

La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai “tagli” (a proposito della sentenza n. 23/2014)

di Giuseppe Mobilio

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2014)

1.

Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale torna nuovamente a giudicare sulla legislazione statale che impone tagli ai “costi” della politica regionale. La pronuncia merita di essere segnalata perché ha ad oggetto misure che, oltre a colpire indirettamente la spesa regionale, incidono pervasivamente sulla fisionomia degli organi politici e degli assetti amministrativi delle Regioni. La posizione assunta dalla Corte appare fortemente indicativa della direzione verso cui si sta muovendo il nostro regionalismo nel più recente periodo.

Il giudizio verte su alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna avverso l'art. 2, commi da 1 a 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Più nello specifico, il comma 1 del citato art. 2, nel testo risultante dalla conversione, dispone che «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica», a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che le Regioni si adeguino ad una serie di prescrizioni, «con le modalità previste dal proprio ordinamento». Tra le misure più significative si ritrovano quelle disposte dall'art. 14 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, concernenti, fra l'altro, la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali entro il limite massimo stabilito dallo Stato, la riduzione del trattamento economico dei consiglieri e la correlazione con la partecipazione ai lavori del Consiglio, l'istituzione del collegio dei revisori dei conti. L'impugnato art. 2, c. 1, aggiunge numerose altre previsioni, riguardanti, nel complesso, il contenimento e la trasparenza delle spese dei gruppi consiliari, di indennità, emolumenti e assegni di fine mandato dei rappresentanti regionali, nonché la riduzione dei costi del personale e degli apparati amministrativi¹. Il comma 2 dello stesso art. 2

1

Dettagliatamente, le prescrizioni rivolte alle Regioni riguardano la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali entro il massimo stabilito dallo Stato, la riduzione del trattamento economico dei consiglieri e la correlazione con la partecipazione ai lavori del Consiglio, nonché l'istituzione del collegio dei revisori dei conti (lett. a); il contenimento delle indennità di consiglieri e assessori regionali entro «l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa» individuata dalla Conferenza Stato-Regioni (lett. b); il contenimento, entro analogo importo, dell'assegno di fine mandato dei consiglieri (lett. c); il divieto di cumulo di indennità ed emolumenti derivanti dalle cariche di Presidente della Regione, di Presidente del Consiglio regionale, di assessore o di consigliere (lett. d); la gratuità della partecipazione dei consiglieri ai lavori delle commissioni permanenti e speciali (lett. e); la pubblicità e la trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo (lett. f); l'utilizzazione dei contributi regionali ai gruppi consiliari, il cui ammontare è da contenere entro la metà dell'importo

aggiunge che, in caso di mancato adeguamento alle richiamate disposizioni del comma 1, «i trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale». Il successivo comma 3 fissa gli obblighi di informazione che le Regioni devono rispettare nei confronti del Governo, nonché il regime di applicabilità delle citate prescrizioni alle Regioni nelle quali, al momento dell'entrata in vigore del d.l., il Presidente ha presentato le dimissioni ovvero si debbano svolgere le consultazioni elettorali. Aggravando ulteriormente il regime sanzionatorio, il comma 6 qualifica l'inadempimento regionale quale «grave violazione di legge» ex art. 126, c. 1, Cost., ai fini dello scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Regione.

In ragione della natura delle ricorrenti, particolare attenzione va prestata al comma 4, con cui si dispone che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome «provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

La sentenza in commento “chiude il cerchio” di una complessa vicenda normativa e giurisprudenziale. Per comprendere appieno la portata di questa pronuncia è necessario richiamare brevemente i passaggi principali di tale vicenda, nella quale Regioni di diritto comune e Regioni ad autonomia differenziata si sono rese protagoniste seguendo differenti percorsi. Basti qui anticipare che, se inizialmente tali percorsi si sono sviluppati seguendo due binari paralleli, con la sentenza n. 23/2014 le loro sorti hanno finito sostanzialmente per ricongiungersi.

2.

La vicenda cui ci si riferisce è connotata da un intreccio di richiami e contrattazioni che coinvolgono, in varia misura, Governo, Regioni, Corte costituzionale e Parlamento, secondo una logica che, per le autonomie regionali, si potrebbe definire “al ribasso”.

riconosciuto sempre dalla "Regione più virtuosa" (lett. g); le spese per il personale dei gruppi (lett. h); una serie di prescrizioni contenute in molteplici atti legislativi, quali la "riduzione dei costi degli apparati amministrativi" (art. 6, d.l. n. 78/2010), limitazioni alle assunzioni di personale pubblico in generale (art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010), la riduzione degli organi collegiali degli enti e organismi strumentali (art. 22, cc. 2-4, d.l. n. 201/2011), limitazioni ai compensi di amministratori e dipendenti di società pubbliche (23-bis, cc. 5-bis e 5-ter, d.l. n. 201/2011), «il trattamento economico annuo onnicomprensivo nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali» (art. 23-ter, d.l. n. 201/2012); la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva (art. 3, cc. 4, 5, 6, d.l. n. 95/2012), il rapporto tra numero di dipendenti pubblici e superficie dei locali utilizzati (art. 3, comma 9, d.l. n. 95/2012), lo scioglimento delle società strumentali (art. 4, d.l. n. 95/2012), altre riduzioni delle spese delle pubbliche amministrazioni (art. 5, d.l. n. 95/2012), la riduzione degli oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento relativi a enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ex art. 117, c. 2, lett. p), Cost. o funzioni amministrative spettanti ad enti locali ex art. 118 Cost. (art. 9, c. 1, d.l. n. 95/2012); un sistema informativo con dati relativi al finanziamento dei gruppi politici (lett. l); il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lett. m); l'esclusione dai vitalizi di chi è stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione (lett. n).

Il punto di avvio è costituito proprio dall'adozione del già richiamato art. 14 del d.l. n. 138/2011. Per quanto riguarda le Regioni ordinarie, la versione originaria del decreto-legge delineava un meccanismo premiale che comportava, al raggiungimento di determinati standard, la possibilità di essere definiti "virtuosi" ed ottenere alcuni "sconti" ai fini del concorso agli obiettivi finanziari del patto di stabilità interno ex articolo 20, del d.l. n. 98/2011². Nella sostanza, si riconosceva alle autonomie regionali un margine di scelta che, sebbene nella logica di un "ricatto finanziario"³, profilava conseguenze solamente in ordine agli obiettivi ed ai saldi del patto di stabilità interno. Le modifiche apportate dalla successiva legge n. 183/2011, tuttavia, hanno trasformato tali oneri in un vero e proprio obbligo *tout court* a carico delle Regioni, slegando il taglio di consiglieri, assessori e relativi trattamenti economici da qualsiasi forma di premialità.

Quanto a Regioni speciali e Province autonome, l'art. 14, c. 2, del d.l. n. 138/2011, stabiliva che il rispetto delle citate condizioni avrebbe genericamente costituito «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente», oltre che «condizione» per l'applicazione dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, (sul c.d. federalismo fiscale), ai sensi del quale, fra l'altro, Regioni a Statuto speciale e Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, al patto di stabilità interno, all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento eurounitario, solamente «nel rispetto degli statuti speciali» e «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi» (comma 1).

Con la nota sentenza n. 198/2012, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulle citate disposizioni dell'art. 14 del d.l. n. 138/2011 e - per quanto qui di più prossimo interesse - ha operato alcuni importanti distinguo.

Per quanto riguarda le Regioni ad autonomia differenziata, la Corte ha dichiarato incostituzionali le previsioni di cui all'art. 14, c. 2, e, con una motivazione *tranchant*, ha sottratto quest'ultime ai tagli statali. La Corte è partita dal presupposto che «la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti»; dal momento che tali fonti sono adottate con legge costituzionale, l'adeguamento da parte delle rispettive Regioni ai parametri di cui all'art. 14, c. 1, richiede «la modifica di fonti di rango costituzionale», rispetto alle quali «una legge ordinaria non può imporre *limiti e condizioni*»⁴. Tanto basta per dichiarare l'illegittimità del citato c. 2, senza

2

Cfr. G. D'AURIA, *La «manovra di agosto». Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. dir. amm.* 2011, 15.

3

Così A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *federalismi.it*, 16/2011, 4.

4

Punto 5 cons. dir., enfasi aggiunta.

neppure scendere nel dettaglio delle singole misure imposte dal Governo al c. 1, ma utilizzando un tenore argomentativo fondato esclusivamente sul rapporto tra fonti del diritto⁵. Le Regioni speciali, dunque, dovrebbero essere poste in salvo da qualsiasi forma di «limiti e condizioni» che il Governo, per questa via, voglia imporre loro, oppure voglia semplicemente porre quale «condizione per l'applicazione» dell'art. 27 della legge n. 42/2009 o «riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie».

Diversa sorte hanno subito le Regioni ordinarie. La Corte, infatti, ha fornito una discutibile qualificazione delle norme impugnate che ne ha confermato la permanenza in vigore a loro carico⁶. Come è stato criticamente osservato, la Corte giunge a tali risultati senza specifiche argomentazioni circa la riconducibilità della disciplina alla potestà statutaria, senza fare menzione del fatto che il legislatore avesse di mira l'obiettivo di garantire la riduzione della spesa degli apparati pubblici, senza farsi carico espressamente del riferimento alla competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica⁷. All'opposto - secondo quanto qui occorre ricordare - la Corte ha rilevato come lo Stato si sia limitato a fissare una serie di limiti massimi entro cui le Regioni conservano un margine di scelta e facendo salvo l'obbligo di ridurre consiglieri ed assessori regionali nella logica della rappresentanza politica e del principio d'eguaglianza⁸.

La vicenda era destinata a vivere ulteriori sviluppi, assumendo tratti per certi versi "schizofrenici"⁹. Di fronte a una serie di scandali che hanno coinvolto

5

Come osserva anche A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, cit., 1023.

6

Punto 6.1 cons. dir.

7

Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., 109 ss.; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, cit., 1024.

8

Per una critica a questo specifico passaggio della sentenza cfr., su tutti, G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., 109 ss.; S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 2013, 1015 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 212 della Corte costituzionale*, cit., 1279 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., 5 ss.; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Giur. it.*, 2013, 1021 ss.;

9

Come riportato in G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., 15 ss.

esponenti politici di diverse Regioni¹⁰, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha adottato all'unanimità, in data 27 settembre 2012, un comunicato con il quale chiedeva al Governo di intervenire a stabilire «nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica»¹¹. Le richieste assumevano carattere specifico e puntuale, in ordine sia allo strumento normativo da utilizzare - il decreto-legge, per assicurare «un percorso veloce e uniforme» - sia ai contenuti, che variavano dalla «piena attuazione» dell'art. 14 del d.l. n. 138/2011, alla riduzione di emolumenti e spese, alla disciplina dei gruppi e delle commissioni consiliari, sino alla richiesta di fissare «sanzioni per i non adempienti». È paradossale che le stesse Regioni che avevano impugnato l'art. 14 del d.l. n. 138/2011 abbiano di lì a poco invocato l'intervento «tutorio» del Governo¹².

A stretto giro, senza farsi troppo attendere, il Governo ha dunque adottato il d.l. n. 174/2012, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», introducendo un complesso di misure votate, fra l'altro, a fronteggiare la crisi finanziaria degli enti locali e ad intervenire sul sistema dei controlli¹³. Il Governo, forte dell'appoggio espresso dalle Regioni e - a suo dire - con il conforto, sul piano della legittimità, dei principi enunciati nella citata sentenza n. 198/2012, ha introdotto le disposizioni impuginate con la pronuncia in commento e, tramite l'art. 2, rubricato «Riduzione dei costi della politica nelle Regioni», è intervenuto per fronteggiare «le dimensioni e la vastità dei fenomeni di malcostume riscontrati tra i rappresentanti eletti nei consigli regionali», che, non avendo «carattere episodico o circoscritto ad un'area del Paese [...] sono in grado di minare gli stessi principi costituzionali posti alla base dell'istituto democratico della rappresentanza politica regionale»¹⁴.

Di rimando, le Regioni reagivano alle ultime novità legislative, assumendo una posizione nuovamente antitetica rispetto a quanto precedentemente espresso. In occasione del rilascio del parere al d.d.l. di conversione, gli stessi provvedimenti invocati venivano nuovamente contestati, tramite diversi rilievi sollevati

10

Cfr. le ricostruzioni di M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Ist. fed.*, 2, 2013, 47 ss.

11

Atto 12/133/CR1/C1-C2, consultabile in www.regioni.it.

12

Così R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, 452.

13

Cfr., più ampiamente, A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno delle nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 385 ss.

14

Secondo quanto si legge nella relazione illustrativa al d.d.l. di conversione.

nell'ambito della Conferenza unificata e della Commissione bicamerale per le questioni regionali¹⁵. Alle ultime reazioni, tuttavia, facevano seguito anche le necessarie modifiche alla disciplina legislativa regionale e statutaria per adeguarsi ai canoni imposti dal Governo centrale¹⁶.

Il susseguirsi di questi accadimenti fa emergere con tutta forza la debolezza dell'attuale sistema politico regionale, il quale, incapace di avviare autonomamente un processo interno di rinnovamento, non ha fatto di meglio che richiedere al Governo l'«eutanasia» della propria autonomia¹⁷. Questa situazione di fatto - come si vedrà - non poteva che condizionare il giudizio stesso della Corte costituzionale, tornata a pronunciarsi sul punto.

3.

Non stupisce, quindi, che al sostanziale ripristino delle misure e dei “tagli” di cui al d.l. n. 138/2011, perlopiù aggravati da nuove e pesanti condizioni - come sanzioni capaci di minacciare seriamente un sistema finanziario regionale tuttora ancorato ad una gestione centralistica delle risorse¹⁸ -, le Regioni speciali abbiano scelto la via del contenzioso costituzionale. È pur vero che negli ultimi anni il legislatore statale ha tentato di rendere partecipi anche quest'ultime Regioni, al pari di quelle ordinarie, del complesso processo di risanamento economico. Con la sentenza n. 198/2012, tuttavia, la Corte sembrerebbe schierarsi contro questa tendenza del Governo, marcando una distinzione in ragione del differente grado di autonomia costituzionalmente riconosciuta¹⁹. La

15

Cfr. il parere contrario della Commissione bicamerale per le questioni regionali, reso in data 24 ottobre 2012, ed ai rilievi contenuti nel parere della Conferenza Unificata del 25 ottobre 2012.

16

L'elenco della normativa regionale adottata è rinvenibile in www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php. Sul finire della XVI legislatura, il Parlamento ha provveduto ad approvare le modifiche statutarie per ridurre il numero dei consiglieri regionali di Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 1/2013), Sicilia (l. cost. 2/2013), Sardegna (l. cost. 3/2013).

17

Così G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 819.

18

Cfr. il quadro delineato da B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Ist. fed.*, 2013, 252 ss., anche con i dovuti distinguo tra Regioni e Province autonome. Osserva D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *federalismi.it*, 14/2013, 10, che «la coerenza di tale meccanismo di riduzione dei trasferimenti erariali sarebbe più sostenibile in un sistema di autonomia finanziaria ex art. 119 Cost. attuato e portato a regime, così che le Regioni fossero in grado di prevedere su quali risorse contare, potendo di conseguenza assumere autonomamente le pertinenti decisioni anche in relazione alla propria organizzazione».

19

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

successiva sentenza n. 23/2014, viceversa, rappresenta un sostanziale *revirement* in forza del quale anche le Regioni speciali, seppure in via indiretta, vengono sottoposte alle misure statali precedentemente impugnate.

In questa sede non si vuole certo discutere sul merito delle scelte legislative, ovvero sull'opportunità di coinvolgere tutte le Regioni nell'obiettivo del contenimento dei costi della politica²⁰. Ciò su cui si vuol rimarcare l'attenzione sono le "strategie ricattatorie" che gli organi politici statali stanno perseguendo, facendo progressivamente ricorso a strumenti che, dietro una presunta logica di contenimento della spesa, producono conseguenze fortemente svalutative in ordine al regionalismo ed al valore di autonomia incarnato nella Costituzione²¹. La decisione della Corte in commento contribuisce a rendere ancora più preoccupante questo fenomeno, non fosse altro perché sembrerebbe offrirvi una sponda in termini di copertura costituzionale.

4.

Venendo al merito della decisione, si potrebbe sostenere come le ragioni della specialità valgano a limitare la portata di alcune delle norme impuginate, escludendone l'applicabilità nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata.

Così avviene per quanto riguarda l'eventualità che nei «trasferimenti erariali» che subirebbero una decurtazione, qualora le Regioni non si adeguino ai tagli, siano ricomprese anche le compartecipazioni ai tributi erariali garantite a Friuli-Venezia Giulia e Sardegna dagli artt. 49 e 8 dei rispettivi Statuti. La Corte, sotto questo profilo, ravvisa un'incompatibilità tra gli Statuti speciali e le previsioni impuginate, piegando quest'ultime ad un'interpretazione costituzionalmente conforme tale da escludere che i trasferimenti possano coincidere con dette compartecipazioni, giudicando così infondate le censure²². Ancora, la Corte ribadisce come l'art. 126 Cost. sia applicabile solamente alle Regioni ordinarie,

federalismi.it, 19, 2012, 2.

20

Per una ricostruzione della disciplina, cfr. già A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1188 ss. A livello giornalistico, si segnala l'indagine critica di P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale. Conti, privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

21

A proposito della legislazione in parola, di «forte "compressione" del circuito della rappresentanza politica regionale, con uno sconvolgimento dell'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione», ragiona N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, 1, 2013, 30. In una prospettiva più ampia, per alcuni profili delle diverse declinazioni che il valore dell'autonomia assume nell'attuale fase storica del nostro ordinamento, cfr. gli atti del recente Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", tenutosi a Bergamo il 6 e 7 giugno 2014, dedicato a "Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia", reperibili su www.gruppodipisa.it.

22

Punto 6.1 cons. dir.

poiché, viceversa, «la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti»²³.

Rispetto ad altri profili, sebbene la disciplina statutaria avrebbe potuto, in astratto, mettere in salvo le due Regioni dall'applicazione della disciplina impugnata, il concreto assetto delle loro fonti regionali determina l'operatività di tali norme anche per quest'ultime. È quanto avviene per il rinvio che l'art. 2, c. 1, del d.l. n. 174/2012, opera nei confronti delle disposizioni del d.l. n. 138/2011, relativamente al taglio degli assessori regionali, alla determinazione del trattamento economico dei consiglieri e alla percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati (lett. a), oppure alla disciplina delle modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di governo (lett. f), oppure, ancora, alla disciplina dei rimborsi e alle spese dei gruppi politici (lettere g ed h). Per ciascuno di questi ambiti, gli Statuti fanno esplicitamente rinvio per la relativa disciplina o alla legge regionale o a leggi statutarie che, a loro volta, demandano la disciplina a leggi regionali. In ogni caso, la normativa che assume rilievo è contenuta in fonti che non rientrano nell'ambito salvaguardato dalla clausola al comma 4, e dunque la Corte dichiara infondate le relative censure²⁴.

5.

Al di là dei profili esaminati, i passaggi della pronuncia che destano maggiore interesse sono forse quelli in cui la specialità regionale non vale a garantire una soluzione soddisfacente per le ricorrenti. La Corte, infatti, fa salve buona parte delle disposizioni censurate utilizzando argomentazioni che si fondano principalmente su due punti, su cui occorre soffermarsi.

Sotto un primo profilo, a detta delle ricorrenti, la disciplina impugnata sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria di ciascuna Regione, nella specifica prospettiva della dimensione consensualistica con cui dovrebbero gestirsi i rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali. Simile concezione sarebbe oggi rafforzata dalle previsioni del già richiamato art. 27 della legge n. 42/2009. Le Regioni ricorrenti intravedono nei potenziali tagli ai trasferimenti una seria minaccia - seppure ancora virtuale - alle proprie entrate, al di fuori di quanto stabilito, o di quanto si potrebbe stabilire, di comune accordo.

La Corte costituzionale affronta - forse troppo sbrigativamente - questo profilo muovendosi sul piano formale delle fonti. Per respingere le censure, la Corte si limita solamente a sostenere che il citato art. 27 «ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa», secondo quanto avvenuto ad opera della normativa impugnata²⁵. Così facendo,

23

Punto 12 cons. dir.

24

Punti 11.2, 11.3 e 11.4 cons. dir.

25

Punto 5.1 cons. dir.

però, la Corte sembra incorrere in alcune forzature: non solo - come si chiarirà meglio - viene fatto un uso marcatamente “strumentale” delle argomentazioni sulle fonti, ma si finisce con lo svalutare la valenza sistemica del metodo consensuale nei rapporti con le Regioni speciali, introducendo, peraltro, alcuni elementi di contraddittorietà con la propria giurisprudenza precedente.

Per giustificare quanto affermato è necessario premettere come le previsioni di cui all’art. 27, nell’operare un mero rinvio alle fonti statutarie ed attuative, pongono consistenti limiti alla compartecipazione delle Regioni speciali al perseguimento degli obiettivi della riforma avviata con la legge n. 42/2009²⁶, tanto da poter dire che non si sia «condotto a compiuta maturazione le potenzialità offerte dal Titolo V»²⁷. Pur nella sua genericità, tuttavia, il citato art. 27 può essere inteso come un passo verso «la rinuncia da parte dello Stato a qualsiasi intento di uniformazione *tout court* dei regimi speciali, e il superamento da parte degli enti ad autonomia differenziata della concezione isolazionista della specialità quale strumento di impermeabilizzazione dei propri ordinamenti rispetto alle istanze ed esigenze solidaristiche dell’ordinamento»²⁸. L’art. 27, infatti, fissa alcuni canoni procedurali con cui giungere alla modifica degli ordinamenti finanziari delle Regioni speciali, secondo un procedimento che parte dall’intesa tra Governo e Regione, passa dal recepimento di tali accordi nella legge di stabilità, per poi completarsi con l’adozione delle norme di attuazione necessarie a rendere efficaci le rinnovate disposizioni statutarie²⁹.

Nell’impianto così delineato, l’art. 27 non solo pone una serie di problemi nei rapporti tra fonti³⁰, ma, in astratto, sembrerebbero lasciare intendere che le Regioni speciali concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di

26

Al punto da far ritenere che «non è possibile individuare alcuna strategia complessiva del processo definito “federalismo fiscale” nei confronti delle autonomie speciali»; così F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Ist. fed.*, 2012, 20.

27

Così G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009. Commento all’art. 27*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, 339 ss., anche per una più approfondita indicazione dei punti critici.

28

Cfr. D. IMMORDINO, *Con una sentenza sul riparto dei tributi tra Stato e Sicilia la Corte “salva” il federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2010, 1369.

29

Cfr., più approfonditamente, E. VIGATO, *L’attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *federalismi.it*, 11/2011, 4 ss. Intese per l’adeguamento agli obiettivi fissati dal federalismo fiscale sono stati raggiunte, ad oggi, con la Regione Trentino-Alto Adige e con le Province autonome di Trento e di Bolzano (legge finanziaria 2010, n. 1919/2009), con il Friuli Venezia Giulia (legge di stabilità, n. 220/2010, art. 1, commi 149-157) e con la Valle d’Aosta (legge di stabilità, n. 220/2010, art. 1, commi 160-164, e d.lgs. 12/2011).

solidarietà previsti dalla riforma solamente nella stretta misura degli accordi bilaterali raggiunti, o quantomeno non in contrasto con essi³¹.

Simile impostazione sembrerebbe confortata dalla precedente giurisprudenza costituzionale, che aveva inquadrato il più volte citato art. 27 come una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali» per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata³², così da configurarsi quale «autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti»³³. Conseguentemente, tutte le disposizioni attuative della legge n. 42/2009 si applicano agli enti ad autonomia differenziata «non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria»³⁴, e si esclude «che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti»³⁵.

La Corte, tuttavia, si era spinta oltre, chiarendo espressamente la valenza di salvaguardia della clausola all'art. 27 della legge n. 42/2009 ed imponendosi un certo onere motivazionale nel caso della sua applicazione. Nel raffrontare il regime stabilito dall'art. 27 con quello di una qualsiasi norma adottata successivamente, la Corte sarebbe comunque costretta ad adottare una pronuncia di infondatezza, sia che non vi sia alcun contrasto (e dunque la clausola non operi), sia che si verifichi un contrasto (e quindi la clausola operi escludendo l'applicazione della disciplina alle Regioni speciali)³⁶. In ogni caso, la Corte deve assumersi l'onere di precisare le ragioni dell'infondatezza, così da non costringere i ricorrenti «a riproporre le questioni di legittimità costituzionale

30

Sui quali non si può che rinviare a F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Ist. fed.*, 2012, 21 ss.; A. STERPA, *Articolo 27*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010, 211 ss.

31

Come puntualmente invocato dalla difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia (punto 2.4.1 rit. fat.).

32

Sent. n. 71/2012, punto 2.3 cons. dir.

33

Sent. n. 241/2012, punto 4.2. cons. dir.

34

Sent. n. 178/2012, punto 6.3. cons. dir.; sent. n. 219/2013, punto 7 cons. dir.

35

Sent. n. 193/2012, punto 2.3.2. cons. dir.

36

Cfr. sent. n. 241/2012, punto 4.2. cons. dir.

sotto forma di conflitti di attribuzione aventi ad oggetto gli atti con i quali lo Stato provvederà ad acquisire dette maggiori entrate»³⁷.

Da parte sua, la prassi nella legislazione statale si è mossa in ben altra direzione rispetto a quanto stabilito dall'art. 27 della legge n. 42/2009. Sebbene, in un primo momento, il principio di bilateralità in parola sia stato rispettato, gli sviluppi successivi - determinati dal protrarsi della crisi economico-finanziaria e dagli scandali che hanno coinvolto i vertici politici di alcune Regioni - hanno indotto il Governo ad abbandonare tale via ed a procedere unilateralmente, come nel caso delle disposizioni impugnate, lasciando ben pochi margini alla concertazione con le Regioni speciali³⁸.

La Corte fa salva la legittimità delle disposizioni in parola con un uso "all'occorrenza" dell'argomentazione sulle fonti, che "scompare" nel momento in cui è necessario confrontarsi in via generale con la specialità regionale - secondo quanto viceversa avvenuto nella sent. n. 198/2012 - ma "riappare" quando è necessario superare il metodo consensuale con tali Regioni³⁹. È difficile, infatti, disconoscere che le misure imposte sostanzino quelle forme di «limiti e condizionamenti» che la Corte aveva stigmatizzato nella sua precedente pronuncia, fosse anche solo per le disposizioni del d.l. n. 138/2011 già impugnate⁴⁰. Eppure la sentenza in commento abbandona il terreno "sicuro" delle fonti per quanto riguarda la garanzia degli Statuti speciali e vi fa ritorno a proposito del metodo consensuale. Così facendo, La Corte sembra pure eludere quell'onere argomentativo che essa stessa si era imposta quando ritiene necessario giudicare sulle misure statali che potrebbero risultare incompatibili con il particolare regime finanziario valevole per le Regioni speciali. Le conseguenze che ne derivano non sono circoscritte solamente alla coerenza della motivazione, ma si riverberano direttamente - ed in termini negativi - sulla valenza garantista che il grado superiore della fonte statutaria dovrebbe esercitare rispetto all'autonomia degli enti regionali.

37

Ivi, punto 4.3. cons. dir. La medesima linea argomentativa è stata seguita anche in pronunce successive alla n. 23/2014, come, ad esempio, la sent. n. 44/2014, punto 19 cons. dir.

38

Come precisato più specificatamente da B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, cit., 271.

39

Pertanto, nella sentenza n. 198/2012, le censure centrate sul mancato rispetto dell'art. 27 della legge n. 42/2009 erano rimaste assorbite rispetto a quelle più radicali relative alla violazione dell'art. 116 Cost.

40

Rappresenta un'eccezione la disciplina del numero dei consiglieri: l'art. 2, c. 1, lett. a), nella parte in cui richiama l'art. 14, c. 1, lett. a), del d.l. n. 138/2011, relativamente al taglio dei consiglieri regionali, crea conflitto diretto con l'art. 13 dello Statuto friulano e l'art. 16 dello Statuto sardo, i quali, rispettivamente, stabiliscono i criteri per la determinazione del numero dei consiglieri in proporzione agli abitanti regionali o ne prevedono un numero fisso. La Corte si limita a ravvisare l'operatività della clausola di salvaguardia all'art. 2, c. 4 e, pertanto, a giudicare infondate le censure (punto 11.1 cons. dir.).

6.

Altro profilo della sentenza in commento su cui è necessario appuntare l'attenzione riguarda l'ulteriore specificazione offerta all'inquadramento dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, c. 3, Cost.

Senza voler ricostruire in questa sede le caratteristiche di tale figura, è sufficiente ricordare come sia possibile ravvisare, in generale, l'esistenza del "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 ed eventualmente la cospirazione a fini determinati»⁴¹

In termini astratti, dunque, si potrebbe sostenere che gli elementi del coordinamento siano, combinatamente, l'alterità e la non disponibilità di attività e soggetti da parte del coordinatore, e la realizzazione della unità di indirizzo e della 'cospirazione' verso fini determinati.

In nome di tale materia lo Stato ha provveduto a disciplinare molteplici ambiti che interessano i rapporti con le autonomie territoriali, fra i quali rientrano, tra l'altro, regole fondamentali del sistema di finanza pubblica nazionale, specifici vincoli e limiti di carattere finanziario, nonché meccanismi di reazione alle disfunzioni della finanza decentrata rispetto alle regole di sistema, ai vincoli ed ai limiti posti a fini di coordinamento⁴², entro cui dovrebbero rientrare le disposizioni impugnate.

Nel suo cammino giurisprudenziale, la Corte ha progressivamente specificato i limiti cui gli interventi statali devono andare incontro per essere costituzionalmente legittimi⁴³. Un dato oramai pacifico è l'affermazione secondo cui le disposizioni statali devono, in primo luogo, limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio della spesa, nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, ed in secondo luogo non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, riconoscendo un margine di autonomia decisionale alle Regioni.

41

V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 631, richiamato da A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 452 ss.

42

Più ampiamente, cfr. G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, 568 ss.

43

Per una ricostruzione del percorso della giurisprudenza costituzionale in tema di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cfr. L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 1/2011, spec. 4 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi indicati.

Tali principi fondamentali non vincolano solamente le Regioni ordinarie, ma, in una molteplicità di occasioni, è stato chiarito come anche le Regioni a Statuto speciali, tenuto conto di quanto stabilito nei rispettivi Statuti, devono conformarsi alle disposizioni legislative statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, adeguando la propria legislazione e rispettando i conseguenti vincoli alle politiche di bilancio⁴⁴.

Nei principi di coordinamento della finanza pubblica, inoltre, vengono fatte rientrare anche misure strumentali al perseguimento delle finalità essenziali della funzione, come le norme di carattere sanzionatorio per il mancato rispetto degli obblighi⁴⁵, gli obblighi inerenti i flussi informativi⁴⁶, oppure i controlli esterni eventualmente esercitati dalla Corte dei conti⁴⁷.

La Corte costituzionale ha avuto un ruolo decisivo nel conformare la portata dei poteri statali connessi a questa materia, in un contesto sempre più segnato dalle ragioni della crisi economico-finanziaria. Insieme all'aumento quantitativo delle sentenze in cui compare questo parametro⁴⁸, si è assistito, seppure in espressa - e, per certi versi, solo apparente - continuità con i primi indirizzi, ad un sostanziale travalicamento di quegli stessi limiti che la Corte aveva precedentemente individuato perché le disposizioni di principio potessero superare il vaglio di legittimità⁴⁹.

La pronuncia in commento non solo sembra assecondare questa tendenza all'aggiramento dei confini precedentemente imposti alla legislazione statale, ma ne estremizza i tratti, sino a giustificare interventi statali che sostanzialmente

44

Di recente, *ex multis*, sentenze n. 221/2013, n. 139/2012, n. 30 del 2012.

Sempre L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, cit., 12 ss., che individua, tra i principali filoni giurisprudenziali, quelli che esprimono la difesa degli strumenti pattizi statutari per la emanazione di norme di attuazione o delle norme che integrano le norme statutarie finanziarie, oppure, rispetto alle norme di coordinamento dinamico, e quelli che estendono alle Regioni speciali il rispetto dei termini del patto di stabilità interno. Cfr., inoltre, G.M. SALERNO, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *federalismi.it*, 23/2008.

45

Ess. sentenze n. 148/2012 e n. 155/2011.

46

Ess. sentenze n. 229 e n. 121/2012 e n. 190/2008.

47

Ess. sentenze n. 39/2014, n. 198/2012, n. 57/2010.

48

Cfr. i dati riprodotti e le considerazioni svolte da S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino 2012, 278 ss.

49

Cfr., più ampiamente, T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *federalismi.it*, 20/2013, 29 ss., anche per ampi riferimenti giurisprudenziali.

invadono le competenze organizzative più intimamente connesse agli organi di governo regionali sotto la minaccia di pesantissime decurtazioni dei trasferimenti erariali.

7.

Seguendo lo sviluppo logico-argomentativo della pronuncia, la Corte, innanzitutto, qualifica le previsioni normative impugnate non come una imposizione puntuale di vincoli di spesa, bensì alla stregua di “oneri” rivolti alle Regioni, tali cioè da approntare «un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali». Così delineato, il meccanismo in parola «realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa»⁵⁰. Su tale presupposto la disciplina statale viene fatta rientrare tra i principi di coordinamento della finanza pubblica; tale soluzione ermeneutica, però, non può che destare qualche perplessità.

Per comprendere le intenzioni dell'Esecutivo è indicativo quanto riportato nella relazione illustrativa al d.d.l. di conversione delle norme impugnate, ove si legge che il Governo, con l'aggiunta di parametri «ancora più stringenti ai fini del conseguimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, [...] ha individuato nuovi e più incisivi strumenti di politica economica tali da non consentire agli enti regionali di sottrarsi agli obblighi di compartecipazione alle misure di rigore»⁵¹. La natura “premiale”, dunque, «appare in realtà ben più vicina alla cogenza, dato l'enorme deterrente che alla stessa si accompagna»⁵². Una simile forma di *diktat* statale non sembra assumere i caratteri di “onere”, dovendo piuttosto parlarsi di obbligo imposto alle Regioni, entro cui è difficile pensare che si eserciti un vero e proprio margine di “autonomia regionale”⁵³.

8.

50

Punto 7.1 cons. dir.

51

Cfr. i rilievi svolti da E. ALBANESI, [Art. 2, d.l. n. 174/12] *La riduzione dei costi della politica regionale: «condizione» per i trasferimenti erariali e (ove inattuata) «grave violazione di legge» ex art. 126 Cost.*, in *dirittiregionali.org*.

52

Così N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, 1, 2013, 46. Insiste sulla forte menomazione che le disposizioni del d.l. n. 174/2012 recano al principio democratico, che assicura l'espressione del pluralismo politico e la capacità di gestione e di controllo da parte della rappresentanza, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, 189.

53

Di conseguenza - come lamentato dalle ricorrenti - le previsioni statali ledono l'autonomia finanziaria delle Regioni ed assumono una “gravità” tale che, qualora esse non vi si adeguassero,

Sulla base di tale presupposto la Corte riconosce che, affinché possano considerarsi legittime, è necessario che le disposizioni statali rispettino i canoni generali della “ragionevolezza” e della “proporzionalità” tra l’intervento normativo e l’obiettivo prefissato, così da non determinare un’irragionevole compressione dell’autonomia finanziaria delle Regioni⁵⁴.

La Corte, nel caso di specie, supera questo *test* ricordando che la nozione di principio fondamentale non può essere «cristallizzata» in una formula valida in ogni circostanza, ma «deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l’accertamento va compiuto e della peculiarità della materia», e chiarendo che le previsioni sanzionatorie impugnate costituiscono «espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento», essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»⁵⁵. Le disposizioni impugnate, dunque, vengono giudicate “in blocco” e fatte rientrare, indiscriminatamente e pressoché nella loro totalità, entro i confini dei principi fondamentali⁵⁶, in virtù della loro qualificazione alla stregua di “oneri”. Così facendo, la Corte fonda il proprio ragionamento giudicando necessaria e sufficiente l’intima connessione fra misure sostanziali e sanzioni, senza scendere in una valutazione nel dettaglio delle misure sostanziali. Anche questa soluzione, tuttavia, può dare adito ad alcune perplessità, proprio in termini di ragionevolezza e proporzionalità.

renderebbero “impossibile” alle Regioni l’esercizio delle proprie funzioni, non potendo pensare di provvedervi solamente con il venti per cento di quello che oggi richiedono. La Corte, tuttavia, giudica inammissibili le censure avanzate in questi termini, limitandosi a rilevare la genericità e l’indeterminatezza dell’oggetto (punto 6.1 cons. dir.).

54

Così, recentemente, le sentenze n. 63 e 205/2013, ove si giudicano proporzionate le previsioni del d.l. n. 95/2012 che impongono che la totalità delle risorse, risultanti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare, debba essere destinata alla riduzione del debito dell’ente e, solo in assenza di questo, o, comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, rientrando «tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria» e non fissando «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento del detto obiettivo» (punto 4 cons. dir.).

Analogamente la sent. n. 236/2013, secondo cui, le disposizioni del d.l. n. 95/2012 impugnate, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limitano il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali; tali disposizioni costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica «proprio per la chiara finalità di riduzione della spesa e per la proporzionalità dell’intervento rispetto al fine che il legislatore statale intende perseguire» (punto 3.3. cons. dir.).

55

Punto 8 cons. dir.

56

Ad eccezione dell’istituzione dei Collegi di revisori dei conti in raccordo con la Corte dei conti, riconducibile all’art. 100 Cost., e dell’istituzione del sistema informativo sul finanziamento delle attività dei gruppi politici, riconducibile all’art. 117, c. 2, lett. r), Cost. (punto 10 cons. dir.).

In base agli argomenti utilizzati dalla Corte, infatti, il Governo avrebbe potuto, paradossalmente, imporre una qualunque misura invasiva dell'autonomia regionale, purché avente una rilevanza finanziaria indiretta, ritenendo sufficiente la minaccia di una riduzione dei trasferimenti erariali, anche se questa venisse quantificata in una percentuale ancora più elevata e prossima alla totalità. Se il legislatore avesse fissato un obiettivo ben preciso - quale, ad esempio, una riduzione percentuale delle spese regionali o il riferimento agli obiettivi del patto di stabilità interno - la Corte avrebbe avuto un parametro sicuro con cui operare il *test* suaccennato. In assenza di tale riferimento, tuttavia, la Corte è costretta a fare riferimento solamente al genericissimo obiettivo del «contenimento della spesa pubblica», di cui all'impugnato comma 1. Nel seguire l'impostazione delineata dalla sentenza, dunque, il giudizio di ragionevolezza rimane inesorabilmente destinato a sconfinare nel terreno della discrezionalità ad appannaggio del legislatore, così che la Corte, per non esporsi, è costretta a fare ricorso ad argomenti parzialmente apodittici.

Le cose sarebbero forse andate diversamente se il Giudice delle leggi avesse deciso di affrontare uno scrutinio più approfondito delle misure sostanziali cui viene connessa la "potenziale" riduzione dei trasferimenti. In questo caso, non sembrerebbero mancare appigli utili ad evidenziare i tratti di incoerenza ed incongruenza tra misure sostanziali e sanzioni. Innanzitutto, le disposizioni statali presentano un elevato grado di eterogeneità, variando - come visto - dal trattamento economico del personale politico in senso stretto, alla organizzazione amministrativa degli organi di vertice della Regione, alla razionalizzazione del patrimonio pubblico, alla liquidazione delle società pubbliche, eccetera. Alcune di tali previsioni presentano un significato finanziario non facilmente individuabile, come nel caso delle norme sulla esclusione dal vitalizio di chi sia stato condannato per determinati reati. Il meccanismo sanzionatorio, inoltre, dovrebbe operare illogicamente in misura "fissa", in quanto il "taglio" ai trasferimenti scatterebbe, nella sua interezza, a prescindere dal numero di "condizioni" statali rispettate dalla singola Regione⁵⁷.

9.

Spingendo oltre il ragionamento sin qui svolto, occorre osservare che, se quelli imposti dal Governo non possono essere verosimilmente qualificati come "oneri" ma assumono la valenza di veri e propri obblighi, ne conseguirebbe che ad essere valutati alla stregua dei canoni relativi ai principi di coordinamento della finanza pubblica dovrebbero essere non i tagli ai trasferimenti, bensì le misure imposte alle Regioni a pena di sanzione. Diventa inevitabile, dunque, affrontare quel giudizio che la Corte non ha deciso di compiere nella sentenza n. 198/2012, ove ha preferito risolvere la questione nella prospettiva della rappresentanza politica e dell'uguaglianza.

A questo proposito, come già accennato, l'unica vera condizione che la Corte ha sempre posto al legislatore statale nel limitare le spese delle autonomie

territoriali è quella di non precludere a Regioni ed Enti locali qualsiasi decisione in ordine alle modalità con cui realizzare tale riduzione⁵⁸. Interrogandosi sul grado di dettaglio e sul margine di autonomia lasciato alle Regioni dalle norme impugnate, pare dubbio che il Governo abbia rispettato tale assunto. Al di là della considerazione che i vincoli posti dal Governo assumono una valenza nei fatti stringente, poiché nella maggior parte dei casi, al momento del giudizio, le Regioni superavano il tetto massimo fissato dal Governo a proposito della composizione di Consigli e Giunte regionali⁵⁹ e diverse delle misure imposte sono livellate sul parametro della Regione “più virtuosa”, il Governo avrebbe potuto lasciare alle Regioni una maggiore scelta nell’individuare modalità diverse per ridurre le spese di funzionamento degli organi regionali, senza costringere autoritativamente ad intervenire sui singoli profili individuati dall’alto⁶⁰. Nella sostanza, gli interventi normativi del Governo incidono molto più sui profili organizzativi ed istituzionali degli enti regionali che su quelli di natura strettamente finanziaria⁶¹, con conseguenze di portata generale sull’intero sistema delle autonomie⁶².

La Corte, inoltre, non sembra aver prestato molta attenzione neppure all’altra caratteristica astrattamente richiesta agli atti di coordinamento, ovvero il nesso di coerenza che le relative misure devono presentare con i risultati perseguiti dal soggetto coordinatore; requisito questo che dovrebbe consentire uno scrutinio di legittimità «non limitato al grado di dettaglio ed analiticità delle disposizioni quanto riferito anche al loro intrinseco contenuto»⁶³. Come già accennato, non

58

Secondo quanto osservato anche da A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 473.

59

Così L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, cit., 6. Come rilevato da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, 8/2013, spec. 7 ss., all’indomani dell’adozione del d.l. n. 138/2011, la composizione degli organi di nessuna Regione, tranne la Lombardia rientrava nei canoni numerici imposti dalla norma.

60

Così anche G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1, 2013, 108.

61

Cfr. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, 8/2013, 5.

62

Tornano utili, allora, alcune considerazioni espresse nei confronti della sentenza n. 198/2012, secondo cui essa parrebbe assecondare quel processo di “provincializzazione” delle Regioni in atto ed incidere addirittura sulla stessa forma di stato regionale disarticolandola; così S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, cit., 2871 ss.

63

solo alcune delle misure imposte alle autonomie non sono in grado di fornire alcun apporto all'obiettivo del risanamento della finanza pubblica, ma rimane sempre possibile destinare ad altre spese le risorse in tal modo risparmiate⁶⁴. Il rischio che si paventa, dunque, è quello di imporre tagli alla spesa attraverso misure che non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di contenimento prefissati, ma che, in compenso, potrebbero mettere a rischio il funzionamento delle istituzioni regionali⁶⁵.

10.

In conclusione, la sentenza in commento segna, quale punto fermo, la sostanziale sottoposizione di tutte le Regioni alle misure stabilite dal Governo per la riduzione dei costi dalla politica, a partire da quanto stabilito dal d.l. n. 138/2011 e successivamente implementato con il d.l. n. 174/2012. La Corte si è pronunciata a più riprese e, se in un primo momento, ha fatto salve le misure che si rivolgono direttamente alle sole Regioni ordinarie, in un secondo momento ha giudicato legittime le sanzioni che ricadono sulle Regioni speciali, facendo salve, in via indiretta, le medesime previsioni sostanziali anche nei loro confronti⁶⁶. La specialità, dunque, non è valsa a sottrarre quest'ultime Regioni alla scure che, oltre ad abbattersi sui costi della politica, colpisce sensibilmente anche i profili organizzativi strettamente legati all'autonomia degli organi politici e di governo.

Occorre osservare, inoltre, come sia indicativo che per ciascuno dei passaggi della sentenza sopra analizzati, ovvero la deroga al procedimento consensuale e la qualificazione in termini di principi di coordinamento della finanza pubblica, la Corte faccia appello alle ragioni della crisi economico-finanziaria e dei vincoli di bilancio derivanti dal nuovo contesto eurounitario e costituzionale⁶⁷. Si tratta di un

Secondo una tendenza - come osserva A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 474 - generalmente rilevabile nell'impostazione più volte adottata dalla Corte.

64

Come, viceversa, dovrebbe avvenire per garantire effettivamente tale obiettivo, secondo quanto mette in guardia A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 474 s.

65

Di rendere inabili le istituzioni e, in particolare, i Consigli, «a svolgere la loro funzione democratica, politica e costituzionale» parla S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, cit., 2875. Si consideri che le censure rivolte all'art. 2, c. 1, lett. i), ove si richiamano numerosi articoli di legge, sono state dichiarate inammissibili per genericità (punto 9 cons. dir.)

66

Salvo contrasti diretti con la lettera degli Statuti, come nel caso del numero dei consiglieri regionali.

67

«Deve, allora, ritenersi che, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica» (punto 5.1 cons. dir., enfasi aggiunta); «Il comma 1 censurato, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede...» (punto 8 cons. dir.).

rafforzamento del percorso logico-argomentativo teso forse a giustificare in termini più persuasivi la legittimità di misure sulle quali si registra un diffuso consenso nella società. Nonostante ciò, la necessità di intervenire sui costi della politica e delle amministrazioni delle Regioni - anche speciali - e le ragioni della crisi non possono far soprassedere sulle garanzie giuridiche legate al grado di autonomia costituzionalmente riconosciuto e, ultimamente, alla coerenza degli indirizzi giurisprudenziali ad esso connesse⁶⁸.

È stato autorevolmente sostenuto che nel complesso sistema regionale, tanto la produzione normativa statale che regionale devono concorrere «a comporre un quadro unitario dal quale la Corte può e deve, se necessario, “distillare” quei principi generali che assicurano la permanenza della *concordia discors* di un sistema fortemente differenziato»⁶⁹. Alla luce delle pronunce richiamate, pare si possa affermare che la Corte, nel più recente periodo, intenda questa *concordia discors* di mortatiana memoria in termini piuttosto sbilanciati a vantaggio dello Stato centrale. Guardando al caso qui ricostruito, è lecito pensare che alla base di questo squilibrio influisca anche una diffusa insofferenza nei confronti della specialità regionale - o di una certa specialità regionale -, della cui attualità oramai molti dubitano e di cui ciclicamente si torna a discutere⁷⁰. Tuttavia, questo specifico profilo, come i molti altri che rappresentano il portato di una crisi - da intendere in senso propriamente etimologico - che il sistema delle autonomie sta complessivamente attraversando, possono essere affrontati proficuamente solamente in virtù di un disegno politico complessivo, che guardi all'autonomia come un valore e non come un problema da risolvere.

68

Scrive significativamente G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 12, come «la crisi non travolge la Costituzione, ma di certo conduce a conformare il significato di molte delle sue disposizioni in modo diverso da quanto prima si riteneva, e da quanto altrimenti sarebbe accaduto. E i percorsi così formati non sono facilmente reversibili [...]. Il diritto si accumula per precedenti, i quali non possono essere semplicemente dimenticati, ma condizionano le decisioni future».

69

Così G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1123.

70

L'attualità di un dibattito che carsicamente si ripropone è testimoniata anche dalla recente indagine conoscitiva, avviata dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali all'inizio della XVII Legislatura, dedicata alle “questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata”, ancora non conclusa.