

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Fasc. 1/2017
31 gennaio 2017

**L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost.
Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016***

di Loredana Mollica Poeta – Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa

ABSTRACT: The decision of the Constitutional Court n. 107 of 2016 raises several interesting issues related to i) budgetary constraints upon the State and the Regions; ii) the allocation of legislative competence in the matters "Coordination of Public Finance" and "Harmonization of Public Accounts"; iii) the procedure before the Constitutional Court. This paper analyses the legal arguments put forward by the Court to examine the measures adopted by the State and the Regions to face severe financial imbalances of local authorities. From a procedural point of view, the article focuses on the emergence of a significant new feature in the constitutional proceedings, i.e. the obligation for the State to challenge a Regional statute under art. 81 of the Constitution. From a systemic point of view, this seems to qualify Public Finance control as a sort of paramount-principle in the Italian Constitution.

SOMMARIO: 1. La vicenda. 2. Le motivazioni. 3. Le censure implicite. 4. Giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale e controllo di finanza pubblica: un cambio di paradigma? 5. L'obbligatorietà dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. e i suoi effetti.

1. La vicenda

Con la sentenza n. 107 del 2016 la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sulle leggi di bilancio della Regione Molise, completando lo scrutinio della situazione di grave squilibrio finanziario dell'ente territoriale, emersa a seguito della declaratoria di incostituzionalità della legge di approvazione bilancio consuntivo del 2012 nonché della legge di approvazione del bilancio preventivo del 2013¹.

Occorre ricordare, infatti, che, con la sentenza n. 138 del 2013², la Consulta aveva già dichiarato costituzionalmente illegittimo il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2011 della Regione,

* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

¹ Le sentenze a cui si fa riferimento sono, rispettivamente, Corte cost., sent. n. 138 del 2013, e sent. n. 266 del 2013.

² In merito, per un approfondimento, si rinvia a D. DE GRAZIA, *Il sindacato di costituzionalità della legge di approvazione del rendiconto e la problematica individuazione del parametro del giudizio*, in *Forum Quad. cost.*, 2013.

nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico per sovrardimensionamento dei residui attivi, mentre, con la successiva sentenza n. 266 del 2013 aveva dichiarato l'incostituzionalità della legge di approvazione del bilancio preventivo, nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto tramite l'iscrizione in bilancio di una parte attiva insussistente.

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto all'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (*Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33*). La norma da ultimo menzionata, in particolare, dispone che il disavanzo economico alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 sarà riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015/2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi.

Ad avviso del ricorrente, la norma censurata avrebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale riserva allo Stato l'emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in combinato disposto con l'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni. Secondo la predetta normativa statale, infatti, entro il 30 giugno di ogni anno la Regione approva con legge l'assestamento di bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento dell'ammontare presunto dei residui attivi e passivi dell'esercizio precedente, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermo restando il vincolo del pareggio di bilancio.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri deduceva altresì la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. In tal senso, infatti, la norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, avrebbe determinato un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo, in realtà, di copertura finanziaria.

Nel corso del 2014, infatti, la Regione – anche a seguito di un intervento ispettivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze – aveva provveduto ad un nuovo accertamento straordinario dei residui attivi e passivi, limitatamente agli esercizi finanziari 2011, 2012 e 2013, da cui è emerso un disavanzo straordinario, pari ad euro 60.423.952,35.

A seguito di detta risultanza, la conseguente variazione di bilancio interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio: alla data del 22 dicembre 2014, infatti, la gestione della spesa preventivamente autorizzata aveva già in parte pregiudicato un'operazione di risanamento contabile e si innestava su una situazione iniziale del bilancio di previsione già priva di equilibrio.

La regione, pertanto, prendendo atto di una situazione non più modificabile nel suo complesso, ha ritenuto di fronteggiare l'eccezionale misura del disavanzo con una quota ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente somma attraverso un accantonamento del 10% della stessa a valere sui 10 successivi esercizi. Detta misura avrebbe altresì evitato all'ente il ricorso all'indebitamento (mediante l'accensione di un mutuo per coprire il saldo negativo) e quindi ulteriori costi.

La Consulta, tuttavia, non ha ritenuto fondate le censure mosse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, facendo salva, quindi, l'operazione di ripiano decennale approvata con la legge di assestamento, in quanto atto adottato dalla regione in attuazione della precedente pronuncia della

stessa Corte³, nella quale si era indicato all’Ente di ripristinare l’equilibrio di bilancio mediante doverese e appropriate misure, nel rispetto del principio di priorità dell’impiego delle risorse.

2. Le motivazioni

In merito alle argomentazioni utilizzate dalla Consulta nel pronunciare la non fondatezza del ricorso proposto dal Governo occorre, in primo luogo, sottolineare che, in relazione all’art. 117, terzo comma, Cost., è stata considerata erronea l’individuazione della norma interposta, la quale si riferisce, per utilizzare le parole della Corte, «*a fatti specie assolutamente diversa*»⁴. L’art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, decreto abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2015, infatti, si riferiva agli assestamenti che entro il 30 giugno di ciascun anno le Regioni avrebbero dovuto effettuare per ricostituire l’equilibrio del bilancio di previsione nel caso in cui sopravvenienze successive l’avessero alterato, ovvero per utilizzare a tale scopo le nuove risorse nel frattempo recuperate. Diversamente, l’applicazione della norma interposta richiamata dal ricorrente sarebbe andata, secondo i Giudici costituzionali, «*nel senso contrario al perseguitamento dell’equilibrio tendenziale di bilancio poiché l’applicazione dell’art. 15 nel senso preso dal ricorrente porterebbe addirittura ad un aggravio del disequilibrio, annullando l’effetto migliorativo*»⁵.

In realtà, sembrerebbe che la regione Molise, nell’operare l’accertamento dei residui summenzionato, si sia trovata in un contesto sostanzialmente privo di disposizioni specifiche, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell’equilibrio di bilancio, ed abbia cercato di rimediare all’impossibilità di coprire integralmente il disavanzo di bilancio sommerso, «*ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell’adozione della legge regionale impugnata*»⁶.

Al momento dell’adozione della legge della Regione Molise n. 25 del 2014, infatti, non era ancora entrato in vigore l’art. 3, comma 16, del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (come sostituito dall’art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. 126 del 2014), in materia di armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni e degli enti locali, per effetto della clausola dilatoria contenuta nell’art. 80 dello stesso decreto delegato. Detto art. 3, comma 16, stabiliva che l’eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui, è ripianato per una quota pari almeno al 10 per cento l’anno. Successivamente, la legge di stabilità 2015 ha modificato ulteriormente detta disposizione con effetti a decorrere dal 1° gennaio 2015, disponendo che l’eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui, è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti.

Per usare le parole della Corte, «*le citate disposizioni [...] denotano l’esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione Molise. L’indirizzo della subentrata legislazione statale prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria*

³ Il riferimento è alla sentenza n. 266 del 2015.

⁴ Corte cost., sent. n. 107 del 2016, 4.1. *Cons. in dir.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale»⁷.

Quanto alla eccezionale dilazione della copertura nel tempo, la Consulta rammenta, nella pronuncia in commento, come alle evocate disposizioni-cornice di legge statale si siano aggiunte quelle relative alla rateizzazione in sette annualità del *deficit* derivante dall'applicazione dei nuovi principi contabili, poi estesa sino a dieci annualità, e quella afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, che fissa in trent'anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato.

La Corte, pertanto, ha ritenuto che la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, abbia implicita valenza retroattiva, andando a colmare, in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata, l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014.

I giudici costituzionali, di conseguenza, hanno giustificato l'operazione di diluizione nel tempo operata dalla Regione in base al presupposto che (razionalmente) i disavanzi emersi non avrebbero potuto essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio, dovendosi fare luogo a misure temporalmente più ampie, anche «*al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al "principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato"*»⁸.

Quanto alle censure di ritenuta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la Corte non ha mancato di osservare come la parte ricorrente non avesse fornito alcuna prova in merito al denunciato disequilibrio. In senso contrario, piuttosto, l'accantonamento operato dalla disposizione impugnata, seppure riferito ad una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, aveva prodotto comunque una riduzione del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto all'assetto economico-finanziario dell'ente.

3. Le censure implicite

Tra le righe della pronuncia in commento, tuttavia, si possono rinvenire cenni critici di particolare rilievo, avanzati non solo nei confronti della Regione ma anche e soprattutto nei confronti dello Stato.

Quanto alla Regione, in primo luogo la Corte ha stigmatizzato, a prescindere dalle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, il notevole ritardo con cui l'ente ha dato avvio alle variazioni di riequilibrio riferite al bilancio 2013, oltre al non tempestivo avvio del piano straordinario di riaccertamento dei residui, che ha richiesto anche l'intervento ispettivo del MEF.

È stata censurata, altresì, la non immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali⁹, i quali vietavano di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati, nonché di applicare un avanzo di amministrazione presunto. Infine va sottolineato come la Corte abbia fatto presente alla Regione la doverosità del rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*. Il principio in parola era già stato affermato nella precedente sent. n. 10 del 2016.

⁹ Le sentenze a cui si fa riferimento sono, rispettivamente, Corte cost., sent. n. 138 del 2013 e sent. n. 266 del 2013.

obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute, principio già affermato anche nella precedente sentenza n. 250 del 2013.

Di ancor maggiore spessore si presentano i rilievi mossi allo Stato. Oltre ad essere censurata la mancata continuità della vigilanza del Governo, custode della finanza pubblica allargata, e la prolungata sostanziale assenza di disposizioni specifiche in materia (circostanze che hanno consentito l'approvazione di bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione), si contesta la più generale carenza di tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali, nonché la complessiva eccentricità delle rateizzazioni del *deficit* rispetto alle regole del pareggio di bilancio.

Di particolare importanza, infine, la contestazione allo Stato della mancata impugnazione della legge di approvazione del bilancio di previsione 2014, che ha consentito alla Regione Molise non solo l'impiego di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l'ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell'avanzo di amministrazione presunto, con un ulteriore pregiudizio all'equilibrio complessivo del bilancio regionale.

4. Giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale e controllo di finanza pubblica: un cambio di paradigma?

Nella prospettiva delle trasformazioni del processo costituzionale sono di particolare interesse gli argomenti con i quali la Corte costituzionale ha superato le eccezioni preliminari proposte dalla Regione Molise nei confronti dell'impugnazione statale.

La Regione aveva eccepito che una analoga questione di legittimità costituzionale non era stata proposta dallo Stato nei confronti dell'art. 3 della L. Reg. Piemonte n. 19 del 2014, che aveva affrontato in maniera similare il problema del disavanzo recato dal riaccertamento straordinario dei residui.

La Corte ha rigettato l'eccezione, costruendo un ragionamento che si segnala per tre tesi e una conclusione particolarmente significative per ricostruire il ruolo dell'art. 81 quale parametro di legittimità nel giudizio costituzionale e, più in generale, nell'ordinamento costituzionale.

La prima tesi ribadisce, una volta di più, che «*lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale*», con la conseguenza che tale responsabilità si estende alla finanza pubblica «allargata» e degli enti territoriali e che essa comporta il potere del coordinamento della finanza pubblica.

La seconda tesi indica che il potere e la responsabilità dello Stato nell'ambito della finanza pubblica fondano uno specifico obbligo di vigilanza dello Stato, «*affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002*».

La terza tesi considera il «*compito di custode della finanza pubblica allargata*» dello Stato, ritenendo che lo stesso debba «*tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica*».

La conseguenza di queste tre tesi investe direttamente la struttura del processo costituzionale. Osserva la Corte che, «*sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità*

da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi». Tanto deriva dal fatto che in gioco c'è «la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost.», che «si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi».

In concreto, dunque, la Corte ha ribaltato il ragionamento proposto con l'eccezione regionale: lo Stato non ha sbagliato nel contestare la legge della Regione molisana, bensì – verosimilmente – ha errato nel non censurare l'analogia legge della Regione Piemonte.

In via generale, la Corte ha affermato, pur con talune ambiguità, che, ove si rilevi un sospetto di violazione dell'art. 81 Cost. e degli obblighi di finanza pubblica, il Governo non può esimersi dall'esercitare l'azione *ex art. 31* della L. n. 87 del 1953.

La Consulta, infatti, formalmente sembra preservare la discrezionalità politica che si manifesta nell'impugnazione di una legge regionale, pur precisando che tale discrezionalità deve esercitarsi in maniera eguale e non discriminatoria tra le diverse autonomie.

Ci si deve allora chiedere in che modo potrebbe esercitarsi tale discrezionalità per evitare esiti discriminatori.

Si può ipotizzare che, ove lo Stato volesse fare proprie le indicazioni della Corte avrebbe (è da credere) un solo strumento: quello di fissare¹⁰ dei parametri, dei criteri oggettivi da impiegare nella valutazione delle leggi regionali, onde decidere se proporre l'impugnazione. In questo senso, la discrezionalità politica menzionata dalla Corte si consumerebbe nell'adozione di tali criteri e parametri e, eventualmente, nello spazio discrezionale comunque implicito nella loro attuazione concreta.

In questo modo lo Stato potrebbe determinare quali (ritenute) violazioni dei precetti di coordinamento e governo della finanza pubblica debbano essere portati allo scrutinio della Corte costituzionale e quali, invece, possano andare esenti dall'impugnazione diretta e immediata. Questi criteri potrebbero operare su base quantitativa o qualitativa. Nel primo caso lo Stato potrebbe determinare quale grandezza di scostamento dagli obiettivi di bilancio delle autonomie è da considerarsi rilevante a tal punto da necessitare uno scrutinio diretto della Corte costituzionale e quale, invece, possa essere in qualche modo “tollerata”. Nel secondo caso, invece, si potrebbe determinare quali “tipi” di violazioni alle regole di bilancio debbano essere subito sottoposte al vaglio della Corte e quali, invece, possano essere sopportate (si pensi alla “generica” violazione del principio di copertura, al finanziamento della spesa corrente in deficit, alla mancata partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica statale, etc.).

Questo ipotetico ambito di discrezionalità politica, però, è integralmente resecato dalla seconda indicazione della Corte, con cui si specifica che la decisione d'impugnazione non solo deve essere equa e non discriminatoria tra le diverse autonomie, ma deve essere preordinata alla «più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata», atteso che la situazione di una «singola» amministrazione «assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi».

¹⁰ Attraverso quale atto non è facile qui intendere: un atto normativo vero e proprio oppure una circolare applicativa, raccomandazioni, linee guida o altro atto c.d. di *soft law*? È evidente che la scelta di tale atto avrebbe forti ripercussioni nel rapporto tra Parlamento, Governo e organi ausiliari (si pensi alla circostanza che un eventuale regolamento sarebbe rimesso al vaglio preventivo del Consiglio di Stato e registrato dalla Corte dei conti).

Se ben s'intende, la Corte ritiene necessario, *rectius*, costituzionalmente obbligato ai sensi dell'art. 81 Cost., che il Governo eserciti la propria discrezionalità politica ai fini dell'impugnazione delle leggi regionali secondo un criterio unico e non negoziabile, che potremmo definire della «tolleranza zero». Ciò sta a significare che la discrezionalità politica dello Stato è meramente virtuale e che il sospetto di violazione dell'art. 81 Cost. comporta l'obbligo di investire della questione la Corte costituzionale.

5. L'obbligatorietà dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. e i suoi effetti

Si può ragionevolmente concludere che la Corte, nel risolvere nella sentenza in commento un problema di carattere processuale, ha parzialmente riscritto la disciplina del processo costituzionale in via d'azione, sancendo una deroga valida in riferimento all'art. 81 Cost.

La riflessione che sorge da questa constatazione non può che avere ad oggetto la natura dell'art. 81 Cost. quale “super-principio” in un'inedita gerarchia dei valori costituzionali. Per quale motivo, infatti, lo Stato deve necessariamente intervenire quando una legge regionale rischia di compromettere la finanza pubblica nazionale e può, invece, discrezionalmente decidere di rimanere inerte e di tollerare una legge regionale violativa di altre disposizioni costituzionali o lesiva delle competenze statali e, ad esempio, contraddittoria con la determinazione, da parte dello Stato, *«dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»* o con la disciplina dell'*«ordinamento civile e penale»*, con l'uniforme regolamentazione del *«diritto di asilo e [della] condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea»* (tema particolarmente delicato e che rappresenta un forte *cleavage* tra i diversi partiti politici che amministrano le Regioni) o, al limite, con la disciplina statale in tema di *«pesi, misure e determinazione del tempo»?*

È indubitabile, infatti, che anche nell'*actio finium regundorum* per violazione dell'art. 117 Cost. la proposizione di un ricorso in via d'azione da parte dello Stato coinvolge non solo la sfera competenziale del legislatore statale, ma anche la volontà di garantire l'uniforme attuazione di alcuni valori costituzionali e l'uniforme tutela di alcuni interessi generali di rilievo costituzionale. Non solo per il *«coordinamento della finanza pubblica»* e per la *«armonizzazione dei bilanci»*, dunque, ma per tutti gli ambiti materiali il problema del riparto di competenze interseca necessariamente anche quello della regolazione sostanziale di interessi e diritti di rilievo costituzionale. Ne consegue che, in mancanza di specifiche indicazioni testuali che possano fondare l'obbligo d'impugnazione per violazione dell'art. 81 Cost., è evidente che l'unica risposta possibile passa per una sopravvalutazione dell'interesse pubblico sotteso all'art. 81 Cost., per un maggior rilievo assiologico dell'art. 81 della Costituzione e del principio dell'equilibrio di bilancio della finanza pubblica allargata.

Con quali conseguenze di ordine generale è facile immaginare: la Corte sembra infatti aver sancito per la prima volta in modo inequivocabile che il riformato art. 81 Cost. abbia recepito e messo al centro del sistema un principio di ordine economico generale, che informa di sé l'intera Carta costituzionale¹¹.

¹¹ Con ciò ponendosi in contrasto con le indicazioni della dottrina maggioritaria, che ha negato costantemente che fosse possibile rinvenire nell'art. 81 Cost. e/o in altre disposizioni costituzionali un «complesso normativo in qualche misura autonomo rispetto all'insieme della Costituzione, della quale sarebbe il nocciolo essenziale», ovverosia «il dato realmente infungibile attorno al quale finiscono per ruotare i contingenti contenuti delle disposizioni relative ai rapporti

Ma ciò che qui interessa immaginare sono anzitutto le conseguenze sulla struttura del processo costituzionale, che possiamo sintetizzare come di seguito:

i) In primo luogo, la «natura contenziosa» del giudizio in via d’azione, che la dottrina aveva segnalato quale indicatore di un suo grado di «concretezza»¹², risulta attenuarsi fino a scomparire laddove sia assunto a parametro del giudizio di costituzionalità l’art. 81 Cost.

ii) In questa prospettiva si deve ritenere che l’interesse ad agire, che la Corte ha ritenuto imprescindibile condizione d’ammissibilità del ricorso in via principale che sia proposto tanto dalle Regioni quanto dallo Stato¹³ (ancorché nel contesto della diversità di vizi denunciabili dalle prime e dal secondo), sembrerebbe sussistere *in re ipsa* ognqualvolta sia lamentata la violazione dell’art. 81 Cost. In altri termini, è possibile affermare che, ognqualvolta una questione abbia ad oggetto l’art. 81, si deve presumere la “ridondanza” del vizio nella sfera di autonomia Regionale, sicché ogni eccezione processuale e ogni investigazione della Corte su questo profilo risulterebbe superflua..

iii) In questo senso muta anche la natura dell’impugnazione in via principale per violazione dell’art. 81 Cost. Lo Stato (e, in particolare, il Governo che delibera l’impugnazione ai sensi della l. n. 87 del 1953) non costituisce più un soggetto pubblico che, pur agendo quale titolare di un’istanza unitaria, agisce nel giudizio di legittimità costituzionale *ex art. 127 Cost.* con quel margine di discrezionalità dovuto al fatto che l’impugnazione di leggi regionali costituisce atto facoltativo “inquadrabile nell’attività di politica generale del governo”¹⁴, bensì diventa una sorta di «pubblico ministero nel processo costituzionale» già immaginato da H. Kelsen¹⁵, deputato a vigilare sulla finanza pubblica regionale e soggetto al principio dell’obbligatorietà dell’azione di legittimità costituzionale, così come lo è ciascun Procuratore della Repubblica per l’azione penale. È vero, infatti, che nel nostro sistema costituzionale il Governo non agisce, nel giudizio in via principale, al fine di tutelare un “proprio interesse”, quanto, piuttosto, di un interesse ordinamentale del quale si fa interprete. Tale prerogativa, tuttavia, ad oggi, mantiene un elevato margine di discrezionalità, in

politici e sociali» (così M. LUCIANI: *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, 373 ss.; *contra* v. G. BOGNETTI, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in AA.VV., *La costituzione economica*, Atti del Convegno nazionale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 1997, 113 ss.; per una ricostruzione generale del dibattito sulla «Costituzione economica» v. R. MICCÙ, «*Economia e Costituzione*, una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca», in *Quad. pluralismo*, 1996, 243 ss.).

¹² A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 305 ss., il quale riconsidera la tesi classica che il giudizio in via principale presenta il “massimo dell’astrattezza e della politicità”: cfr. A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2012, 583.

¹³ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 25 del 2008: «da giurisprudenza di questa Corte ha affermato che anche nei ricorsi in via principale ogni questione di legittimità costituzionale deve essere definita nei suoi precisi termini e deve essere adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile la inequivoca determinazione dell’oggetto del giudizio e di consentire la verifica della eventuale pretestuosità o astrattezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati, nonché il vaglio, in limine litis, attraverso l’esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni impugnate (sentenze nn. 248 e 215 del 2006, nn. 450 e 360 del 2005, n. 213 del 2003)».

¹⁴ Così, per tutti, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 4^a ed., Torino, 2013, 172..

¹⁵ Cfr. H. KELSEN, *La garantie jurisdictionnelle de la constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Rev. Dr. Publ. et Sc. Pol.*, XXXV, 1928, trad. it. C. GERACI (a cura di), *La garanzia giurisdizionale della costituzione (La giustizia costituzionale)*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 196: «un istituto del tutto nuovo ma che meriterebbe la più seria considerazione sarebbe quello di un difensore della costituzione presso il tribunale costituzionale che, a somiglianza del pubblico ministero nel processo penale, dovrebbe introdurre d’ufficio il procedimento del controllo di costituzionalità per gli atti che ritenesse irregolari», salvo che il giurista viennese specificava che «il titolare di una simile funzione dovrebbe avere evidentemente le più ampie possibili garanzie d’indipendenza sia nei confronti del governo che del parlamento».

quanto il Governo non è mai obbligato ad impugnare una legge regionale, o quanto meno non lo era sino alla sentenza in commento, nella quale la Corte ha affermato esplicitamente che «*sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi.*».

iv) Se l'interesse ad agire si deve dare per presupposto ognqualvolta vi sia un sospetto di violazione dell'art. 81 Cost., allora si deve ritenere non solo che lo Stato sia legittimato e obbligato a impugnare le leggi regionali ritenute in contrasto con quel parametro, ma che anche le Regioni siano titolate a impugnare non solo le leggi statali, ma anche le leggi delle altre Regioni che siano considerate lesive dell'art. 81 Cost. Soprattutto alla luce del nuovo testo dell'art. 119 Cost., come risultante dalla riforma operata con l. cost. n. 1 del 2012, a tenor del quale le Regioni «*concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*», la sentenza in commento sembra giustificare una “presunzione di ridondanza” nella lesione della sfera di autonomia delle Regioni anche in questo caso. Tanto perché, come ha osservato la Corte, ogni falla del sistema, ogni perdita incontrollata di risorse pubbliche si riverbera immediatamente e necessariamente su tutte le altre Amministrazioni. Il panorama che si viene tratteggiando, dunque, è quello di un ulteriore aggravamento del contenzioso costituzionale, per via di un *bellum omnium contra omnes* disputato a suon di ricorsi per violazione dell'art. 81 Cost.

vi) Si potrebbero, poi, immaginare interessi giuridicamente qualificati e da ritenere meritevoli di tutela connessi all'obbligo d'impugnazione della legge regionale ritenuta violativa dell'art. 81 Cost. In altri termini: se lo Stato non propone ricorso in via d'azione, si può individuare un altro soggetto giuridico o centro d'imputazione di interessi legittimi di rilievo costituzionale che potrebbe censurare l'inerzia del Governo? In caso positivo, attraverso quale rimedio e con quali effetti?

vii) Infine, si deve segnalare che, in questo contesto, il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Ragioneria Generale dello Stato emerge rafforzato, atteso che solo tale plesso amministrativo può garantire un'analisi efficace dell'impatto di una certa legge regionale sulla finanza pubblica. Tanto che la conseguenza che l'iniziativa del processo costituzionale per violazione dell'art. 81 Cost. da parte delle Regioni risulta essere sostanzialmente rimessa alla discrezionalità del MEF.

Infine, due osservazioni devono essere mosse al ruolo delle Corti nella vigilanza sulla conformità delle leggi all'art. 81 Cost.

A tal proposito si deve ricordare in primo luogo che la sent. n. 107 del 2016 ha ad oggetto non una generica legge di spesa, bensì una legge di bilancio, segnatamente l'approvazione dell'assestamento di bilancio per la Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014. Lo scrutinio operato dalla Corte costituzionale, dunque, si viene sostanzialmente a sovrapporre al giudizio di parificazione dei bilanci regionali disciplinato oggi dall'art. 1, comma 5, del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, e dagli artt. 39, 40 e 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti di cui al r. d. 12 luglio 1934, n. 1214. La circostanza che la Corte costituzionale abbia sancito il principio dell'obbligatorietà del ricorso per sospetto di violazione dell'art. 81 Cost. proprio nello scrutinare

una legge di bilancio sembra suggerire che la Consulta ritenga che, per la tutela dell'equilibrio della finanza pubblica nazionale, il controllo di parificazione della Corte dei conti non abbia una sufficiente “resa sistematica”¹⁶ e che, al contrario, sia necessario il vaglio immediato da parte della stessa Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in via principale (e non, come ben sarebbe possibile, in via incidentale a seguito di rimessione della questione da parte del Giudice contabile¹⁷).

Del resto, la vicenda che ci occupa si caratterizza per il fatto che lo squilibrio nei conti regionali dovuto ai residui non era stato rilevato nel giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione per gli anni finanziari 2013 e 2014¹⁸.

Ne consegue, dunque, una sovrapposizione tra le funzioni che l'ordinamento pretende dal giudizio contabile e che richiede al giudizio costituzionale, circostanza che indica la già notata «torsione in senso contabile» del giudizio costituzionale, dovuta alla centralità sempre maggiore assunta dall’art. 81 Cost. nel quadro regolatorio dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali¹⁹.

¹⁶ È interessante notare che il relatore della causa e redattore della sentenza in commento è il Giudice e Vicepresidente A. Carosi, già Consigliere della Corte dei conti.

¹⁷ Che la Corte dei conti in sede di parifica dei bilanci possa sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale è dato acquisito al sistema di giustizia costituzionale: cfr. Corte cost., sentt. nn. 165 del 1963, 121 del 1966, 142 e e143 del 1968. Sul ruolo della Corte dei conti nel processo costituzionale v. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, 150; ID., *Art. 81*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Comm. Cost.*, Torino, 2006, ed. inf.; G. PITRUZZELLA, *Questioni di legittimità costituzionale e Corte dei conti, Lectio magistralis* pubblicata sul sito internet della Corte dei conti, 2007, nonché M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 158.

¹⁸ Lo ha notato criticamente P. SANTORO, *Assorbimento pluriennale del disavanzo di esercizio delle regioni e proiezione sui futuri equilibri*, in *Giuristi di amministrazione*, 2016, il quale segnala che «la pronuncia della Corte «non ha mancato di redarguire il ritardo e la mancata vigilanza che ha consentito l’incremento del disavanzo (passato da 12 a 60 milioni circa) anche per omessa vigilanza degli organi e delle istituzioni custodi degli equilibri di finanza pubblica».

¹⁹ Si consenta di rinviare a quanto osservavo in L. MOLLICA POETA, *L’autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 1451.