

Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012, di Sergio Bartole, professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Trieste.

SOMMARIO: *Premessa. – 1. La nuova competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici a) sua collocazione nel sistema delle fonti b) con riguardo ai contenuti dell'intervento legislativo statale e alle ricadute trasversali di questo c) conclusioni. - 2. Il giudizio di costituzionalità delle leggi e la politica economico – finanziaria dello Stato. – 3. I nuovi compiti dello Stato tra funzioni di coordinamento ed armonizzazione, e disciplina di dettaglio. Le prospettive della collaborazione per Regioni speciali e per Regioni ordinarie. – 4. Manifestazioni della supremazia dello Stato.*

Premessa. Premetto che svolgerò le mie considerazioni all'interno delle tendenze evolutive della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ordinamento regionale¹. Ritengo che solo partendo da questa prospettiva esse possano avere una qualche utilità. E', del resto, improbabile, che, a media o prossima scadenza, si possano riscontrare importanti *overruling* delle decisioni che rivelano quelle tendenze. Potrei motivare questa mia convinzione con più articolate spiegazioni, anche di rilievo teorico, che qui non è il caso di sviluppare². Basti soltanto ricordare quanto la giurisprudenza di questa Corte sia profondamente condizionata, da un lato, dagli sviluppi della legislazione dello Stato, cui anzitutto va fatta risalire – come realisticamente sottolineava Livio Paladin³ - la responsabilità di una lettura riduttiva dell'autonomia regionale; e, dall'altro lato, quanto essa risenta di una lunga stagione di maturazione dello studio dei rapporti fra Stato e Regioni e della modellistica che ne è derivata, com'è dimostrato dalla persistenza inevitabile di schemi

¹ Ho sviluppato il discorso sulle linee evolutive della giurisprudenza costituzionale in *Giustizia costituzionale (linee evolutive)*, in *Enc. Dir. Annali*, VII, Milano 2014, 477 ss..

² Sia consentito rinviare a BARTOLE, *La scienza giuridica di fronte alla giurisprudenza: il caso del diritto costituzionale*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche* 4/2013, 107 ss..

³ PALADIN, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma – Bari 1979, 106 ss..

argomentativi e di concetti definatori anche nella transizione dalla Costituzione originaria alla Costituzione riformata con la legge costituzionale del 2001. Non sempre utilizzerò *rationes decidendi*, giacché anche *obiter dicta* e semplici passaggi delle motivazioni possono essere utili per farsi un'idea degli orientamenti della Corte in materia.

1. *La nuova competenza legislativa statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici a) sua collocazione nel sistema delle fonti.* La complessa riforma della finanza pubblica avviata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto – secondo la sentenza n. 88 del 2014 della Corte costituzionale – un'unica nuova competenza esclusiva dello Stato, quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo il dettato del nuovo art. 117, secondo comma, lett. e). Ne consegue che quella che prima della riforma era dalla stessa Costituzione collocata fra le competenze concorrenti del legislatore statale (in “endiadi” con il coordinamento della finanza pubblica), viene promossa di grado, per cui, se allo Stato viene aperta la strada ad una disciplina generale dell'intera materia, il suo intervento non è più ristretto alla sola determinazione dei principi fondamentali a quella materia relativi. Sviluppando questa constatazione, la Corte sembra escludere che, parlando di armonizzazione, la nuova normativa costituzionale consenta agli enti autonomi, che fanno parte del complesso delle pubbliche amministrazioni, un qualche margine di manovra nell'adozione della legislazione che potrebbe loro consentire di dare attuazione al principio dell'equilibrio del bilancio. Infatti, per la Corte la disciplina statale attuativa dell'art. 81, sesto comma, “ non appare in alcun modo limitata ai principi generali e...deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie “, poiché non è ammissibile “ che ogni ente e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione “ (citando la sentenza n. 425 del 2004). Eppure, il vincolo all'equilibrio del bilancio, se letto in connessione con il riconoscimento dell'autonomia finanziaria (art. 119, primo comma), dovrebbe consentire una meno drastica interpretazione della riforma.

b) con riguardo ai contenuti dell'intervento legislativo statale ed alle ricadute trasversali di questo. Pur in presenza di una chiara differenza terminologica e di collocazione topografica delle

disposizioni considerate, e pur affermando che altro è “ l’approccio per definire la natura dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito “, la Corte arriva agevolmente a ridefinire *ex novo* il rapporto tra legislatore statale e legislatore regionale in materia di finanza pubblica, partendo da una considerazione sistematica del nuovo testo dell’art. 117, secondo comma, lett. e). In particolare, essa conclude per l’estensione della riforma alle Regioni, facendo richiamo alla revisione degli artt. 117 e 119, primo comma, per cui – da un lato - resta alla competenza statale concorrente il solo coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ma, dall’altro lato, al sistema delle autonomie locali è fatto carico del rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci (nonché dell’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’adesione all’ordinamento dell’Unione europea). Vero è che il nuovo testo dell’art. 119, primo comma, non interviene direttamente sulla nuova enumerazione delle attribuzioni legislative statali, ma evidentemente il giudice costituzionale è incline a identificare nell’armonizzazione dei bilanci pubblici, e nella legge n. 243/2014 che ha dato attuazione al nuovo art. 81, lo strumento per assicurare una generalizzata osservanza del principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici, cui pure le Regioni sono sottoposte anche in ragione della loro inclusione nel novero delle amministrazioni pubbliche destinatarie del precetto del nuovo art. 97.

Può essere interessante rilevare, anche per sottolineare la persistenza di taluni schemi argomentativi, che - come la sentenza n. 70 del 2012 ricorda - già prima della riforma del 2012 si leggevano in connessione, per trarne conseguenze simili, le norme di coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 117 , terzo comma, ed i principi di salvaguardia dell’equilibrio del bilancio desumibili dall’art. 81, quarto comma, nella versione originaria. Collocandosi all’interno di questo risalente orientamento, la Corte ragiona della ridetta competenza del legislatore statale in termini che restringono l’autonomia regionale, riportandola, appunto, ad una lettura incisiva del nuovo sesto comma dell’art. 81, che al Parlamento attribuisce il potere di stabilire, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, “ il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la

sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni “. Sta in questa disposizione, dunque, la valvola che apre ad una visione allargata dei contenuti degli interventi normativi atti a consentire allo Stato di operare affinché sia assicurata piena implementazione al nuovo precetto del primo comma dell’art. 97, per cui le pubbliche amministrazioni, e quindi anche le Regioni assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Che, anche in difetto di un’espressa menzione della nuova competenza nell’art. 119, i nuovi disposti degli artt. 81 e 97 interessino pure le Regioni è, del resto, conclusione coerente con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha da sempre ritenuto le Regioni tenute al rispetto degli artt. 81 e 97, anche se questi sono topograficamente estranei al Titolo V della parte seconda della Costituzione, espressamente dedicato alle autonomie territoriali.

Semmai, resterebbe da vedere se e in che misura i nuovi precetti costituzionali aggiungano elementi ulteriori a quanto risulta dalla precedente costruzione di una vera e propria dottrina interpretativa dell’art. 81, cui il giudice delle leggi è pervenuto in forza di quella che esso stesso ha definito, nella sentenza n. 70 del 2012, “ la forza espansiva del testo originario dell’art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa “. Che nell’esercizio dei nuovi poteri lo Stato possa incidere direttamente – in forza dei soli artt. 81, 97 e 117, secondo comma lett. e) - sugli obiettivi e sulla individuazione delle materie interessate dalla spesa regionale sembrerebbe da escludere. E, però, è evidente che la competenza della nuova legge rinforzata a dettare i contenuti della legge di bilancio incide sugli aspetti tecnici della redazione del bilancio con effetti che possono avere riflessi sulle stesse scelte di merito del legislatore regionale, come già avveniva prima della riforma, in osservanza della citata dottrina interpretativa dell’art. 81. Per limitarci alla sola più recente giurisprudenza costituzionale in materia, si ricordi la sentenza n. 115 del 2012, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una disposizione di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia per mancata analitica quantificazione delle diverse spese su partite di bilancio promiscue, in presenza di attività destinate ad impegnare il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri. Si era già detto, del resto, nella citata sentenza n. 70 del 2012, che l’equilibrio

tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. Di equilibrio dei bilanci si è anche parlato nella sentenza n. 266 del 2013, quando si è deciso che esso esige l'allocazione, nella parte spesa, delle poste per fondi di riserva per spese obbligatorie, ed allo stesso principio ci si è rifatti nella medesima decisione per affermare il vincolo del bilancio regionale a disporre per la conservazione delle risorse destinate ad onorare debiti pregressi. Nella sentenza n. 138 del 2013 si è richiesto che il legislatore regionale fornisca giustificazione della permanenza in bilancio e della relativa contabilizzazione di residui passivi. Ed ancora nella precedente sentenza n. 70 del 2012 si era escluso che potessero essere portati a sostegno del pareggio del bilancio avanzi di amministrazione non accertati e verificati a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo di esercizio precedente. Delle stesse modalità di redazione dei rendiconti finanziari si è detto che possono costituire “ strumento di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria “ (sentenza n. 138 del 2013). Non vi è dubbio che, anche a seguito dell'adozione della legge n. 243 del 2012, che fungerà da parametro interposto del giudizio di costituzionalità delle leggi regionali⁴, questi precedenti continueranno a trovare attenzione nella giurisprudenza della Corte.

Ancor più evidente è l'interferenza delle decisioni della manovra finanziaria nella disciplina sostanziale delle materie quando si ammette che alla Regione sono precluse deroghe anche puntuali alle disposizioni statali che fanno applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica in materia di assunzione del personale (sentenza n. 54 del 2014); o non si contesta al legislatore statale la competenza di dettare regole sulla composizione degli organi di governo degli enti autonomi in vista della finalità generale del contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 198 del 2012).

Aldilà del retaggio della precedente giurisprudenza costituzionale in materia di equilibrio dei bilanci e loro armonizzazione, anche sotto altro aspetto si potrebbe ritenere che la terminologia usata dal

⁴ BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul “ pareggio di bilancio “*, in *Le Regioni* 2014, 49 ss., 68-69.

legislatore appare come un elemento non privo di rilevanza, se si considera che, ragionando – appunto - a proposito della legge n. 243 del 2012, con disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio, si osserva, nella sentenza n. 88 del 2014, che l’armonizzazione dei bilanci pubblici non può essere interpretata così estensivamente da coprire l’intero ambito di quella legge. E’ vero che, in particolare, la disciplina dell’indebitamento delle autonomie territoriali, di cui si tratta appunto nella legge n. 243/2012, è stata dalla giurisprudenza tradizionalmente ricondotta al coordinamento della finanza pubblica. Il che conferma quella affermazione. Ma nel contempo si è sottolineata l’inscindibile connessione “ ancillare “ della disciplina dell’indebitamento con la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Il legame fra le due competenze, che nella sentenza n. 39 del 2014 sembrava discendere dalla unitaria previsione dell’ormai modificato testo dell’art. 117, terzo comma, è oggi sottolineato dalla Corte in termini che vanno oltre il dettato della Costituzione vigente. Vero è che, in base alla medesima sentenza, il generico richiamo ad obblighi ulteriori è lesivo dell’autonomia del destinatario del precetto solo se le previsioni di quegli obblighi possono considerarsi di per sé lesivi, ma nel caso il richiamo agli obblighi discendenti dal coordinamento finanziario ne promuove il vincolo al livello superiore dell’incidenza degli interventi di armonizzazione dei bilanci, e quindi ne rafforza l’incidenza..

c) conclusioni. Dunque, anche al nuovo sesto comma dell’art. 81 si va a riconoscere una qualche forza espansiva, utilizzando a tal fine l’elencazione dei contenuti di quella che è divenuta la legge n. 243 del 2014, così come sono elencati nel relativo articolo della legge costituzionale n. 1 del 2012. Del resto, con recente sentenza n. 138 del 2013, si è affermato, superando le menzionate differenze terminologiche, che “ il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici “, ove – se non andiamo errati - l’equilibrio dei bilanci non è visto come un bene che sfugge all’interessamento del coordinamento della finanza, ma anzi ne costituisce finalità primaria. Del resto, è agevole rilevare che, nell’art.5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, interventi di coordinamento della finanza pubblica e introduzione delle

regole di salvaguardia degli equilibri di bilancio ricadono in eguale misura nell'ambito della competenza della legge rinforzata di cui si va discorrendo.

Al termine di questo rapido *excursus* é, dunque, legittimo avanzare l'ipotesi di lavoro che la Corte, interpretando l'assegnazione alla competenza esclusiva dello Stato dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ne ricava un rapporto di stretta dipendenza delle Regioni dalla legge statale rinforzata in materia; posizione, questa, alla quale si potrebbe obiettare che armonizzazione non è uniformizzazione, anche se già nel recente passato è stato detto che il legislatore statale, quando corrisponde ad esigenze di uniformità, favorisce “ la corretta raffrontabilità dei conti “ (da ultimo sentenza n. 39 del 2014). Sono, queste, giustificazioni ricorrenti delle politiche di centralizzazione, anche in presenza di situazioni in cui forse conta più il risultato economico-finanziario che l'osservanza puntuale di regole di contabilità. Ma va ancora ricordato che la Corte tende a leggere – nonostante dichiarazioni in apparenza contrarie - come un *unicum* i poteri assegnati al Parlamento in materia di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica. Su tale lettura apparentemente pesa non poco la legittimazione argomentata per ambedue le linee di intervento con riferimento – a sensi degli artt. 11 e 117 primo comma Cost. - agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. E, tuttavia, giova rammentare che, se prima della revisione del 2012 la ricerca di una definizione separata delle due materie risultava meno pressante, in quanto ambedue erano ricondotte sotto un unico titolo competenziale, oggi la situazione dovrebbe risultare diversa in quanto quelle due materie sono attribuite a potestà legislative statali di grado diverso.

2. *Il giudizio di costituzionalità delle leggi e la politica economico-finanziaria dello Stato.* In un giudizio che non riguardava direttamente il rapporto Stato – Regioni, quello relativo alla ricaduta nel nostro ordinamento degli effetti della nota sentenza *Maggio* della Corte EDU in materia pensionistica per così dire transfrontaliera, la Corte costituzionale, con sentenza n. 264 del 2012, ha rivendicato il suo compito di effettuare “ una valutazione sistemica e non isolata “ del profilo teleologico della legislazione interna finalizzata all'interesse pubblico di fornire “ un metodo di

calcolo della pensione armonizzato, al fine di garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato “. Frequentemente nella giurisprudenza costituzionale in materia regionale si sono avvertiti i riflessi di questa lata concezione del ruolo che, nell’opinione del giudice delle leggi, ad esso precipuamente spetta. Si tratta di un orientamento inevitabile nella misura in cui anzitutto si afferma perentoriamente che “ il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato “ (da ultimo, sentenza n. 40 del 2014). Sono in giuoco, secondo il giudice delle leggi (ancora nella citata sentenza), non solo regole di provenienza nazionale, ma anche precetti provenienti dall’ordinamento comunitario. Il che amplia il raggio delle valutazioni che la Corte si ritiene chiamata a fare. Non è casuale che essa si è rifatta alla concorrenza dei patti di stabilità interna ed esterna per giustificare i controlli attribuiti alla Corte dei conti al fine di assicurare il rispetto non solo dei vincoli di diritto interno, ma anche degli obblighi comunitari (sentenza n. 40 del 2014). Vi è ragione di credere che la tendenza ora ricordata acquisirà con la riforma del 2012 ulteriore consistenza e pregnanza per la varietà e complessità dei richiami all’equilibrio dei bilanci ed al coordinamento della finanza pubblica presenti nel testo costituzionale revisionato.

Giova ricordare che, sul filo di questi ragionamenti nella giurisprudenza costituzionale, si indicano due diversi percorsi per l’attuazione dei principi del pareggio e dell’equilibrio tendenziale, il primo secondo la regola statica della parificazione delle previsioni di entrata e spesa, ed il secondo in accordo al carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, che non permette di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti (sentenza n. 70 del 2012). Donde si ricava la conclusione - per vero molto esigente non solo per il destinatario del vincolo, ma anche per il giudice che è chiamato a farlo rispettare - per cui è in giuoco, secondo la sentenza n. 250 del 2013, “ un impegno non circoscritto al solo momento dell’approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all’impostazione della stessa legge di bilancio “. Giacché è chiara la convinzione, spesso ribadita, che il principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio è un precetto dinamico della

gestione finanziaria, come si dice ancora di recente nella sentenza n. 266 del 2013. Alla base c'è la convinzione che il principio dell'equilibrio del bilancio – si aggiunge nella stessa sentenza – ha “ contenuti di natura sostanziale “, giacché non si limita al pareggio formale di spese ed entrate, ma si estende alla prevenzione di rischi di equilibrio addebitabili allo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione.

3. I nuovi compiti dello Stato tra funzioni di coordinamento ed armonizzazione, e disciplina di dettaglio. Le prospettive della collaborazione per Regioni speciali e per Regioni ordinarie.

L'interpretazione restrittiva dell'autonomia regionale data dalla Corte alla nuova potestà statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici definisce il rapporto su questo fronte fra legislatore statale e legislatore regionale in termini di separazione di competenza, evitando il per vero sempre sdruciolevole terreno della competenza concorrente, che affida la delimitazione dei due ambiti di intervento alla difficile individuazione della figura dei principi fondamentali nelle materie interessate da questo tipo di potestà legislativa. Tale orientamento richiama alla memoria le riflessioni recenti di Fabio Corvaja⁵ sulla tendenza della Corte costituzionale a leggere anche le attribuzioni della potestà statale di dettare i principi fondamentali per le materie di legislazione concorrente alla stregua di “ riserve di principio fondamentale “, tali, cioè, da assicurare l'intangibilità delle ridette materie ad opera del legislatore regionale in assenza del relativo intervento nazionale. Vero è che qui un riparto di competenze nei termini della distinzione fra norme di principio e norme di dettaglio può ritenersi escluso dalla classificazione della anzidetta nuova potestà legislativa statale come esclusiva, e però è anche vero che l'uso dell'espressione “ armonizzazione “ da parte della legge di revisione costituzionale sembrerebbe alludere ad una funzione di coordinamento atta ad assicurare una ragionevole e proporzionata convivenza dello Stato con enti a loro volta competenti a dettare la disciplina di dettaglio dei loro bilanci. Sembra credibile che nell'interpretazione data dalla Corte alla riforma del 2012 questa si configuri come

⁵ CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni* 2011, 287 ss.

un'operazione che potremmo chiamare di "chiamata costituzionale in sussidiarietà", nel senso che, avocata allo Stato la responsabilità di assicurare l'unità del sistema di bilancio delle amministrazioni pubbliche, la relativa disciplina legislativa viene ricondotta nella competenza del legislatore su cui grava quella responsabilità. Del resto, una volta data per scontata la conformità della legislazione nazionale ai principi di bilancio riconducibili alla patto esterno di stabilità, ad avviso della stessa Corte essa si ritroverebbe comunque vincolata ad interpretare le regole del patto interno di stabilità in osservanza degli obblighi imposti dall'Unione Europea, anche se le regole di questa non dovessero di norma essere assistite in quell'ordinamento, come ha osservato Brancasi⁶, da alcun controllo giurisdizionale, pur essendo molto incisive e penetranti.

In base alla ricostruzione della Corte, la materia dei bilanci regionali viene attratta nella competenza del legislatore nazionale, i cui precetti le Regioni sono tenute ad applicare nell'esercizio delle loro attribuzioni. In caso di inosservanza dovrebbe curiosamente parlarsi di vizio di incompetenza della legge regionale, quando la questione sembra più correttamente definibile in termini di vizio di legittimità per inosservanza delle regole legislative statali che vincolano i legislatori regionali. La fattispecie che si verrà a determinare non risulterà molto diversa, ad esempio, da quella con la quale la Corte si è confrontata nella sentenza n. 70 del 2012, quando ha statuito nei confronti della Regione Campania che " il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio ". Le prescrizioni positive sul contenuto dei bilanci verranno lette come altrettanti divieti a disporre diversamente.

La legge rinforzata n. 243 del 2012 è dunque destinata – come già si è detto - ad operare quale parametro intermedio nei futuri giudizi sulla legittimità delle leggi regionali, alle quali non sono riconoscibili molti spazi di movimento, se si parte dall'assunto già ricordato del giudice delle leggi che quella legge implementa un precetto costituzionale, l'art. 81 sesto comma, che " prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie " (sentenza n. 88 del 2014).

⁶ BRANCASI, *op. cit.*, 49 ss.

Per il giudice delle leggi la presenza di contenuti dettagliati non viola la Costituzione per la parte in cui garantisce e disciplina le autonomie regionali, come non è ragione di incostituzionalità di quella stessa legge il fatto che la sua normativa “sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti “ speciali.

In tal modo, l’argomentare della Corte conduce a ritenere che l’estensione del nuovo art. 81 non richieda, per quanto ha tratto alle Regioni ad autonomia differenziata, e nonostante apparenti aperture legislative (art. 9.6 legge n. 243/2014), il ricorso ad apposite norme di attuazione statutaria da concordare con le Regioni medesime. Conclusione, questa, che può apparire formalmente corretta, in quanto la riforma è passata senza modifica alcuna degli statuti speciali ed ha interessato la sola Costituzione per una parte che da sempre si ritiene destinata a riguardare direttamente anche le Regioni ad autonomia speciale. E, tuttavia, vi è ragione di chiedersi se, così interpretando la nuova normativa, la Corte non comprometta l’equilibrio raggiunto in qualche modo nell’assetto dei rapporti fra Stato ed autonomie differenziate.

Per vero non mancano nella giurisprudenza costituzionale decisioni anche recenti che prefigurano il ricorso agli istituti della collaborazione, ove siano in giuoco interventi interessanti l’autonomia finanziaria degli enti differenziati. Pur arrivando a conclusione sfavorevole alla ricorrente Regione Sardegna, si è detto – nella sentenza n. 118 del 2012 – che “ l’accordo è lo strumento, ormai consolidato...per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata “. Si era, però, anche aggiunto che la eventuale reiezione da parte dello Stato di una proposta di accordo della Regione appariva compatibile con il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione, posto che “ il contenuto dell’accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità “. Ed ancora, pur a seguito di una elaborata prospettazione delle modalità possibili di collaborazione fra centro e periferia, si è statuito che l’entità del contributo di una Regione a statuto speciale alla manovra finanziaria può essere oggetto di determinazione unilaterale preventiva da parte dello Stato in quanto funzionale alla

manovra stessa. “Il principio dell’accordo “ – si precisa – “ non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo “, il che impone alle parti di porre in essere “ un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico “ per conciliare l’autonomia regionale “ con l’indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità “. Per cui “se non si realizza l’intesa, una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza “ (sentenza n. 19 del 2015). Del resto, ancora nei confronti della Sardegna si è sostenuto che, pur in presenza di ritardi che determinano una emergenza finanziaria per la Regione, non rappresenta atto lesivo delle attribuzioni regionali una nota del Ministero dell’economia e delle finanze con la quale si preannuncia la rimessa alla Regione di una parte soltanto delle entrate tributarie, di cui era previsto il trasferimento con disciplina di dettaglio concordata tra lo Stato e la Regione dopo una lunga trattativa (sentenza n. 95 del 2013).

Nella contrattazione e nello svolgimento dei rapporti anche con gli enti ad autonomia differenziata lo Stato appare, dunque, collocato in una posizione di supremazia che gli assicura, pur in presenza di riaffermazioni anche molto esplicite del principio di collaborazione, di potersi muovere con una certa libertà nella cura degli interessi di cui gli è affidata la rappresentanza e la salvaguardia. Non è facile distinguere questo orientamento del giudice delle leggi dalla posizione da esso assunta sul terreno dei rapporti fra Stato e Regioni ordinarie, quando è, ad esempio, in giuoco la c.d. chiamata in sussidiarietà, cioè l’assunzione da parte del centro di funzioni regionali per il conseguimento di obiettivi non perseguibili da parte regionale per inadeguatezza di attribuzioni e di mezzi. Si è detto che in casi del genere andava ricercata una intesa “ in senso forte “ tra lo Stato e le Regioni interessate, per cui non si poteva ritenere sufficiente il mero formale richiamo al principio di collaborazione, ma andavano previste modalità di reiterazione delle trattative “ con l’impiego di specifici strumenti di mediazione “ e la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. E, però, anche in presenza di casi siffatti la Corte non esclude un potere di

decisione unilaterale, a patto tuttavia che ad essa non si faccia ricorso per inutile scadenza di termini e come automatica reazione all'inerzia delle controparti (sentenza n. 39 del 2013).

E' interessante, pertanto, rilevare che questa linea di pensiero interessa sia le Regioni speciali che quelle ordinarie, nella misura in cui esista “ un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale “. Se ne parla, ad esempio, con riguardo all'attivazione nei campi considerati di conferenze di servizi, che sono viste come un adeguato strumento di coinvolgimento delle Regioni (sentenza n. 179 del 2012). Per la Corte la “chiamata in sussidiarietà “ di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale impone la ricerca di un'intesa, che non può non essere un'intesa “ in senso forte “, ossia un atto a struttura necessariamente bilaterale⁷. L'accennata garanzia esige, dunque, che le parti, e in particolare il Governo, espletino, *rectius* siano chiamate ad espletare dalla legge *de qua* idonee procedure di trattativa, con la conseguenza che solo in caso di ulteriore esito negativo dei contatti “ può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale “ (citando la sentenza n. 165 del 2011). Il passaggio ad una decisione unilaterale non può essere ricostruito “ come una mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa “. Ancora una volta la Corte detta una regola che è sì impegnativa per le parti interessate, ma è anche impegnativa per il giudizio che essa è chiamata a svolgere. L'idea che prima di arrivare all'*extrema ratio* lo Stato e le Regioni debbano porre in essere comportamenti in buona fede indirizzati alla conclusione positiva del negoziato richiede da parte del giudice il superamento di un riscontro meramente formale di quei comportamenti e, quindi, una valutazione del fondamento sostanziale delle attitudini e degli atteggiamenti assunti e, perciò, del peso specifico degli interessi rispettivamente fatti valere dalle parti in giuoco. Il che inevitabilmente sembra tradursi in un vantaggio precostituito della parte statale, cui la Corte riconosce la rappresentanza degli interessi unitari. Non è un caso che un esito positivo per le Regioni si è potuto avere quando il giudizio costituzionale non riguardava i comportamenti

⁷ Non superabile con decisione unilaterale di una delle parti, si diceva allora (sentenza n. 383 del 2005).

operativi, cioè gli interventi materiali di Stato e Regioni, ma la disciplina legislativa delle intese e delle relative procedure.

Per meglio chiarire l'atteggiamento della Corte costituzionale in materia conviene ritornare ancora una volta alla sentenza n. 88 del 2014, che con pronuncia additiva ha introdotto un elemento che consente di discriminare, all'interno della materia per la quale si richiede l'attivazione di una collaborazione fra Stato e Regioni, tematiche che possono essere affrontate con corretta osservanza dei parametri costituzionali in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, da problematiche di più impegnativa rilevanza da riservare alla trattazione della Conferenza unificata Stato – Regioni. Le prime vanno qualificate – secondo il giudice delle leggi – come tematiche tecniche, con conseguente esclusione di ogni profilo di discrezionalità della relativa decisione, in quanto riguardano soltanto criteri e modalità di attuazione del ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni, laddove alle seconde vanno ricondotte questioni che coinvolgono maggiormente l'autonomia delle Regioni e Province autonome e i loro poteri di governo, in quanto afferiscono alla quantificazione del concorso di ciascuno di quegli enti alla sostenibilità delle politiche del complesso delle pubbliche amministrazioni. Donde l'incostituzionalità della disposizione della legge n. 243 del 2012 che assegnava anche tale ultima deliberazione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La distinzione dei piani diversi sui quali – nella ricostruzione della Corte costituzionale - si sviluppano i rapporti fra Stato e Regioni in materia finanziaria risulta anche dalla tendenza di quel giudice (sentenza n. 19 del 2015) a riprendere una modellistica propria del Ministero dell'economia e delle finanze, ed a distinguere di conseguenza gli accordi dalle intese, ravvisando nei primi “ lo strumento bilaterale avente ad oggetto il complesso delle relazioni finanziarie “ fra Stato e Regioni, ed individuando nelle seconde lo strumento per l'adozione di provvedimenti puntuali, per effettuare, ad esempio, i conseguenti riparti dei contributi individuali delle singole Regioni al totale complessivo del contributo regionale alla manovra finanziaria. Dovrebbero, dunque, essere gli accordi ad essere stipulati per primi, ad integrazione della legislazione in materia

(sentenza n. 40 del 2014), per cui vanno a costituire assieme a questa parametro normativo di giudizi e controlli in materia finanziaria. Il fatto è che, proprio in ragione dell'orientamento per cui, pure nel caso in cui si richiedano intese in senso forte, spetta allo Stato di assumere unilateralmente la decisione finale in assenza di un risultato positivo dei negoziati, l'Esecutivo nazionale può adottare provvedimenti che incidono profondamente sulla finanza regionale anche in mancanza di un accordo quadro. Il che, fra l'altro, avviene spesso – secondo quanto hanno sostenuto talune Regioni nei loro ricorsi alla Corte – senza che vi sia il supporto dei necessari criteri individuativi delle misure in discussione. La Corte ha la tendenza a sostenere che in casi siffatti l'oggetto dell'accordo, ovvero della determinazione unilaterale sostitutiva riguarda l'insieme delle relazioni finanziarie, e quindi non le scelte concrete in termini di obiettivi e puntuali misure materiali che costituiscono esercizio dell'autonomia. Ma proprio dalle sentenze che qui sono state citate risulta che il contenuto degli accordi può riguardare “ altri profili di natura contabile “, quali “ l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie “ e così via (sentenza n. 19 del 2015); ovvero può interessare vicende che hanno a che fare con “ l'accertamento...di squilibri economico – finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno “ (sentenza n. 40 del 2014).

4 . *Manifestazioni della supremazia dello Stato.* Il quadro complessivo della giurisprudenza costituzionale richiamata per delineare i termini dell'analisi dei problemi sollevati dall'avvento della legge “ rinforzata “ n. 243 del 2012 indica il radicarsi di una posizione di supremazia dello Stato, parzialmente contenuta e delimitata dal riconoscimento del rilievo concorrente dalla Corte accordato al principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni. Sia la supremazia che la leale

collaborazione sono richiamate nel titolo dell'intervento che mi è stato richiesto, titolo che richiama suggestivamente il titolo di un contributo che scrissi più di quarant'anni fa⁸, e sembra avere avuto un certo successo, se ancora se ne trova memoria nel programma di questo nostro incontro. Per vero, del principio di collaborazione si è fatto grande utilizzo da molto tempo nella giurisprudenza della Corte, anche in assenza – cioè prima della revisione costituzionale del 2001 – di una sua esplicita menzione in Costituzione. La collaborazione semplice è divenuta col tempo leale collaborazione, e si sono individuate giorno dopo giorno le sue diverse, possibili strumentazioni, dalla consultazione obbligatoria o vincolante all'intesa ora in senso debole ora in senso forte. Della supremazia non si è, invece, ragionato molto esplicitamente e nel dettaglio, anche se è generale opinione che quasi non si contino i casi in cui in concreto è stata dalla Corte riconosciuta allo Stato una posizione di supremazia, tant'è che ragionando di crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico Stelio Mangiameli ha parlato di una transizione dal regionalismo cooperativo al regionalismo coercitivo⁹.

Di recente il giudice delle leggi ha avuto buon giuoco a negare che i poteri della Corte dei conti di adottare misure interdittive, volte a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali, costituiscano “ indici di una supremazia statale “, laddove rappresenterebbero altrettanti strumenti destinati a far valere gli “ obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio “ (sentenza n. 40 del 2014). In effetti, se le epifanie della supremazia debbono essere connotate dall'esercizio di scelta politica o di discrezionalità amministrativa, è dubbio che questo sia il caso della Corte dei conti, che è organo chiamato ad esercitare funzioni di controllo di legittimità. Ma altrettanto non si può dire degli organi dello Stato cui compete l'adozione degli atti che sono destinati a fungere da parametro, come nel caso – sempre secondo la stessa sentenza – la disciplina legislativa statale integrata da specifici accordi, ad esempio, con le autonomie speciali. Inoltre la Corte costituzionale ha rilevato che, anche laddove la base legislativa utilizza nozioni che

⁸ BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Riv. trim.dir. pub.* 1971, 84 ss.

⁹ MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC* n. 4/2013, 18.X.2013

si fondano su principi della scienza economica, vi è spazio per l'adozione di "regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica" (sentenza n. 425 del 2004). Questa precisazione potrebbe consentire di mettere in discussione anche recenti decisioni della Corte: si pensi, ad esempio, a quella che ha consentito l'attribuzione di poteri decisionali, nel quadro di procedure volte alla ricerca di un'intesa con le autonomie speciali in materia di indebitamento, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. D'altra parte, quando si rafforza la posizione dello Stato nella sua interlocuzione con le Regioni facendo richiamo agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione e degli obblighi che ne derivano sul piano interno, è difficile sfuggire all'impressione che, appunto, il rapporto di collaborazione di cui si va ragionando, non sia un rapporto che intercorre fra enti collocati in posizione di parità ed equiordinazione.

Che senso può allora avere il richiamo al doppio canone della supremazia e della collaborazione? Vero è che anche in tempi recenti, seppure una volta soltanto con riguardo all'adozione della legge n. 243 del 2012, la Corte fa anche in contesti nuovi largo utilizzo della sua precedente giurisprudenza, come stanno a testimoniare le frequenti citazioni di sue sentenze, che si ritrovano nelle motivazioni di quelle più recenti. Per quanto mi riguarda, o meglio per quanto riguarda quel mio antico contributo, voglio precisare che la problematica che ci troviamo di fronte oggi trascende i termini di quella con la quale mi confrontai allora. In quegli anni si trattava anzitutto di trovare modalità di convergenza nel confronto di due amministrazioni, quella statale e quella regionale, che ancora convivevano anche nelle materie di supposta competenza delle Regioni, a cagione del carattere frammentario ed episodico dei trasferimenti di attribuzioni dallo Stato alle Regioni e dei successivi ritagli od espropriazioni di funzioni regionali disposti da nuove leggi statali in nome dell'interesse nazionale. Oggi il terreno del confronto sembra essersi spostato sul piano dell'attività legislativa dello Stato nella misura in cui si ragiona di accordi da adottare in vista dell'adozione di leggi statali ovvero ad integrazione di queste, al medesimo tempo negando spesso che vi sia spazio per normative di attuazione statutaria, come si ricava dalla già citata sentenza n. 425 del 2004.

Sul punto la Corte ha avuto occasione di esprimersi quando, ragionando della chiamata in sussidiarietà, essa ha sostenuto che la relativa legge “ deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali “ (sentenza n. 6 del 2004). Il sembra implicare – ancora nel pensiero della Corte – una inevitabile opzione per la seconda alternativa “, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto pure previsto dall’art. 11 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Altra soluzione potrebbe essere quella del ricorso all’istituto della delegazione di funzione legislativa al Governo, vincolata nell’esercizio alla consultazione delle Regioni interessate o di organi a composizione rappresentativa delle Regioni. Soluzione, questa, che presenta, però, la difficoltà di riportare all’Esecutivo l’adozione finale di decisioni solo definite nei termini di principi e criteri direttivi dal Parlamento e sorrette da una negoziabilità debole sul fronte regionale¹⁰. Anche se il giudice delle leggi ha apparentemente privilegiato una lettura riduttiva dell’autonomia regionale del nuovo art. 117, secondo comma, e), non bisogna dimenticare che, nella vigenza del testo costituzionale riformato nel 2001, la Corte aveva ritenuto che in materia il legislatore statale debba limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio della finanza e, quindi, della spesa, e non possa prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento di detti obiettivi (sentenza n. 94 del 2009). Il che sembra perfettamente in linea con la circostanza che, sia prima che dopo la riforma del 2012, nella giurisprudenza si parla di armonizzazione dei bilanci pubblici , benché a seguito dell’art. 81 Cost. la relativa competenza statale sia stata trasferita al livello delle attribuzioni legislative esclusive dello Stato. Del resto, le espressioni usate dal legislatore costituzionale non sembrano richiedere – come si è già detto - un annichilimento delle competenze regionali, ma una qualche forma di loro convivenza con i nuovi poteri dello Stato.

¹⁰ GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni 2014*, 131 ss., 154 – 155.

E' stato già ricordato in questa sede, ed è stato fatto osservare da tempo in dottrina¹¹, che l'autonomia delle Regioni nel governo delle materie risente degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. E si è visto che nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale l'armonizzazione dei bilanci è finalizzata al conseguimento degli obiettivi della finanza. In questa prospettiva la ridetta competenza del legislatore statale è destinata a configurarsi come una competenza trasversale con le conseguenze in termini di smaterializzazione delle materie sulle quali viene ad incidere e di superamento del disegno della convivenza fra i diversi livelli di governo in ragione degli interessi rispettivamente fatti valere¹². Sia che si invocino le ragioni dell'interno patto di stabilità sia che ci si appelli al patto di stabilità europeo, in ambedue i casi il peso dello Stato si manifesta in termini di una supremazia che ha per sé l'inesorabilità dell'applicazione del canone della sussidiarietà a vantaggio dello Stato, e l'altrettanto inesorabile vincolo al rispetto degli obblighi assunti in sede di Unione Europea. Ritorniamo così alla stazione di partenza, all'interrogativo sulle possibili modalità della attivazione del principio della supremazia dello Stato nel quadro della collaborazione di questo con le Regioni in vista della salvaguardia della loro autonomia delle Regioni.

Ma in che cosa si estrinseca la supremazia dello Stato? Quale definizione possiamo dare della supremazia e quali sono i contenuti di questo concetto?

Per restare all'interno del discorso fatto sin qui, potrei dire che la supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni ha molto a che fare con il potere che la Corte riconosce, appunto, allo Stato di adottare in via unilaterale una decisione finale in caso di fallimento dei negoziati la cui disciplina procedurale è orientata alla stipulazione di intese in senso forte. E, però, non siamo nemmeno molto distanti dal potere che la giurisprudenza costituzionale di un tempo riconosceva allo Stato di ingerirsi in materie di spettanza regionale in nome della tutela di interessi nazionali.

¹¹ BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni* 2011, 499 ss.. 519.

¹² Vedi BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni* 2011, 251 ss., *passim*.

Nell'antico scritto che ho citato dianzi, ho delineato un concetto inautonomo di supremazia, svincolato da ogni riferimento alla sovranità nazionale, che sarebbe oggi ancor più indebito in un mondo – come sostiene Bernard Badie – “ sans souveraineté “¹³, e in cui comunque ordinamenti come il nostro sono esposti agli effetti delle decisioni dell'Unione Europea. Quella della supremazia – dicevo allora – è una caratteristica dello Stato che si manifesta nei rapporti con le Regioni, e riassume i contenuti di tutte le clausole costituzionali che consentono allo Stato di ingerirsi nelle materie regionali, Pertanto la supremazia non consente di per sé queste ingerenze che sono possibili soltanto in presenza di specifiche clausole che puntualmente le autorizzino, L'espandersi o il ritrarsi della supremazia dipende dall'interpretazione che diamo di queste clausole e, quindi, dall'applicazione che ne facciamo.

Se tale è la matrice dell'estensione della supremazia, è palese che una chiave di lettura attenta alle ingerenze di una interpretazione sistematica delle anzidette clausole passa per la contemporanea attivazione di supremazia e collaborazione, cioè per l'utilizzazione di questa in chiave correttiva di quella. In tale prospettiva, se si può dire che la giurisprudenza della Corte presenta una ricca elaborazione delle forme di collaborazione a valle delle leggi che giustificano le ingerenze statali e le disciplinano nel rispetto del principio di legalità, non altrettanto si può dire per quanto ha tratto all'iniziativa ed approvazione di quelle leggi.

E' interessante osservare che, seppure inizialmente elaborata sulla scorta delle esperienze delle norme di attuazione degli Statuti speciali e del loro contenuto, la casistica della collaborazione è per larga parte il frutto di una attività creativa di diritto del giudice delle leggi, sia per quanto riguarda il peso specifico da accordare ai risultati di tale approccio alle relazioni sul terreno amministrativo fra Stato e Regioni, sia per quanto attiene ai modi ed ai termini di quell'approccio. La giurisprudenza ha, quindi, svolto in materia una funzione di creazione normativa, di lawmaking a livello costituzionale o paracostituzionale, che in via di ipotesi non dovrebbe risultare preclusa anche sul terreno della legislazione in materia di rapporti fra Stato e Regioni, se appare suscettibile di essere

¹³ BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Parigi 1999.

legittimata dall'esigenza di contemperare l'applicazione di due concorrenti principi costituzionali, appunto quello della supremazia e quello della collaborazione.

Il che potrebbe permettere – sempre in via di ipotesi - che, almeno per quanto concerne la fase dell'iniziativa delle leggi, la Corte elabori una dottrina che le consenta di richiedere al Governo di attivare la cooperazione con le Regioni in quella fase del processo legislativo, almeno nella misura in cui la materia di cui si tratta richieda l'attivazione di un rapporto di collaborazione fra Stato e Regioni. Certo l'esistenza di una siffatta previa intesa non vincolerebbe giuridicamente il Parlamento ad una decisione conforme, ma una siffatta soluzione favorirebbe una maggiore trasparenza nei rapporti fra Governo e Regioni, e potrebbe essere utilizzata dal Governo per assegnare al relativo disegno di legge un rilievo che impegni il Parlamento sul terreno politico. Restando ferma la possibilità di una decisione finale diversa da quella proposta, ove il Parlamento si assuma la responsabilità di andare in contrario avviso, come una decisione unilaterale è consentita quando non si raggiunge un'intesa sul terreno amministrativo.

Può sembrare un suggerimento azzardato, come azzardata può risultare l'idea di qualificare come illegittima una legge approvata in mancanza della anzidetta fase di cooperazione. Ma, se è vero che sono stati ritenuti illegittimi atti dell'Esecutivo adottati in assenza delle modalità collaborative dalla Corte eventualmente individuate magari soltanto in occasione della sentenza *de qua* (o per l'adozione di quello stesso atto di cui si controverte o per la sua messa in applicazione), pare ragionevole prospettare la possibilità che la Corte intraprenda questo ulteriore percorso innovativo della sua giurisprudenza,

Se oggi la supremazia del Parlamento sembra per varie ragioni subire un inevitabile ridimensionamento, ad analogo ridimensionamento è potenzialmente esposto il Governo anche nell'esercizio della sua funzione direttiva delle Camere¹⁴. Che questo ridimensionamento si rovesci e confluisca in quello del Parlamento potrebbe essere configurato come una necessaria conseguenza del rapporto che lega Camere e Governo, questo rispondendo ai poteri di sindacato di quelle.

¹⁴ Per usare la terminologia di ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna 2009, 15 ss.

Ponendosi sulla strada indicata la Corte favorirebbe l'attivazione di un rapporto triangolare fra Governo, Regioni e Parlamento.

Già si è osservato che sia le attribuzioni di armonizzazione dei bilanci pubblici che quelle di coordinamento della finanza pubblica sono previste con una terminologia tale (armonizzazione, coordinamento) che sembra implicare un'adattabilità delle funzioni dello Stato alle ragioni di una convivenza collaborativa dello Stato con le Regioni. La Corte potrebbe dare avvio a questo ipotetico nuovo corso partendo dall'interpretazione della legge n. 243/2012¹⁵, che certamente ritornerà alla sua attenzione dopo l'occasione della sentenza n. 88 del 2014, o come oggetto principale di un giudizio sulla legittimità delle leggi o come parametro interposto in un giudizio sulla legittimità di leggi regionali. In effetti, questa legge si segnala per la totale mancanza di un coinvolgimento delle Regioni nell'implementazione dei suoi Capi II e III, che pure riguardano, da un lato, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito, e, dall'altro lato, i meccanismi di correzione degli interventi di tutte indiscriminatamente le amministrazioni pubbliche. Vero è che nel Capo IV, espressamente dedicato alla Regioni ed agli enti locali, fa la sua comparsa la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ma è anche vero che, con mossa largamente innovativa, il giudice delle leggi (sempre nella sentenza n. 88 del 2014) ha censurato il mancato coinvolgimento della Conferenza unificata con statuizione additiva, per cui oggi questa è chiamata ad assumere il posto di quella. Vi sono, pertanto, sintomi recenti di una rinnovata insensibilità del Parlamento in materia. Eppure la legge n. 243/2012 si colloca su un terreno estremamente delicato per lo sviluppo e la conformazione dei rapporti finanziari fra centro e periferia, che almeno il legislatore in attuazione della riforma costituzionale del 2012 avrebbe dovuto prevedere.

¹⁵ Per non parlare del recentissimo decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, del cui impatto è solo aperta la discussione: vedi NARDINI, *Il d.lgs. 126/2014: l' "armonizzazione" dei bilanci regionali nel quadro del nuovo principio di "equilibrio" ed i riflessi sull'autonomia del Consiglio*, in *Le Regioni* 2014, 1031 ss..