palliativo alla mancata riduzione delle spese in questione, non posando su considerazioni finanziarie, bensì limitandosi a prevedere accorpamenti e soppressioni.

Come più volte rilevato, la materia si presta ad essere analizzata quasi empiricamente, facendo riferimento alle statuizioni del giudice costituzionale, ma il ragionamento deve proseguire almeno tentando di porre una *regola*. Senza introdurre un nuovo criterio, quello dell'omogeneità della "sanzione" alla materia, si ritiene che il medesimo risultato sia ottenibile riconducendo questi aspetti ai criteri di *ragionevolezza*, *congruità* e *proporzionalità* nel loro insieme; la norma rimediabile che si pone in contrasto con queste caratteristiche risulta perdere la necessaria strumentalità che giustifica la sua introduzione nella disciplina e da questa mancanza deriva inevitabilmente l'illegittimità della stessa.

Si delinea una tendenza che, come visto nell'ambito dello sconfinamento statale nelle competenze regionali, riaffiora parimenti nel momento consequenziale di potenziamento di quanto disposto. Ciò che emerge dalla lettura delle sentenze coinvolgenti i due soggetti è una mancanza di cooperazione preventiva nonché spesso un arroccamento (di entrambe le parti) dietro le proposizioni costituzionali senza molti tentativi di ricercare le ragioni delle scelte fatte. Ora quello che qui preme vedere o auspicare è che tali evenienze non siano risolte dalla Corte con troppa fretteolosità e secondo schemi che ricalcano tautologicamente altre sentenze con rimandi per nulla determinanti.

La previsione di "sanzioni" viene ricondotta, quando ritenuta legittima, sotto la categoria dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ed è attraverso questa considerazione che la Corte pretende di fondare l'imposizione statale; forse si potrebbero immaginare altri tipi di giustificazione della sanzione, come attraverso l'ausilio dell'art. 120 cost. nella parte in cui si prevede l'intervento sostitutivo statale per gravi motivi, ma è evidente come un tale esempio non sia troppo indovinato e si aggrappi su criteri talmente onnicomprensivi che proseguendo in tale direzione, avremo uno Stato non propriamente costituzionale. Un tentativo più concreto può essere effettuato attraverso l'uso congiunto di più strumenti; innanzitutto l'approccio dovrebbe essere di natura contabile, giustificando così l'apposizione di limiti e percentuali rivolti a prevedere obiettivi di mera quantità alle "risorse finanziarie" da ottenere da ogni Regione; contestualmente si dovrà aver cura di attuare i sistemi di perequazione per evitare differenze sostanziali nell'erogazione dei servizi indispensabili ed infine il sistema sanzionatorio più adatto (finora previsto) per la regolare amministrazione regionale sembra quello c.d. *sanzioni e premialità* previsto nel decreto legislativo 149 del 2011. Per quanto riguarda la non remota eventualità che la Regione non consegua gli obiettivi prestabiliti una soluzione può derivare (in parte già adottata) nel concentrare le risorse regionali presso la Tesoreria unica. Certo una situazione gravemente penalizzante per le Regioni.

L'utilizzo di "sanzioni politiche" dev'essere peraltro sorretto da una disciplina coerente e preferibilmente ottenuta in accordo con gli enti che dovranno poi andare ad applicarla;

questo perché l'ipotesi di penalità come quelle alle quali si è appena accennato, rappresenta il caso di massima distanza tra inadempimento regionale e misure volte alla sua effettiva compensazione. Se dovessimo infatti applicare i parametri di ragionevolezza, congruità e proporzionalità avremmo una istantanea bocciatura di previsioni di tal genere, non essendoci alcun tipo di coerenza logica tra un evento e l'altro.

Dopo queste considerazioni generali si ripiega verso una più descrittiva analisi della giurisprudenza.

#### *Quadro giurisprudenziale*

Nella legislazione statale sul coordinamento della finanza pubblica sono inserite spesso delle discipline sanzionatorie rivolte all'ente locale inadempiente rispetto ai vincoli dettati, tutto ciò al fine di ottenere un effettivo e concreto rispetto della volontà statale. La qualificazione di tali prescrizioni come principi fondamentali viene contestata dalle Regioni poiché ritenuta troppo particolare e quindi invasiva.

Riprendendo la **sentenza 4 del 2004**, si considera legittima l'introduzione di particolari divieti di assunzione imposti agli enti che non avessero rispettato il patto di stabilità dell'anno precedente; l'inclusione sotto la qualifica di principi fondamentali viene ritenuta quindi non una pretestuosa attrazione di potestà in capo allo Stato, ma una giusta forma di attuazione del coordinamento attraverso il controllo di una voce particolarmente significativa della spesa. Avendo riguardo a quest'ultima pronuncia, la **412/2007** riafferma la legittimità dei vincoli alle assunzioni per gli enti che abbiano violato il PSI; si afferma che la norma non impone divieti alle Regioni o agli enti locali virtuosi, ma solo a chi già si sia reso inadempiente discostandosi dai limiti assegnati dalle previsioni statali. In sostanza le norme sanzionatorie "*fanno corpo*" con i principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Successivamente la **sentenza 289/2008**, dopo aver ribadito a quali condizioni devono sottostare le norme statali affinché possano essere considerate principi fondamentali, va ad esaminare una disposizione "sanzionatoria" prevedente una riduzione dei trasferimenti all'ente inadempiente nella misura pari alla quantità di disavanzo nel quale fosse incorso

(o nella restituzione di tale importo qualora non fosse risultato destinatario di alcun trasferimento). La previsione è molto significativa, andando, qualora venisse applicata, ad incidere in maniera più che sensibile su di un ente che, con molta probabilità, si trova già in una situazione di dissesto (situazione che l'aveva potenzialmente portato a violare i tetti di spesa impostigli). Seguendo la linea tracciata dalle precedenti pronunce, la Corte anche in questo caso non ritiene che vi sia una illegittima normazione da parte dello Stato, che nelle prescrizioni suaccennate sta esercitando la sua potestà di porre i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Infine, la pronuncia **155/2011**, da un'angolazione diversa, conferma quello che ormai è diventato un concetto di diffusa applicazione. L'angolazione è diversa poiché in questo caso è il Governo a ritenere illegittima una norma regionale, in quanto ritenuta contrastante con le disposizioni di principio poste dal legislatore statale. La norma cautelativa prevede l'annullamento d'ufficio per gli *“atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno”* nonché la revoca di diritto degli incarichi dirigenziali ad esterni e di contratti di lavoro a tempo determinato a seguito dei predetti atti di violazione. Viene contestato alla Regione di aver eluso tali prescrizioni non avendo proceduto alla effettiva revoca summenzionata a seguito del verificarsi delle eventualità previste per l'applicazione delle sanzioni. La situazione è perciò ritenuta pienamente riconducibile alla soggezione delle previsioni indicate, sempre in quanto le sanzioni sono considerate legittime a fronte della loro attivazione a seguito del verificato inadempimento regionale e della loro rilevanza nel contenimento della spesa.

## **2. Le “sanzioni” per mancata comunicazione di dati.**

Si è fatto prima riferimento alla funzione della sanzione e della sua ammissibile previsione in stretta relazione alla disciplina a cui intende dare efficacia; coerenti con

questa evidenza sono le disposizioni poste a garanzia dell'effettiva realizzazione del flusso informativo.

Si riprende la distinzione tra norme predisponenti obblighi informativi riconducibili sub lett. r) e norme invece relative al coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto concerne la prima categoria, il posizionamento sotto quella delle materie ad esclusiva competenza statale porta a svolgere particolari considerazioni. Dopo aver accertato l'ammissibilità di tali "sanzioni", l'oggetto dell'osservazione si sposta sul contenuto di esse. Dalle sentenze 240 del 2007 e 159 del 2008 si ricava la previsione sanzionatoria amministrativa a carattere pecuniario; in caso di mancata (o tardiva) comunicazione scatta l'inadempimento dell'obbligo di carattere informativo. In questi due casi è chiaro che la sanzione non ha carattere che meramente deterrente, infatti la disciplina a tal scopo prevista non mira in alcun modo ad ovviare alla mancanza verificatasi. La potestà esclusiva di cui lo Stato dispone nel predisporre un impianto informativo tra i diversi ambiti pubblici, vista la particolare importanza nonché la sua essenza preparatoria, consente di intervenire pressoché liberamente.

Nei casi nei quali vediamo operare il coordinamento della finanza pubblica è necessario far riferimento alle considerazioni esposte sopra e quindi alla rilevanza della strumentalità ad una materia, che quindi va vista alla luce della efficacia di tutela di cui si è già parlato. Sembra corretto ritenere che la previsione di norme a carattere "sanzionatorio" siano ammissibili, quali espressioni del coordinamento della finanza pubblica, come rimarcato nella sent. n. 190 del 2008, solo qualora chiaramente influenti su obiettivi di carattere finanziario; al pari delle altre previsioni rientranti nel coordinamento della finanza pubblica, anche i flussi informativi e le sanzioni a questi legate debbono giustificare la loro evidente ingerenza negli ambiti costituzionalmente riservati alle regioni attraverso un vaglio che riguarda la congruenza della previsione rispetto ai fini dichiarati<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> La violazione della comunicazione della partecipazione delle amministrazioni a consorzi e società non è di per sé in grado da giustificare il divieto di erogazione di somme a tali soggetti: non si vede la ragionevolezza della norma a conseguire tale fine. Commi 587 e 588 art. 1 l. 296/2006.

### 3. Le “sanzioni” per mancato rispetto dei vincoli a tutela del patto di stabilità.

Un tipo di rimedi posti dalla disciplina statale, si è visto, sono rivolti a rendere complessivamente efficace l’impianto del PSI.

La legge 183 del 2011 (Legge di stabilità 2012), ultima cronologicamente delle produzioni legislative rivolte alla disciplina del patto di stabilità interno, prevede disposizioni che hanno la cura di modellare il contributo richiesto alle Regioni in base alla specificità della situazione locale, con una maggior sensibilità, quindi, nell’evitare di porre semplici riferimenti da applicare uniformemente. Gli obiettivi che ogni regione dovrà conseguire sono differenziati e riportati su apposite tabelle (art. 32) ed il calcolo delle spese finali avverrà secondo sia il criterio di cassa che di competenza (al netto di molte voci elencate *sub* co. 4)

Più volte<sup>111</sup> viene ribadito il concetto, a sostegno della legittimità costituzionale della norma sanzionatoria, che poggia sull’aspetto dell’inadempimento da parte della Regione del patto di stabilità; la previsione della sanzione scatta solo in caso di violazione di quelle norme che sono finalizzate (per definizione) al coordinamento finanziario. La norma si pone come *sostitutiva* o *suppletiva* dell’azione (insufficiente) dell’ente locale ed è questa sua peculiarità che ne giustifica l’ammissibilità. La libertà d’azione costituzionalmente prevista in capo alle Regioni non viene menomata da questi potenziali interventi, perché, al pari dei principi di coordinamento della finanza pubblica che, attraverso le previsioni già viste, indirizzano l’intervento locale, le norme a carattere “formalmente punitivo”, non sono altro che la previsione di ulteriori strumenti, volti anch’essi, al coordinamento finanziario.

Se da un punto di vista formale si ricava una certa coerenza del pensiero del legislatore, affiancato da quello del giudice costituzionale, guardando la situazione nel concreto non può sfuggire come la previsione di norme di questo rango finiscano per riguardare frequentemente gli enti, essendo pressoché costante il mancato rispetto dei vincoli finanziari. Soprattutto si evidenzia che l’ente già in difficoltà vedrebbe, dopo lo sfioramento del PSI, l’attivazione delle sanzioni (sotto forma di riduzioni di trasferimenti

---

<sup>111</sup> Sentt. 289/2008, 190/2008, 412/2007, 4/2004.

economici e vincoli ad ulteriori atti lesivi dello stato patrimoniale) con il conseguente innescarsi di un circolo vizioso che si riverbera sull'utenza finale attraverso un esponenziale impoverimento dell'offerta dei servizi gestiti dalla Regione.

Il rispetto del patto di stabilità è certamente l'aspetto determinante di tutta la materia e la sua attuazione non può che essere motivo di grande interessamento da parte del legislatore statale, interessamento che puntualmente si scontra con le esigenze di autonomia riconosciute alla Regione anche dalla *ratio* della nuova formulazione dell'art. 117 cost.

Più recentemente si segnala la **sentenza 155/2011**, nella quale troviamo censurata la disciplina regionale, che sotto certi versi riassume molti aspetti del quadro che stiamo cercando di delineare. *Primum movens* è sempre il Patto di stabilità e crescita europeo, il cui rispetto sembra appunto la spinta iniziale di tutto il moto che si andrà ad avviare di seguito. Per conseguire gli obiettivi di tale vincolo comunitario il legislatore nazionale pone a sua volta un patto di stabilità *interno*, in questo caso, che andrà nel concreto a limitare la spesa degli enti locali e infine prevedrà "*sanzioni volte ad assicurarne il rispetto*".

Terminata questa breve parentesi vediamo cosa enuncia la consulta; oltre al consolidato orientamento che vede le sanzioni operare sotto l'egida dei principi di coordinamento della finanza pubblica, viene data un'altra indicazione, che sembra tutto sommato lapalissiana, il fatto che le sanzioni operano nei confronti degli enti che abbiano superato i limiti previsti. Il motivo per il quale viene specificato un principio così banale deve ritrovarsi nel tentativo di dare la massima legittimità alle previsioni sanzionatorie, focalizzando l'attenzione sulla "autonoma" scelta dell'ente stesso nel porsi in contrasto con la disciplina statale, intendendo con questo che alla base di tutto non vi sia compressione della potestà locale.

Dalla sentenza possiamo infine trarre un caso tangibile di sanzioni comminate nel caso di violazione del patto di stabilità, vediamo quindi la possibilità di annullare d'ufficio gli atti adottati a ridosso del momento del verificarsi della violazione del patto di stabilità o la limitazione (sotto varie forme) degli incarichi dirigenziali.



La s. 289/2008 risulta importante anche per le previsioni sanzionatorie ivi previste. A fronte di un tetto all'incremento delle spese degli enti pubblici non territoriali viene previsto un meccanismo sanzionatorio peculiare: *“i trasferimenti erariali a qualsiasi titolo erogati in favore dei medesimi enti sono ridotti in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dai predetti conti consuntivi. Qualora gli enti interessati non risultino destinatari di trasferimenti, essi sono tenuti a versare l'importo corrispondente alle eccedenze stesse all'entrata del bilancio dello Stato”*. La norma viene legittimata attraverso il tradizionale ragionamento secondo il quale *“costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti”*.

#### **4. Il “caso” del riordino delle comunità montane.**

Con la legge 244 del 2007, precisamente nell'art.2 cc. 17-22, veniva prevista una disciplina che “invitava” le Regioni a riordinare entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, le proprie comunità montane. La sentenza (la **n. 237 del 2009**), che segue l'impugnazione delle richiamate disposizioni, va a riguardare ancora una volta il complesso ambito di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni alla luce della classificazione prevista dall'art. 117 cost.

Nelle norme contestate si individuano due materie che interferiscono tra loro, quella del coordinamento della finanza pubblica, di potestà concorrente, e quella dell'ordinamento delle comunità montane, residualmente attribuita alla esclusiva competenza regionale.

È interessante seguire il ragionamento effettuato dalla Corte per giungere a dare una soluzione alla questione perché vengono a riproporsi numerosi punti fondamentali già incontrati.

Come appena accennato, viene riscontrato un intreccio tra materia concorrente e residuale e la scelta che il giudice fa sullo strumento da impiegare per sciogliere questo nodo ricade sul criterio della prevalenza, che come già visto, risulta ampiamente adottato nella giurisprudenza. Viene quindi ritenuta preponderante la materia concorrente, anche

in vista del fatto che il, pur solo sostanzialmente presente, *interesse nazionale* giustifica l'imposizione di principi di coordinamento finanziario anche in materie residuali. A ben vedere qui la Corte non dimostra la prevalenza della materia concorrente, limitandosi a compiere il "*passo argomentativo successivo...richiamando precedenti sentenze che autorizzano l'ingresso dei principi fondamentali nelle materie residuali...*"<sup>112</sup>; in sostanza il giudice avrebbe dovuto *motivare* la scelta avendo riguardo alla *ratio* della normativa, alla presenza del nucleo essenziale, a tutto ciò che quindi serve a giustificare la scelta del giudice che, qui più che altrove, compie valutazioni spesso di natura politica.

La Corte prosegue, forse per compensare la mancanza appena segnalata, ponendo l'attenzione sulla natura *finalistica* del coordinamento finanziario, con un riferimento all'orientamento inaugurato dalla famosa sentenza n. 376 del 2003.

La sentenza prosegue evidenziando un aspetto significativo: la materia dell'ordinamento delle comunità montane non è "*l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente*"<sup>113</sup>. Dalla congiunta applicazione di queste concezioni (carattere finalistico e distinzione tra oggetto e settore di operatività<sup>114</sup>) si fa risaltare l'obiettivo finale cui tende il coordinamento della finanza pubblica che legittima l'intervento fino alla normazione delle discipline residuali regionali. *L'intentio legislatoris* non era quella del riordino, ma, come di consueto, la *ratio* andava trovata nel fine economico delle disposizioni<sup>115</sup>.

La distinzione tra oggetto della disciplina statale e settore di applicazione della stessa porta ad una assimilazione della materia concorrente a quelle esclusive trasversali; questo avviene a causa della modalità di esercizio dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica che vede tali principi operare secondo i parametri definiti per una materia trasversale, con la prima conseguenza che i principi fondamentali stessi della

---

<sup>112</sup> G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, 3, pag. 617.

<sup>113</sup> Punto 23.8 cons. dir.

<sup>114</sup> G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, 3, pag. 618.

<sup>115</sup> F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sentenza 237/2009 della Corte Costituzionale in tema di comunità montane*, *Forum dei quaderni costituzionali*, 2009, terza facciata.

materia concorrente possono incidere su quella residuale; anche dal punto di vista del dettaglio raggiungibile, nelle disposizioni in esame si nota una particolare compressione della libertà regionale, indice appunto che la assimilazione alle materie esclusive trasversali è stata particolarmente significativa.

Pur per un momento rifacendosi ai tradizionali criteri di valutazione relativi alle materie concorrenti<sup>116</sup>, il giudice delle leggi applica gli strumenti solitamente utilizzati per il vaglio delle discipline afferenti alle materie trasversali e quindi anche in questo caso il criterio di proporzionalità delle disposizioni statali rispetto al fine perseguito risulta il filtro della legittimità delle norme vagliate. Questo esame non consente però di limitare l'interferenza statale a livello locale, dovendo infatti far riferimento all'adeguatezza della norma rispetto agli scopi e quindi trascurando la ripartizione di competenze previste costituzionalmente.

Da queste prime considerazioni sull'uso combinato di prevalenza e finalismo si ottiene che *“l'interesse nazionale si afferma per effetto della prevalenza riconosciuta alla materia concorrente, la quale prevale perché viene assimilata alle materie trasversali”*<sup>117</sup>

Vale la pena soffermarsi sulla rilevata peculiarità dei principi fondamentali introdotti con la legge *sub iudice*<sup>118</sup>; si ipotizza che vengano posti nella materia concorrente *coordinamento della finanza pubblica* appunto dei *principi fondamentali solo in senso formale*. Le disposizioni in questione prevedono una serie di “criteri” dei quali il legislatore regionale deve “tener conto”. Tali previsioni non appaiono né vincolanti né autoapplicative, mantenendo in comune coi consueti principi fondamentali solo *“la necessità per la loro attuazione dell'intervento del legislatore regionale”*<sup>119</sup>. Si tratterebbe dunque di *indicatori* o *indicazioni* della via che la Regione deve percorrere. La possibilità di attuazione solo

---

<sup>116</sup> Tra i principi fondamentali della materia coordinamento finanziario sono qualificabili le norme che incidono sui tetti di spesa in modo transitorio e non del tutto vincolante per le Regioni.

<sup>117</sup> G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, 3, pag. 621.

<sup>118</sup> A. STERPA, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, pag. 3 ss.

<sup>119</sup> A. STERPA, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, pag. 5.

attraverso la volontà legislativa regionale fa sì che questa categoria, così come finora ricostruita, non sia giustiziabile in quanto facilmente eludibile attraverso la volontà dell'ente locale di non esercitare alcuna funzione normativa: si sente la necessità di sostanziare le previsioni formali per renderle effettivamente influenti sulla materia disciplinata.

Partendo dal presupposto che la giustiziabilità di una disposizione ne caratterizza l'imprescindibile aspetto normativo, si prosegue nel tentativo, utilizzando vari criteri, di distinguere ciò che può definirsi principio generale dalle restanti norme. Al criterio "strutturale" viene affiancato quello "sostanziale", quest'ultimo spesso utilizzato dalla Corte per venire a capo di situazioni che, in mancanza di un modello astratto, dovevano essere riportate sotto giustificazioni di ordine costituzionale o di uniformità.

La legge contestata compie una qualificazione espressa delle disposizioni in esame come principi fondamentali, nonostante, si è visto, non vi siano i termini di precettività richiesti affinché tali indicazioni possano assumere la veste di vere e proprie norme giuridiche: una sorta di "*previsioni solo eventualmente normative*"<sup>120</sup>, la cui forza nell'ordinamento sarebbe legata alla scelta del legislatore regionale; la qual cosa risulta piuttosto controversa, poiché ne verrebbe che nel nostro ordinamento si avrebbe la presenza di *norme potenziali*, una categoria di difficile comprensione.

Riconducendo alle fattispecie più familiari queste disposizioni è possibile tentare un approccio più semplice e riportarle alla funzione di *statuizioni volitive*, presupposto per una trattativa politica tra Stato e Regioni, le ultime potendo, in attuazione della loro competenza legislativa, realizzare tali volizioni e tralasciarne altre, avendosi così, nel concreto, una possibile attuazione diversificata tra regione e regione, perdendo però quindi la portata unificatrice del *principio*.

Riassumendo, la Corte ritiene che la legge finanziaria del 2008 contenga principi fondamentali relativi al coordinamento della finanza pubblica vincolanti per le Regioni in vista della riduzione della spesa corrente riguardante le comunità montane anche se tutto

---

<sup>120</sup> A. STERPA, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, pag. 9.

ciò rientra in una disciplina, le comunità montane appunto, spettante alla competenza residuale delle Regioni.

Fino a questo punto, nell'analisi dei cc. 17-18-19 art. 2 l. 244/2007, la Corte rigetta quanto promosso dalle Regioni, mentre per quanto concerne la seconda terna di commi, 20-21-22, si giunge ad un esito diverso.

Si è in presenza di una disciplina considerata "autoapplicativa" e quindi illegittima in quanto invasiva delle competenze regionali.

Precisamente la legge 244/2007 al co. 17 dell'art. 2 prevede che attraverso il riordino delle comunità montane si pervenga a *"ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione"*; al co. 20 viene prevista la disciplina che dovrebbe operare in caso di mancata attuazione del co. 17 entro i sei mesi previsti, provocando i seguenti effetti: a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni, capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti; b) sono soppresse le comunità montane che non rientrano nei parametri altimetrici previsti; c) sono soppresse le comunità montane che risultano essere composte da meno di 5 comuni, salvo particolari casi; d) sono previsti particolari disposizioni riguardanti la composizione degli organi consiliari e le modalità di elezione degli stessi.

Sebbene il co. 20 si limiti a prevedere una concreta applicazione degli indicatori previsti dal co. 18 nel caso, si è visto, di mancato rispetto delle soglie previste dal diciassettesimo, non si può certo fare a meno di notare come quella previsione sia particolarmente incisiva di conseguenze a livello regionale. Si tralascia qui la previsione della lettera d), nella parte in cui indica una tutela delle minoranze negli organi consiliari, in quanto patente espressione di un'ingerenza statale nella gestione degli organi di governo regionale, materia senza dubbio residuale. Le altre norme sono caratterizzate dalla connotazione economica che dovrebbe tutelare il raggiungimento dei tetti di spesa previsti operando riduzioni automatiche: è proprio questo aspetto che si pone in netto contrasto con disciplina costituzionale perché, come chiaramente la Corte riferisce, il comma in

questione “contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all’alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste”. La considerazione che tal disciplina non vincoli a priori la Regione, ma solo una volta che questa si sia resa inadempiente, non sembra essere risolutiva dell’effettiva incidenza delle norme nella reale attività regionale; non bisogna dimenticare che nel quadro del coordinamento finanziario lo stato può intervenire con norme di principio e tali vengono qualificati gli assunti del co. 18, rendere pertanto quelle previsioni autoapplicative, non solo viola in grado di puntualità la competenza legislativa regionale, ma introduce il tema della “sanzione” e della sua omogeneità col principio che intende tutelare. Riguardo al primo aspetto, la sanzione in questione individua una serie di previsioni che, pur in potenza potendo ridurre le spese regionali in ambito di comunità montane, sono un vincolo certo alla competenza regionale che come unico limite dovrebbe avere la soglia di 1/3 di riduzione prevista dal co. 17; ogni altro “consiglio” proveniente dall’amministrazione centrale dovrebbe quindi rimanere tale, un’indicazione appunto, potendo la Regione agire per avvicinare tali obiettivi come più opportunamente ritiene. L’altro interessante aspetto, già esaminato sopra, vede la previsione di norme sanzionatorie che rappresentano una stonatura nell’impianto complessivo poiché si discostano dalla coerente strutturazione dell’allestimento normativo statale, norme ,vale a dire, che pongono sanzioni non connesse razionalmente al fine da ottenere.

Viene previsto che tale disciplina sia efficace non appena la Regione si sia resa inadempiente nel rispetto delle soglie di riduzione previste. Questa forma di norma sanzionatorio-sostitutiva porta con sé un ulteriore aspetto di complessità. Rapportando questa eventualità con forme normative conosciute, quali le norme suppletive e cedevoli, è possibile cercare un qualche aspetto di somiglianza tra i due eventi descritti. Come quest’ultime, le norme sanzionatorie, suppliscono al mancato intervento regionale, ponendo una disciplina *standard* che mira ad ottenere gli stessi risultati pretesi dalla

Regione; d'altra parte il carattere della *cedevolezza* non risulta di così immediata e simmetrica applicazione. Si può solo elucubrare sul fatto di cosa sarebbe accaduto in un caso di sua concreta applicazione, e cioè se la Regione avrebbe potuto modificare, in seguito, la disciplina sanzionatoria. Senza indugiare troppo in ricostruzioni uchroniche, avendo quindi come punto di riferimento la *ratio* dell'intero contesto, è possibile pensare che sia ammesso che la Regione possa, in seguito, intervenire per modificare una disciplina che all'inizio le competeva pienamente e che perciò, sotto il limite dei principi fondamentali, la disciplina di dettaglio possa essere rimaneggiata<sup>121</sup>.

### **5. Le "sanzioni" nel decreto legislativo n. 149 del 2011.**

Col decreto 149 del 2011 vengono finalmente attuati gli artt. 2, 17 e 26 della legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale; tale disciplina cerca di trovare soluzione ad esigenze particolarmente urgenti in ambito di finanza locale, nel tentativo di responsabilizzare i Presidenti della Giunta regionale subentranti sulla situazione patrimoniale della Regione attraverso una sorta di "inventario delle consistenze" e ottenere quindi una separazione delle varie gestioni succedutesi senza che vi sia possibilità di sviare l'attenzione dalle proprie attività a causa di bilanci opachi e indistinti. Si viene ad evidenziare inoltre come sia la spesa sanitaria la voce determinante nel bilancio regionale, comportando una speciale attenzione nella sua gestione.

L'iter di formazione del decreto ha visto una certa conflittualità sulle sanzioni politiche che andavano definendosi, si eccepiva infatti l'incongruenza della mancanza di una relativa sanzione sul piano nazionale, avendo certamente anche il Parlamento una responsabilità sulle situazioni locali che nei decenni si sono definite secondo un percorso di assoluta inefficienza.

Il decreto introduce una disciplina che, complessivamente, intende portare le istituzioni locali ad una gestione oculata degli aspetti dell'ente che rilevano finanziariamente,

---

<sup>121</sup> Vi sono alcune sentenze che hanno risolto la questione in maniera contraria, ma nel caso specifico le istanze regionali sono state rigettate perché la legge regionale sostitutiva era stata approvata successivamente al termine stabilito (sentenza n. 49 del 2006).

attuando la “buona amministrazione” attraverso sanzioni e premi in base all’esito della gestione stessa: ciò diventa possibile rendendo responsabili i rappresentanti istituzionali per il mancato raggiungimento degli obiettivi prestabiliti.

All’art. 2 viene qualificato il concetto di “grave dissesto finanziario” (sanitario), che si verifica nei casi previsti sub lettere a), b) e c), che rappresenta “*quello stato di assoluta patologia, nel caso di specie, dei conti della salute che impedisce (alla regione) di assolvere alle funzioni e ai servizi fondamentali e di garantire le prestazioni salutari essenziali ai propri cittadini*”<sup>122</sup>.

I presidenti regionali e le rispettive giunte devono predisporre una relazione entro e non oltre il novantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della medesima (art. 1), certificato anche dagli organi di controllo esterno regionale. La relazione deve contenere una descrizione dettagliata delle attività svolte nel corso della legislatura, con specifico riferimento alle voci previste dal co. 4 dell’art. 1; nel termine di dieci giorni dalla sottoscrizione da parte del Presidente della Giunta, oltre alla menzionata certificazione degli organi esterni, la relazione dovrà essere inviata al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica che dovrà operare un riscontro con la banca dati in sua disponibilità e dichiarare la conformità di tali risultanze. Una particolare disciplina viene prevista per il settore sanitario, coinvolgente i Tavoli tecnici incaricati di monitorare e verificare l’attuazione dei piani di rientro. La conclusione dell’art. 1 sviscerà il carattere di moralizzazione che si voleva fondare attraverso la appena citata disciplina, infatti viene previsto che in caso di mancata redazione della relazione di fine legislatura, “*il Presidente della Giunta regionale è tenuto a darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell’ente*” (co. 6).

L’art. 2 rappresenta, pur spuntato rispetto alla versione originaria del testo, una innovazione significativa nel contesto ove si sta operando: viene infatti introdotta la responsabilità politica sanzionata dei Presidenti delle Giunte regionali (il c.d. fallimento

---

<sup>122</sup> E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, [http://www.astrid-online.it/rassegna/06-09-2011/Jorio\\_SANZIONI-PER-ASTRID.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/06-09-2011/Jorio_SANZIONI-PER-ASTRID.pdf), 2011, pag. 3.



politico). La disciplina utilizza l'art. 126 co. 1 della Costituzione per attribuire il carattere di "grave violazione di legge" alla fattispecie del "grave dissesto finanziario" inserita nell'art. 2 del decreto, conseguendo poi la richiesta di rimozione proposta al Capo dello Stato da parte del Consiglio dei ministri. Propedeutico per il verificarsi di quanto detto è un accertamento da parte della Corte dei Conti della sussistenza di alcune condizioni: si tratta di previsioni concernenti omissioni o comportamenti del presidente della giunta (o comunque riferibili alla sua amministrazione) che indicano una conduzione delle attività incentrate sul contenimento del dissesto finanziario risultata evidentemente fallimentare.

La grave conseguenza che deriva dalla rimozione del presidente dal suo incarico è la non candidabilità e nominabilità per alcuna carica pubblica per un decennio.

Dall'originaria formulazione viene espunto il quarto comma, che prevedeva la riduzione del 30% del rimborso delle spese elettorali alla lista o coalizione che aveva candidato il Presidente della Giunta rimosso; chiara la difesa dei propri interessi economici ancora una volta perpetrata dalla classe politica<sup>123</sup> che non mira a candidare le migliori personalità ai fini di una auspicabile corretta gestione della Regione.

Il terzo articolo prevede una sanzione a carico dei direttori generali, amministrativi e sanitari delle aziende della salute nonché dei dirigenti responsabili regionali dell'assessorato competente che si concreta nella interdizione per dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati pubblici.

Inoltre viene sanzionata un'altra categoria di soggetti ritenuti corresponsabili della situazione di dissesto, perlomeno in quanto controllori: i collegi dei revisori dei conti delle regioni e gli enti riconducibili alle medesime, qualora la Corte dei Conti abbia accertato in loro gravi responsabilità non potranno essere nominati in analoghi collegi di revisione per un massimo di dieci anni.

Se da una parte risulta alquanto complessa, se non addirittura distorsiva, l'individuazione del "*dirigente responsabile dell'assessorato competente*", dall'altra

---

<sup>123</sup> E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, [http://www.astrid-online.it/rassegna/06-09-2011/Jorio\\_SANZIONI-PER-ASTRID.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/06-09-2011/Jorio_SANZIONI-PER-ASTRID.pdf), 2011 pag. 6.

inspiegabilmente vengono esonerati i responsabili delle istituzioni ministeriali (Tavoli tecnici) che ricoprono una funzione di controllo di massimo livello.

Tralasciando gli artt. 4, 5 e 6 che disciplinano le sanzioni a carico di sindaci e presidenti delle province, l'attenzione passa sul settimo che incardina una disciplina punitiva sanzionatoria attorno al rispetto del PSI da parte di regioni, province e comuni.

Il primo comma, riferito a Regioni e Province autonome, prevede che, constatato il mancato rispetto delle soglie previste dal patto di stabilità, l'ente inadempiente debba versare nel bilancio dello Stato *"l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato"*. Il mancato tempestivo versamento è carico di un'ulteriore conseguenza, è previsto che l'importo equivalente al ripetuto scostamento sarà recuperato sulle giacenze depositate nei rispettivi conti aperti presso la tesoreria statale. Blocco alla possibilità di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale in caso di mancata presentazione della certificazione (e fino alla sua acquisizione).

Aggiuntive preclusioni sono contemplate per gli enti territoriali inadempienti, essi non potranno pertanto impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, ricorrere all'indebitamento per gli investimenti (l'istituto finanziatore non potrà erogare alcun prestito in mancanza di una dichiarazione dalla quale risulti il conseguimento degli obiettivi previsti dal PSI riferiti al precedente esercizio finanziario), viene bloccato il turnover, rideterminata la indennità di funzione godute e ridotto del 30% il gettone di presenza di presidente di regione, di provincia, di sindaco e delle rispettive giunte.

A contrappeso alle misure sanzionatorie, viene previsto un impianto rivolto a stimolare comportamenti virtuosi e finanziariamente sani con un sistema di premialità. Il meccanismo alla base di questo riconoscimento vede l'ente rispettoso del patto godere nel successivo esercizio finanziario, di obiettivi di risultato più leggeri (da determinarsi con decreto a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze). Altro aspetto che va ad incoraggiare l'ente rispettoso e collaborativo per l'emersione del cosiddetto nero è la previsione della possibilità di una maggiore compartecipazione pari al 50% dell'emerso, risultante dal contrasto all'evasione fiscale, dei tributi riscossi a titolo definitivo.

Questo decreto si pone sullo stesso solco che ha poi visto l'introduzione del pareggio di bilancio tra le previsioni costituzionali, uno strumento all'ineludibile necessità di riordino dei conti pubblici in vista dell'impegno europeo che si impone con maggior rigidità soprattutto dove, come in questo caso, per decenni si è visto il più totale lassismo.

Attualmente pendono alcuni ricorsi presso la Corte costituzionale concernenti il decreto legislativo 149 del 2011, risulta utile quantomeno riferire alcuni punti che sono sottoposti dalle Regioni al vaglio del giudice.

Nel ricorso n. 148 del 2011 della Regione autonoma Trentino A. A. vengono sollevate alcune questioni, che in parte rispecchiano la modalità classica di "resistenza" da parte dell'ente alla pervasività dell'azione statale.

Oltre a violazioni di carattere preliminare riguardanti la legge di delega e la sua attuazione (ritenuta mancata attuazione delle previsioni sulla leale collaborazione), la regione autonoma impugna l'art. 13 del decreto legislativo sostenendo che tale previsione costituisce una illegittima attuazione della legge delega in quanto andrebbe a rendere efficaci per le Regioni a statuto speciale norme che violano il riparto delle materie costituzionalmente previsto.

Direttamente ritenuti legati al coordinamento della finanza pubblica gli artt. 1 e 4 vengono impugnati perché, ad avviso della Regione, incidenti su materie di competenza regionale, il coordinamento finanziario, appunto, e l'"ordinamento degli enti locali" con una normazione avente contenuto dettagliato.

Similmente la regione Emilia Romagna inizia la sua impugnazione partendo dalla ritenuta violazione del procedimento di formazione del decreto legislativo stesso per eccesso di delega. La violazione dell'art. 117 a causa di una normazione di dettaglio viene riscontrata, ad avviso della Regione, nella previsione della sanzione interdittiva decennale che consegue automaticamente e in misura predeterminata senza alcuna possibilità di graduazione parametrata a gravità e responsabilità.

La regione Lazio (atto 2011/156) ritiene tutta la disciplina enunciata dal primo comma una forma di controllo generalizzato del Governo sull'attività della Regione e di conseguenza illegittima in forza – anche – della previsione costituzionale contenuta

nell'art. 117 quarto comma poiché lesiva *“dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione agli Enti regionali...”*.

Nel ricorso 2011/159 la regione Calabria contesta l'eccessivo dettaglio del quarto comma dell'art. 1 del decreto legislativo che si scontrerebbe con l'autonomia statutaria ed eccederebbe le previsioni della legge delega.

Infine la provincia autonoma di Bolzano, dopo aver anch'essa contestato l'eccesso di delega a causa della ritenuta indebita applicazione alle Regioni speciali contrastando con il più ristretto ambito previsto dalla l. 42 del 2009, ritiene illegittime i meccanismi sanzionatori e premiali poiché posti in violazione del principio pattizio e di leale collaborazione.

## Capitolo 4 – CONCLUSIONI

Dopo aver riflettuto sulla materia “coordinamento della finanza pubblica”, non si può che convenire sul fatto che essa rappresenta un punto di osservazione privilegiato per chi intende esaminare l’evoluzione dinamica dello Stato. Lo studio della componente finanziaria consente di togliere molti dei veli che celano, a volte grossolanamente, le reali composizioni di interessi che poi si ripercuotono, quasi in un tentativo di nobilitazione, sul piano giuridico.

Il punto fondamentale che è stato fin qui trattato e che anche ora merita di essere riaffermato concerne il livello di ingerenza che lo Stato può esercitare legittimamente sulle competenze regionali. Per certi versi paradossale appare il percorso finora seguito dallo Stato e dalle Regioni, entrambi formalmente orientati verso l’attuazione del federalismo, ma al contempo poco disposti ad agire in maniera coordinata, con un ricorso troppo frequente alla Corte Costituzionale.

Il momento di coordinamento diventa allora veramente la spia che espone le reali tendenze che il legislatore (centrale e periferico) e la Corte Costituzionale stanno perseguendo. Da questo indicatore si ricava la visione di una situazione complessa, sottoposta a forze contrapposte che pur vedendo un netto sbilanciamento a favore dello Stato, non portano particolari motivi di innovazione al sistema, preferendo il confronto davanti al giudice che l’incontro nelle sedi di discussione. Si introduce così un punto fondamentale nella trattazione del coordinamento finanziario, la giurisprudenza costituzionale. Il giudice oltrepassa il suo compito ed entra a piè pari nelle dinamiche sopra segnalate, agendo come un soggetto politico, fondando le scelte e le motivazioni – non sempre, ma spesso – su criteri più di opportunità che giuridici.

È chiaro come il lento ma costante movimento verso il rafforzamento del centralismo sia ad oggi elemento caratterizzante le scelte di concreta attuazione delle pretese riforme istituzionali; non può proclamarsi il decentramento e subito dopo intervenire in senso contrario (con significative dilazioni temporali nell’emanazione dei decreti attuativi o

vedendo poi magari una Corte Costituzionale appiattirsi sulle richieste centrali a seguito di normazioni che arretrano nella proclamata via di decentramento) senza lasciare giustamente perplesso chi tenta di trovare una coerenza logica nelle azioni istituzionali.

Vi sono tuttavia alcuni aspetti che portano a valutare con una sorta di necessità la situazione di accentramento che si sta attuando. Il primo riguarda la tendenza degli Stati all'accentramento: sembra che non vi sia spazio per il federalismo in una così storicamente necessitata visione, ma l'obiezione che qui viene fatta riguarda la mancanza di chiarezza e di trasparenza nelle decisioni statali che si inseriscono in questo contesto.

Un secondo nodo è quello riguardante l'ingestibile mole del debito pubblico, che restringe più che sensibilmente lo spazio nel quale è consentito muoversi agli operatori; un così pesante fardello comporta la reazione di chi ne sostiene il peso verso due comportamenti, entrambi comprensibili, ma non così facilmente giustificabili. Il primo è la tentazione di suddividere il peso tra i vari enti che con le loro attività finanziarie hanno contribuito al suo aumento, mentre la seconda risposta che dà lo Stato curvo sotto il suo immenso fardello è quella di operare in maniera diretta e poco rispettosa del dettato costituzionale nel tentativo di alleviare il carico che sopporta. Un terzo aspetto, detestabilissimo certamente, vede l'utilizzo distorto degli strumenti, finanche eccezionalmente concessi allo Stato per far fronte a situazioni emergenziali, per il raggiungimento di fini che poco nulla hanno a che vedere con la finanza e l'economia. Interessante quanto per certi versi ardita pare una concezione che giustifica l'evoluzione centralista alla luce dell'assetto costituzionale così come attualmente concepito; si può ipotizzare che pur la Carta costituzionale prevedendo ed auspicando forme di decentramento e regionalizzazione, nella sua strutturazione e formulazione propenda per il contrario. Questo fatto sarebbe giustificato nella visione dello Stato come leviatano che per sua natura tende ad attrarre tutto a sé, e pur cercando di mutare e riordinarsi sotto nuove forme, il suo corredo genetico ne consentirebbe una evoluzione in un unico senso. Anche la c.d. deriva centralista, che qui si critica, risponderebbe a questa naturale forma di conservazione di una struttura statale che non può essere diversamente da ciò che è.

Circostanziando queste considerazioni al coordinamento della finanza pubblica, forse anche estremizzando semplicisticamente, si può giungere ad una conclusione in questi termini: ogni intervento statale che ecceda la semplice apposizione di saldi o tetti di spesa complessivi, si deve ritenere illegittimo. Il contrappeso a quanto appena asserito dev'essere visto nella responsabilità politica delle componenti politiche regionali, che, nella massima libertà di allocazione delle risorse, vedranno valutato il loro operato. Questo, in poche parole, la struttura che si ipotizza per una realizzazione di un federalismo concreto e, di conseguenza, di un coordinamento tra vere autonomie che possa dirsi tale.





## BIBLIOGRAFIA

- A. BENEDETTI, *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il 'nuovo' ordinamento regionale – Competenze e diritti*, Milano, 2003 a cura di S. Gambino.
- A. BRANCASI, *Ambito e regola del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, 2012, Jovene.
- A. BRANCASI, *Commento a s. 417/2005*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, 4.
- A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, nota a sent. 289/2008 in *Giur. Cost.*, 2008.
- A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, nota a s. 297/2009 in *Giur. Cost.*, 2009, 6.
- A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. Cost.*, 2006, 2.
- A. BRANCASI, *Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali*, in *Atti del 52° convegno di studi amministrativi, I controlli sulle autonomie e il nuovo quadro istituzionale*, Varenna 21-23 settembre 2006.
- A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, commento a s. 376/2003, *Le Regioni*, 2004, 2/3.
- A. BRANCASI, *In tema di coordinamento della finanza pubblica la Corte ci ripensa, con l'esito di compromettere la coerenza argomentativa*, nota a s.139/2009 in *Giur. cost.* 2009, 3.
- A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, marzo 2012, 1.
- A. BRANCASI, *La Corte Costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 4.
- A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, *Dir. Pubbl.*, 2007.
- A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1989.
- A. STERPA, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009.
- A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011.
- C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004
- C. RAPICAVOLI, *La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio: prevista l'approvazione finale oggi 17 aprile*, in [www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it), 2012.
- *Coordinamento*, *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1988, voce.
- E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 1.

- E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, [http://www.astrid-online.it/rassegna/06-09-2011/Jorio\\_SANZIONI-PER-ASTRID.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/06-09-2011/Jorio_SANZIONI-PER-ASTRID.pdf), 2011.
- E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012.
- F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2009.
- F. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, Istituzioni del Federalismo, 2011, 3.
- F. NUGNES, *Il percorso di armonizzazione degli enti territoriali, Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, 2012, Jovene.
- F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sentenza 237/2009 della Corte Costituzionale in tema di comunità montane*, *Forum dei quaderni costituzionali*, 2009.
- G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. Cost.*, 2004.
- G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 2010, 3.
- G. RIVOSACCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, 2012, Jovene.
- K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, 5.
- L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento della finanza pubblica. Dopo la riforma costituzionale*, Monografia in corso di pubblicazione per l'Editore Jovene, nella collana delle Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari, 2008.
- M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, 5.
- M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2012.
- MARTINES – RUGGERI – SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008.
- R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, Scritti in memoria di Livio Paladin*, 2004.
- R. DICKMANN, *Legge finanziarie e qualità della normazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2008.
- S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, commento a s. 303/203 in *Le Regioni*, 2004.
- S. BOCCALATTE, *Annulare il nulla? Osservazioni minime in tema di autoqualificazione della «base giuridica» della legge*, nota a s. 387/2007 in *Giur. cost.* 2007.
- S. BOCCALATTE, *Un'idea (quasi)federalista a "costo zero". La determinazione esplicita dei "principi fondamentali" nella competenza legislativa concorrente*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it),

Briefing paper 18 agosto 2008,  
[http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_59\\_Federalismo.pdf](http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_59_Federalismo.pdf).

- V. BACHELET, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*; UTET, aggiornamento 2000.
- V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in Atti del 52° convegno di studi amministrativi, *I controlli sulle autonomie e il nuovo quadro istituzionale*, Varenna 21-23 settembre 2006.