

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2021

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Ines Ciolli..... p. 4

DOTTRINA

Guido Rivosecchi *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”*: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti.....p. 11

Elisa Cavasino *L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*.....p. 31

Aldo Carosi *Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*.....p. 50

Vincenzo Sforza, Duilio Carusi, Luigi Bertinato, Marino Nonis, Silvia Surricchio
L’approccio del “PROGETTO IT.DRG” per la rilevazione dei costi standard delle prestazioni ospedaliere. Il modello IT:COSTp. 82

Emanuele Talarico *I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto “Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea – commento all’ordinanza 5/2021*.....p.117

Vanessa Manzetti *Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni*.....p.128

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio
Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania.....p. 141
Sentenza CGUE 4 ottobre 2021 Causa C -161 - 21

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Ottavio Caleo *Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l*p. 152

Dario Immordino *Appalti: i rischi della deresponsabilizzazione*.....p.163

STORIA DELLA DOTTRINA

Mario Nigro *Le decisioni amministrative da Foro Amministrativo, 1950*
(riedizione a cura di Giovanni Comazzetto).....p.175

L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza¹

di Elisa Cavasino

Professoressa Associata di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Palermo

SOMMARIO

1. La tendenza all'accentramento nel governo delle finanze pubbliche: l'eccessiva distanza fra testo costituzionale e diritto costituzionale vivente
2. L'attuazione del PNRR nel segno dell'accentramento del governo della spesa
3. La compressione dell'autonomia finanziaria di spesa per effetto del principio di indifferenza e del "doppio intreccio federale"
4. La leale collaborazione e la resilienza istituzionale: accorciare la "distanza" fra testo costituzionale ed attuazione costituzionale in tema di autonomia di spesa delle Regioni.
 - 4.1. I Trattati UE oltre il principio di indifferenza e verso la garanzia dell'autonomia regionale
 - 4.2. L'integrazione fra la giurisprudenza sul bilancio come bene pubblico e "la lex fiscalis" euro-costituzionale: autonomia e responsabilità; efficienza allocativa delle risorse e test di "ragionevolezza"
 - 4.3. Le "nuove" condizionalità di bilancio europee e gli spazi per l'autonomia finanziaria regionale

ABSTRACT

The spending autonomy of the Regions between the State and the European Union from l. cost. 3/2001 to the European conditionalities on Recovery and Resilience plan

The Next generation EU is also a test on the relations between the State and the Italian Regions. This is a huge amount of resources that will also have to be spent locally.

The trend towards centralization of governance on the State level already emerges from the tenor of art. 1 d.l. 77/2021, paragraph 3 of which qualifies the provisions contained therein as "directly implementing the obligations assumed in execution of Regulation (EU) 2021/241" and "adopted in the exercise of exclusive legislative competence regarding the relations of the State with the European Union". Add to this the reference to a specific national interest.

The essay questions the constitutionality and EU compatibility of these rules that affect the state-regional relations by compressing the powers of the latter.

The rules seem to conflict not only with internal constitutional principles but also with the protection of territoriality guaranteed in the community according to the principle of subsidiarity

One way to raise the issue could be the judgment of equalization of the financial statement of the regions by the Regional Court of Auditors.

In conclusion, the principle of imputability in the discipline relating to the allocation of responsibility for non-fulfillment of EU obligations, together with the constitutional principle of proportion between functions and resources, in a context in which the principle of indifferenza is no longer so solid, would impose on the legislator a discipline of the "descending phase" of expenditure, in the implementation of the European NGU be as consistent as possible with the constitutional principles on regional financial autonomy and with the principle of loyal collaboration

¹ L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata su www.dirittoeconti.it. Il contributo è stato discusso nell'ambito del Convegno *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001*, promosso da CNR Issirfa e Federalismi.it, 13-14 ottobre 2021.

1. La tendenza all'accentramento nel governo delle finanze pubbliche: l'eccessiva distanza fra testo costituzionale e diritto costituzionale vivente

Una linea di continuità sembra percorrere la definizione dei tratti assunti dall'autonomia finanziaria regionale. Se la si osserva attraverso la lente della legislazione statale volta a dare attuazione all'art. 119 Cost., soprattutto laddove essa s'intreccia con quella dell'integrazione fra ordinamento interno a sovranazionale, emerge chiaramente una tendenza all'accentramento al governo delle finanze pubbliche ed all'uniformità².

In altri termini, la legislazione statale volta ad adattare l'ordinamento interno alle norme ed alle politiche sovranazionali si caratterizza per la costante la tendenza a costruire e qualificare come *lex specialis* la disciplina statale volta ad assicurare il rispetto dei vincoli sovranazionali (art. 117 c. 1° Cost.). Questa impostazione ha consentito al legislatore statale di derogare al punto di equilibrio costituzionale fra unità e autonomia postulato dall'art. 5 Cost. e dalle previsioni costituzionali del Titolo V, parte II Cost. e degli Statuti speciali³.

È stato così definito sul piano normativo un sostanziale potere statale di *governo* del processo d'integrazione europea sul versante dell'adattamento dell'ordinamento italiano al quadro delle norme, delle politiche e delle risorse finanziarie sovranazionali⁴, facendo leva sia sugli specifici titoli di competenza statale di cui agli articoli 117 commi 2°, 5° e Cost.⁵ sia sul principio di indifferenza del diritto UE per la distribuzione territoriale interna del potere fra Enti territoriali.

Successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 2012, facendo leva sempre sulla necessità di assicurare “compatibilità” all'autonomia finanziaria regionale e locale con i vincoli di bilancio euro-costituzionali, la legislazione statale ha fortemente costretto gli spazi di manovra fiscale delle

² In particolare, osservando lo “stato” dell'autonomia di spesa delle Regioni nella legislazione statale si può intravedere un filo rosso: il legislatore statale persegue la finalità di assicurare il rispetto dei “vincoli” di finanza pubblica posti dal diritto sovranazionale attraverso l'accentramento delle “leve” di governo della finanza pubblica allargata. Ciò si traduce nella definizione di un modello di autonomia finanziaria a finanza “derivata” in cui persistono fondi a destinazione vincolata e sono stati spesso utilizzati tagli lineari ai trasferimenti. Tale legislazione ha privato di effettività il principio di correlazione tra risorse e funzioni soprattutto per effetto della mancata definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* (G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC* 3/2019). In questo quadro, il legislatore statale ha anche “introdotto” la previsione di controlli *ex ante* ed *ex post* sulla spesa regionale e locale più incisivi rispetto a quelli previsti per la finanza statale (G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti*, cit. e L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016), per effetto prima dell'art. 7 c. 7 l. n. 131 del 2003 e poi del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. 213 del 2012, con l'evidente obiettivo politico di assicurare il rispetto del patto di stabilità “interno” e, dunque, dei vincoli UE.

³ P. CARETTI, *Potere estero e ruolo “comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 554; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 837.

⁴ M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, 433; M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2013, 470.

⁵ P. CARETTI, *Potere estero*, cit. e M. SAVINO, *L'attuazione*, cit..

Regioni. A seguito della riforma costituzionale del 2012 il legislatore statale ha fatto leva sulla riserva di competenza della legge rinforzata di cui all'art. 81 ult. c. Cost. e sul generale vincolo per tutte le pubbliche amministrazioni di coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e il fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97 c. 1° Cost.). Quest'ultimo vincolo, com'è noto, è stato rafforzato, per Regioni ed enti locali, dall'art. 119 c. 1° Cost. dal principio dell'equilibrio dei relativi bilanci declinato congiuntamente al concorso all'osservanza dei vincoli *economici e finanziari* sovranazionali.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, va ricordato che a partire dalle sentenze n. 282 del 2002, 303 del 2003 e 6 del 2004, essa ci consegna poi un quadro di relazioni fra Stato e Regioni piuttosto distante dal *testo* costituzionale: il diritto costituzionale *vivente* si caratterizza sempre più, da un lato, per l'accentuata *flessibilizzazione* del riparto di competenze legislative, dovuta alla combinazione fra sussidiarietà e principio di legalità e, dall'altro, dalla forza accentratrice del coordinamento e dell'armonizzazione della finanza pubblica, trasformata ormai in una competenza di carattere finalistico che può interferire con qualsiasi materia di competenza regionale⁶.

La crisi finanziaria del 2008 non ha fatto che accentuare la distanza fra *testo* e *diritto costituzionale vivente*, in un contesto – peraltro – in cui la “transitorietà” dell'art. 10 l. cost. 3 del 2001, per le Regioni speciali è divenuta ormai strutturale, specialmente in tema di vincoli alla finanza regionale, per l'inerzia del processo di adeguamento degli Statuti speciali⁷. Occorre, dunque, continuare nel solco delle riflessioni sulla necessità di dare attuazione all'art. 119 Cost.⁸.

2. L'attuazione del PNRR nel segno dell'accentramento del governo della spesa

Per le *dimensioni* che ha assunto l'intervento europeo in risposta al crollo del PIL ed all'aumento del debito pubblico nel corso della crisi pandemica ancora in atto è prevedibile che il

⁶ Corte cost. n. 19 del 2013 e 141 del 2016, su cui A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019, 289, spec. 306.

⁷ Ciò è accaduto nonostante si fosse registrato, soprattutto negli anni antecedenti alla crisi finanziaria avviata nel 2008, un orientamento giurisprudenziale (non univoco però) che denotava maggiore attenzione – rispetto al quadro costituzionale antecedente alla revisione del 2001 – nella ricostruzione dei limiti alla competenza concorrente sui principi di coordinamento della finanza pubblica (A. D'ATENA, *La parabola*, cit., 299 rispetto a Corte cost. nn. 390 del 2004; 417 e 449 del 2005; 118 del 2006; 45 e 489 del 2008; 237 e 297 del 2009; 156 e 326 del 2010; 147 del 2012) e i “limiti” individuati alla competenza sul coordinamento della finanza pubblica quali il requisito strutturale della provvisorietà degli interventi statali eccessivamente limitanti l'autonomia finanziaria regionale ed il divieto di prevedere vincoli troppo rigidi per le Regioni *relativi alle modalità, alle forme, agli strumenti* che devono assicurare il perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (ossia rispetto dei saldi di bilancio, cfr. spec. Corte cost. n. 262 del 2012 e n. 221 del 2013 e si vedano anche Corte cost. nn. 169 del 2007; 289 del 2008; 297 del 2009; 326 del 2010; 182 e 231 del 2001; 139, 148, 193 e 311 del 2012; 236 del 2013).

⁸ B. CARAVITA, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione (Febbraio 2005)*, par. 5, in <http://www.issirfa.cnr.it>.

processo di attuazione del PNRR assorbirà gran parte delle risorse per la *ripresa* socio-economica che intercettano competenze regionali (artt. 117 cc. 3° e 4 cost.).

In altre parole, nel breve e medio periodo è in gioco la *resilienza* del sistema dei rapporti costituzionali fra Stato, Regioni ed enti territoriali, che il legislatore dovrà preservare nell'attuazione della politica economica e finanziaria e il giudice costituzionale sarà con molta probabilità chiamato a *controllare*.

Da questo punto di vista, la legislazione di attuazione del PNRR (e dunque del Quadro finanziario pluriennale UE) sembra riproporre il modello dell'accentramento del governo delle finanze pubbliche e di compressione dell'autonomia di spesa regionale che si è già osservato specialmente negli anni della crisi dei debiti sovrani: il legislatore statale sembra far leva sulla *lex specialis euro-costituzionale* che era stata definita sulla base del principio di indifferenza per tendere alla “non applicazione” dei principi costituzionali sull'autonomia di spesa regionale al fine di assicurare il *governo dal centro* del PNRR.

Due esempi plastici di quanto appena detto sono la manovra di bilancio del 2020⁹ e, soprattutto, il d.l. 77/2021 conv. con mod. dalla l. n. 108/2021, che istituisce il quadro normativo entro cui troverà attuazione il *dispositivo* sulla ripresa e la resilienza.

Le previsioni del d.l. n. 77 del 2021, in particolare, sembrano distanti dall'accresciuta sensibilità del diritto UE per la distribuzione del potere su base territoriale sia per la volontà di rispettare maggiormente tale declinazione dell'identità costituzionale anche all'interno di *Next Generation EU*¹⁰.

La tendenza all'accentramento della *governance* sul livello statale emerge già dal tenore dell'art. 1 d.l. 77/2021 il cui comma 3 autoqualifica le disposizioni da esso recata come “direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241” ed “adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

A ciò si aggiunga il richiamo ad uno specifico *interesse nazionale* nell'orientare l'interpretazione e l'attuazione del testo del decreto legge contenuta nel secondo comma del

⁹ Specialmente attraverso la copertura di spese con “anticipazioni” dei fondi UE di *Next generation EU* (G. D'AURIA 2021 e R. PEREZ 2021) il che già di per se preludeva ad una conferma del *trend* di riduzione dell'autonomia di spesa delle Regioni durante momenti di crisi finanziaria com'era accaduto nel decennio appena concluso.

¹⁰ Sulle caratteristiche solidaristiche e dello stesso E. CHITI, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.* 4/2020, 436 ss.

medesimo articolo 1: “ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore *l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1 [...]*” (corsivo aggiunto).

Inoltre, il testo del Decreto legge 77/2021 riecheggia anche i poteri d'indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni: all'art. 2 c. 2 lett. a) d.l. n. 77 del 2021 si dispone che “La Cabina di regia *esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR*. Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività. La Cabina di regia in particolare: a) *elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali*”.

Con specifico riguardo a quest'ultima previsione va valutato, in concreto, quanto tale disciplina si possa porre in linea con le previsioni costituzionali sulla struttura e le funzioni del Governo¹¹. Peraltro, la disciplina da ultimo esaminata, non sembra essere orientata a garantire il rispetto del principio collegiale che la Costituzione italiana pone alla base della struttura e delle funzioni del governo proprio in tema di determinazione dell'indirizzo politico governativo¹².

Nulla, peraltro, è stato previsto in merito alla salvaguardia delle attribuzioni Regionali, postulando così la sussistenza di una tendenziale ascrizione all'ambito di potestà legislativa statale dell'intera attuazione del PNRR. Il che appare invero non coerente anche con i principi costituzionali che sorreggono i modelli procedurali sottesi all'impianto della stessa l. n. 234 del 2012 in tema di *responsabilità* per il rispetto del diritto UE e per lo svolgimento, in particolare, della programmazione sui fondi UE¹³.

¹¹ Questione che non si sa quanto possa essere considerata superata a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione allo stesso art. 2, con le quali si inserisce una clausola di salvaguardia dell'art. 2 l. n. 400 del 1988 ed un nuovo comma 6-*bis* che consente al Presidente del Consiglio dei ministri di “deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti”. Art. 95 Cost.. Sulla necessità di intervenire sull'art. 95 Cost. per poter realizzare l'obiettivo di far coincidere l'indirizzo politico del Governo con quello del Presidente del Consiglio A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 3/2021.

¹² Il legislatore, da questo punto di vista ha accentuato così una linea di tendenza, nella legislazione di attuazione dell'art. 95 Cost., che invece di cercare un punto di equilibrio fra principio collegiale e principio monocratico (specialmente laddove quest'ultimo si riferisce alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri), accresce i poteri di *primazia* del Presidente del Consiglio sugli altri organi necessari del Governo al punto da rappresentare una forzatura delle norme costituzionali, nonostante la Corte costituzionale abbia già messo in rilievo che nell'attuale quadro costituzionale la posizione del Presidente del consiglio debba essere *paritaria* rispetto a quella dei ministri (*primus inter pares*), dato che l'espressa attribuzione costituzionale di poteri di direzione e coordinamento si associa alla responsabilità individuale e collegiale dei singoli ministri per gli atti dei loro dicasteri e del Consiglio dei ministri. Con riferimento specifico all'evoluzione della disciplina delle relazioni fra Stato e Unione europea ed alla giurisprudenza costituzionale sulle prerogative, Corte cost. n. 24 e 120 del 2004, 269 del 2009, G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 361, spec. 366.

¹³ Si segnala, poi, che nel recente DDL governativo recante la Legge europea 2019-2020 è prevista una modifica dell'art. 43 l. n. 234 del 2012, proprio relativa ai *parametri* da utilizzare nei procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio

È inoltre indicativo che in tema di composizione della Cabina di regia, il d.l. n. 77 del 2021 preveda che essa sia “presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri” e che vi partecipino “i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta”, mentre il livello di partecipazione delle Regioni è disciplinato dal comma 5 del medesimo articolo 2 ai sensi del quale viene prevista una forma di raccordo con il sistema delle Conferenze per il tramite del Ministro degli affari regionali che dunque risulta piuttosto flebile¹⁴.

La partecipazione regionale è riservata all’attività dei Comitati (e non della cabina di regia!) si traduce, peraltro, nella partecipazione del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ed è prevista soltanto laddove “si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse” (si segnala peraltro, che la documentazione predisposta dal servizio studi del Senato erroneamente descriveva l’intervento in termini di partecipazione diretta delle Regioni alla cabina di regia!).

L’attrazione nell’alveo delle competenze legislative esclusive statali e trasversali della materia, insieme all’evidente interferenza sulle competenze delle Regioni, ha, invece, indotto il legislatore a prevedere anche altre (*ma comunque deboli*) forme di coinvolgimento delle Regioni, attraverso il sistema delle Conferenze¹⁵. Sarebbe necessario, invece, per assicurare il pieno rispetto

dell’azione di rivalsa. Tale intervento di riforma mira a *spostare* questa disciplina sul piano della competenza dei decreti ministeriali, il che, non solo, rende ancor più complessa la trama normativa volta a dare attuazione al principio dell’imputabilità e, dunque, della responsabilità per il corretto adempimento degli obblighi europei, ma lascia aperti dubbi di costituzionalità di tale attribuzione di competenza rispetto all’art. 117 c. 5° Cost.

¹⁴ Questo il testo dell’art. 2 c. 5 d.l. n. 77/2021 “Negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l’esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali, e al fine di assicurarne l’armonizzazione con gli indirizzi della Cabina di regia di cui al comma 2, del Comitato sulla transizione ecologica di cui all’art. 57-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e del Comitato interministeriale per transizione digitale di cui all’articolo 8, comma 2, del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie partecipa alle sedute della Cabina di regia e dei Comitati predetti e, su impulso di questi, promuove le conseguenti iniziative anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata.

¹⁵ Limitato agli artt. 15 c. 2; 39 c. 1 lett. d); 38 c. 2 lett. c); 59 c. 1 d.l. n. 77 del 2001). Un diretto coinvolgimento delle Regioni interessate riguarda invece la nomina delle ZES (zone economiche speciali), di cui all’art. 57 che prevede l’intesa con il Presidente della Regione interessata). Il sistema di *governance* del PNRR previsto dal decreto prevede poi alcuni meccanismi di partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali (art. 3); la Conferenza Stato-Regioni viene coinvolta in caso di dissenso di un ente territoriale nelle procedure di realizzazione di un progetto rientrante nel PNRR; ai sensi dell’art. 17 (il quale novella l’art. 8 d. lgs. n. 152 del 2006) un esperto nominato dalla Regione interessata partecipa alla Commissione tecnica per la VIA nei progetti relativi al PNRR e al Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC). Infine, l’art. 45 prevede che tre rappresentanti della Conferenza unificata partecipino ad un Comitato speciale istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici attivato in ipotesi in cui vi sia un interesse regionale. La disciplina sui poteri sostitutivi (art. 12) prevede che essi possano essere esercitati nei confronti di tutti i soggetti attuatori, ivi inclusi gli Enti territoriali chiarire effetti commi 5 e 6 su vincoli in caso di esercizio dei poteri sostitutivi e responsabilità degli enti sostituiti. L’art. 15, relativo alle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell’ambito del PNRR

del principio di leale collaborazione, un più ampio coinvolgimento del sistema delle Conferenze nella forma delle intese.

Infine, la stessa struttura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano nella parte sulle riforme “orizzontali”, si coglie quanto la “priorità” dell’attuazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti territoriali in realtà sia destinata ad essere ulteriormente procrastinata nel tempo, confermando così la linea di politica fiscale anticipata, rispetto a tale aspetto del PNRR, dalla l. n. 182 del 2020¹⁶.

3. La compressione dell’autonomia finanziaria di spesa per effetto del principio di indifferenza e del “doppio intreccio federale”

Sino al Trattato di Lisbona, l’indifferenza dell’Unione per la posizione costituzionale delle Regioni, unitamente alla *primauté* del diritto UE ha agevolato l’azione politico-normativa dello Stato di deroga dell’ordine costituzionale delle competenze, trasformando le funzioni di politica economica e finanziaria delle Regioni in strumenti di esecuzione delle decisioni di politica economica e finanziaria dello Stato¹⁷.

Così lo Stato ha realizzato quella “europeizzazione delle competenze Regionali”, specialmente in materia di spesa, senza bilanciarla con adeguate “forme di compensazione”¹⁸.

Ciò è avvenuto anche se la revisione costituzionale del 2001, com’è stato efficacemente rappresentato¹⁹, aveva tracciato una diversa via per l’integrazione fra ordinamenti, basata sul “concorso” fra Regioni e Stato nell’attuazione degli obblighi europei²⁰.

prevede il parere della Conferenza permanente Stato-Regioni nella loro definizione con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze e stabilisce forme di semplificazione nell’uso delle risorse in deroga alla disciplina contabile vigente relativa all’utilizzo del risultato di amministrazione e al mantenimento in bilancio delle risorse in conto capitale. In sede di conversione in legge la partecipazione diretta e le attribuzioni delle Regioni nei procedimenti attuativi del PNRR non sono state sostanzialmente amplificate, eccetto che per le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006, in cui è stata introdotta l’intesa con la regione interessata nei per le opere di cui all’allegato I-bis parte seconda d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 18 *bis* d.l. n. 77 del 2021 introdotto dalla legge di conversione (l. n. 108 del 2021); l’allegato I-bis alla parte II d.lgs. 152 del 2006 introdotto dal d.l. n. 77 del 2001 riguarda riguarda le “Opere, impianti e infrastrutture necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999.”, dunque la riconversione energetica *green*).

¹⁶ Cfr. PNNR ITALIA, 74-75 e art. 1 cc. 183 ss. l. n. 178 del 2020 oltre alle modifiche apportate al d.lgs. n. 68 del 2001 ad opera della l. n. 176 del 2020.

¹⁷ Si vedano A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1401 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea*, cit.. Anche studi recenti come A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale*, 30 novembre 2016 in *Diritti regionali I-2017*, ritengono perduri tale assetto.

¹⁸ A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., 1419.

¹⁹ P. CARETTI, *Potere estero*, cit..

²⁰ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012*, cit. Il “concorso” nell’attuazione degli obblighi sovranazionali avrebbe dovuto portare alla definizione di regole di procedura per la sua realizzazione espressione del principio di leale collaborazione, nel senso di un ampliamento delle attribuzioni regionali rispetto all’assetto già consolidato. Ciò sarebbe stato possibile facendo leva anche sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale di fine anni ’90 (sent. n. 126 del 1996) che

Di certo, però, l'assenza di forti garanzie di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e gli orientamenti restrittivi in tema di *locus standi* delle Regioni dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea CGUE hanno reso difficilmente censurabili le norme sull'accentramento dei poteri di governo dei raccordi fra ordinamenti detenuti dallo Stato²¹.

Il quadro normativo dell'Unione è stato però attraversato da importanti mutamenti che consentono di ritenere che autonomia e responsabilità degli enti territoriali sub-statali siano anche garantite dall'art. 4 par. 2 TUE, come ha avuto modo di ribadire la Corte di Giustizia dell'Unione europea: «qualora le disposizioni dei Trattati o dei regolamenti riconoscano poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati organi interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati (sentenza Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punto 49) [...] la ripartizione delle competenze [...] non può essere messa in discussione, in quanto essa ricade nell'ambito della tutela conferita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che obbliga l'Unione a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»²².

4. La leale collaborazione e la resilienza istituzionale: accorciare la “distanza” fra testo costituzionale ed attuazione costituzionale in tema di autonomia di spesa delle Regioni

Sia i parametri UE posti a presidio della *primauté* del diritto UE, sia i parametri costituzionali che incidono sulla costruzione del *sistema euro-costituzionale* dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni sono oggi centrati sull'obiettivo *della resilienza istituzionale*²³, espressione che, *insieme al principio della sana gestione finanziaria*, rappresenta la più recente *declinazione* normativa del concetto dello *stato di diritto* nel diritto UE²⁴. È dunque necessario assicurare, da questo punto di vista, non solo l'*efficienza allocativa* delle risorse, ma anche l'*effettiva capacità* di spesa per l'esercizio delle competenze attribuite agli Enti territoriali onde assicurare effettività al principio di *responsabilità* nelle decisioni in materia finanziaria assunte da Stato e Regioni (si veda la

consentivano già alle Regioni di dare effetti, mediante l'esercizio dei loro poteri normativi (e dunque anche delle attribuzioni in materia finanziaria) al diritto dell'Unione (si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 239 del 2004, 151 del 2011, 63 del 2012).

²¹ G. RIVISECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit.

²² CGUE C-156/13 *Digibet e Albers*, sent. 12 giugno 2014, par. 33 e 34.

²³ Reg. UE 2021/241 *considerando* nr. 10.

²⁴ Reg. UE 2020/2092 *considerando* nn. 11 e 13.

giurisprudenza costituzionale sul PAC e il contenzioso fra Stato e Regione siciliana degli anni 2019-2020 di cui si dirà nei paragrafi seguenti).

Se si osserva poi l'evoluzione del diritto UE in materia di politiche di spesa per la coesione e sviluppo regionale e, in particolare la recente disciplina in tema di esecuzione del quadro finanziario pluriennale, si può ritenere che anche le Regioni, da un lato, possano essere considerate autorità di bilancio laddove operino in esecuzione del bilancio UE e che, dall'altro, la *primauté* non possa essere automaticamente giustificare la costruzione, a livello interno, di un *sistema parallelo* di norme sull'autonomia finanziaria volto a spostare sul livello statale il governo delle decisioni di spesa senza un'adeguata garanzia del principio di leale collaborazione. Peraltro, l'assenza dei moduli della leale collaborazione (coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni mediante intese, in particolare, piuttosto che partecipazione alla Cabina di Regia nella programmazione degli interventi del PNRR), renderebbe di fatto del tutto illogica la presenza, nell'ordinamento interno, anche dell'azione di rivalsa. Ove il diritto UE imponesse o consentisse di allocare il governo della spesa in esecuzione del bilancio UE interamente sullo Stato senza coinvolgere le Regioni nella programmazione, si comprimerebbe in modo forte l'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni e le si configurerebbe come *terminali di esecuzione* della decisione politico-amministrativa statale di attuazione delle politiche di bilancio UE. Ciò deresponsabilizzerebbe inevitabilmente le Regioni e i *fallimenti allocativi* della spesa in esecuzione di *Next generation EU* non potrebbero essere imputati alle Regioni, pure coinvolte nell'attuazione del bilancio. Sarebbe allora difficile provare che esistono *rimedi* efficaci a garanzia dell'effettività agli obblighi UE e, in particolare, la stessa azione di rivalsa sarebbe difficilmente giustificabile ed attivabile. In altre parole, senza autonomia finanziaria non può esservi responsabilità finanziaria e autonomia e responsabilità sono volte ad assicurare efficienza nella spesa, ossia che le politiche finanziarie di coesione, ripresa e resilienza possano raggiungere i *target* previsti (fra cui, peraltro, vi è la stessa resilienza istituzionale).

D'altro canto, configurare le Regioni come meri terminali amministrativi di esecuzione di decisioni di spesa a valere sul bilancio dell'UE stabilmente allocate sul livello statale senza il ricorso alla partecipazione delle Regioni alla fase della programmazione della spesa, contrasterebbe non soltanto con il principio di leale collaborazione (e le forme della sua manifestazione: le intese nel sistema delle Conferenze), ma, soprattutto con il principio di autonomia e responsabilità finanziaria desumibile dall'art. 119 Cost.: il principio di proporzione fra risorse e funzioni.

Tali principi, già di per sé imporrebbero di sviluppare una riflessione sulla necessità di ridimensionare la distanza fra “testo costituzionale” e “attuazione” degli articoli 117 e 119 Cost.

A ciò si aggiunga, poi, che sul piano dell'interpretazione dei parametri europei e costituzionali che riguardano l'autonomia finanziaria di spesa, con riferimento alle Regioni, oggi è praticabile

un'interpretazione dei Trattati UE che sia “costituzionalmente” orientata, dato che il diritto primario dell'Unione presenta norme che inducono a ritenere che vi sia stato un temperamento del primato e che siano presenti degli *autolimiti* allo stesso, al fine di rispettare l'ordine costituzionale delle competenze fra Stati ed Enti territoriali.

Inoltre, le *nuove condizionalità europee di bilancio*, introdotte a seguito del nuovo quadro finanziario pluriennale, consentono restituire spazi all'autonomia finanziaria regionale.

Non va dunque trascurato che la tendenza all'accentramento del governo della spesa a valere sul bilancio UE potrebbe essere frenata per via giurisdizionale, non solo attraverso il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ma anche mediante l'esercizio delle attribuzioni spettanti alla Corte dei Conti in sede di parificazione dei rendiconti e di controllo sui bilanci (si richiamano, a tal riguardo, le recenti pronunce della Corte costituzionale in tema di legittimazione della Corte dei conti a rimettere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale e le recenti ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, di cui si discuterà nei paragrafi seguenti).

Considerando l'attuale quadro ordinamentale, dunque, le recenti tendenze della legislazione finanziaria e l'attuazione del PNRR, destano qualche perplessità proprio per l'assenza di meccanismi che consentano di assicurare la partecipazione alla fase della programmazione della spesa legata all'attuazione del PNRR.

4.1. I Trattati UE oltre il principio di indifferenza e verso la garanzia dell'autonomia regionale

Quanto all'interpretazione dei trattati Ue e delle condizionalità europee orientata alla garanzia dell'autonomia regionale si osserva che alla base della *lex fiscalis* dell'Unione europea vanno oggi posti il principio dello stato di diritto e del rispetto dell'identità costituzionale e, con riferimento specifico alle politiche europee di coesione sociale e territoriale, il *principio di territorialità*²⁵.

Tutti e tre i principi comportano, necessariamente, la valorizzazione dell'autonomia e responsabilità delle Regioni nella spesa e nell'attuazione del quadro finanziario pluriennale europeo.

²⁵ Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la dottrina rilevava che la presenza nei trattati del principio di sussidiarietà, pur non scalfendo la “competenza costituzionale” degli Stati membri, salvaguardata dall'ordinamento sovranazionale, avrebbe potuto contribuire ad “indirizzare” la struttura organizzativa della distribuzione del potere all'interno degli Stati, potendo essere ritenuta una “embrionale” clausola di “omogeneità” costituzionale volta ad assicurare all'UE il potere di esercitare una “propria politica costituzionale, nei confronti degli stati che la compongono” orientata alla “utilizzazione di modelli di ripartizione delle competenze interne ispirati al principio di sussidiarietà” (A. D'ATENA, *Op. cit.*, 1423-1424). Ad alcuni decenni di distanza può dirsi che questa tesi ha colto nel segno.

Ci si riferisce in particolare all'art. 2 TUE che contiene la clausola sullo stato di diritto (ed al connesso art. 7 TUE); all'art. 6 TUE che pone quella sulla qualificazione dei diritti fondamentali come “valori” che ispirano e guidano il processo d'integrazione europea; all'art. 5 TUE, che ha ribadito il principio di sussidiarietà ed alle sue “forme” di attuazione con riferimento ai Parlamenti nazionali; all'art. 4 par. 2 TUE la clausola di garanzia dell'uguaglianza fra Stati e della identità nazionale che può essere ed è stata già utilizzata in funzione di *voice* o di *exit* da parte delle Corti costituzionali nazionali²⁶.

Con riferimento ai riflessi della clausola d'identità costituzionale, è stato innanzitutto rilevato che essa comporta “il ridimensionamento della tesi dell'indifferenza del diritto dell'Unione rispetto all'articolazione interna degli Stati”²⁷.

Ciò è avvenuto anche a seguito dei meccanismi di garanzia politica e giurisdizionale del principio di sussidiarietà nei trattati e al nuovo ruolo del Comitato delle Regioni²⁸.

Non può quindi più essere ritenuto che il diritto UE non sia tenuto a rispettare “il rilievo di enti politici territoriali *pleno iure*” delle Regioni²⁹.

Anzi, va ricordato che, da un lato, l'art. 4 par. 2 TUE ha assunto sempre maggiore rilevanza nella ricostruzione del *locus standi* delle Regioni nell'impugnativa di atti dell'Unione che limitano in modo diretto l'esercizio di una competenza specifica ad essi attribuite dalle Costituzioni nazionali³⁰ e, dall'altro, che la Corte di giustizia ha già statuito che il principio di uniformità nell'attuazione del diritto dell'Unione non consente di “mettere in discussione” la ripartizione interna delle competenze fra Enti territoriali basata su norme di rango costituzionale³¹.

²⁶ In particolare, per la “voice”, ci si riferisce alla giurisprudenza costituzionale italiana a partire da Corte cost. nn. 269 del 2017, 20/2019 e ord. n. 115/2019; e per la “exit” all'*Identitätskontrolle* della Corte costituzionale tedesca; sul tema si vedano S. NINATTI – O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quad. cost.*, 2020, 191.

²⁷ G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea* in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Napoli, 2018, 37.

²⁸ Su quest'ultimo non ci si soffermerà ma si rinvia nuovamente a G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali*, cit. e ad F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 3-4/2020, 763, e C. DRIGO, *La Corte costituzionale e le autonomie. Riflessioni a margine di un percorso a geometria variabile*, in *Federalismi.it* 7/2018.

²⁹ Ancora, C. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali*, cit.

³⁰ AG BOBEK Concl 16 luglio 2020 causa C-352/19P *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, in dottrina oltre a G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali*, cit., C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi.it* n. 2/2017, 2 ss.

³¹ CGUE sent. 12 giugno 2014 causa C-156/13 *Digibet e Albers*.

Il *primato* del diritto dell'Unione, che aveva giustificato quel regime derogatorio pre-Lisbona è dunque divenuto oggi di un primato *temperato*, in particolare per effetto dell'art. 4 par. 2 TUE³². Dunque, se prima la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale non era opponibile come un "controlimite" di cui alla sent. 170 del 1984 (e dunque poteva essere "ridimensionata" senza comprimerne però il nucleo duro), l'art. 5 Cost., oggi costituisce un "autolimite" per il diritto UE e la legislazione statale che vi dà attuazione³³.

4.2. L'integrazione fra la giurisprudenza sul bilancio come bene pubblico e "la lex fiscalis" euro-costituzionale: autonomia e responsabilità; efficienza allocativa delle risorse e test di "ragionevolezza"

Altro aspetto d'interesse per il tema di cui qui si discute, riguarda il controllo di legittimità costituzionale delle norme che delimitano gli spazi di autonomia di spesa delle Regioni nell'attuazione del bilancio dell'Unione.

A tal riguardo si muove da quanto detto sul primato temperato e gli autolimiti, ossia che il Legislatore nazionale non può più far poggiare la linea di politica legislativa volta a ridimensionare l'autonomia regionale (ivi compresa quella di spesa delle Regioni) sulla base del principio d'indifferenza del diritto UE rispetto alla natura ed alla posizione costituzionale di tali Enti.

Dunque, la *specialità* delle regole e delle procedure volte ad assicurare l'integrazione fra i due ordinamenti e, in particolare, in materia finanziaria, l'*osservanza* dei vincoli sovranazionali (art. 119 c. 1° Cost.), si può giustificare soltanto se poggia su altri interessi o principi di rango costituzionale.

Queste ultime considerazioni sono importanti, dato che le "correzioni" all'accentramento del governo della spesa a favore dell'autonomia delle Regioni – negli stretti limiti in cui si sono prodotte – sono intervenute su spinte "esogene", legate all'evoluzione del quadro normativo sovranazionale, piuttosto che su una rinnovata visione del regionalismo da parte del legislatore statale³⁴ e (anche se episodicamente), ad opera della Corte costituzionale.

³² Sulla concettualizzazione del primato "temperato" e degli autolimiti M. CARTABIA, "Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali, in *DUE*, 2005, 582 e A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale. Primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 1309.

³³ Come si vedrà in seguito, si ritiene che ove si saldasse questa linea di interpretazione dell'art. 5 Cost. con la giurisprudenza sul primato temperato che emerge dagli orientamenti della Corte costituzionale (Corte cost. n. 269 del 2017, 20 del 2019, ord. 117 del 2019, ord. 182 del 2020), gli "autolimiti" potrebbero avere un riflesso sul controllo di legittimità costituzionale della legislazione statale in tema di attuazione di obblighi e vincoli finanziari sovranazionali che potrebbe determinare un *revirement* degli orientamenti che appaiono – a prima vista – consolidati nella giurisprudenza costituzionale sulla *idoneità* del processo di integrazione europea a determinare la deroga al normale riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

³⁴ P. CARETTI, *Potere estero*, cit.

In particolare, è attraverso principio di ragionevolezza che deve essere svolto il controllo di legittimità costituzionale delle norme statali che *derogano* al normale ordine delle competenze, valorizzando i profili dell'*efficacia* e della *tempestività* delle misure adottate per assicurare rispetto dei vincoli economici e finanziari europei.

In altre parole, la compressione dell'autonomia regionale può essere giustificata solo se ragionevole, solo se le norme statali derogatorie delle attribuzioni costituzionali delle regioni sono volte a perseguire efficacia e tempestività nell'adempimento degli obblighi sovranazionali e sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

Vi sono alcune pronunce della Corte costituzionale sulle quali è opportuno soffermarsi a tal riguardo, perché iniziano a strutturare dei *test* attraverso i quali potrebbero aprirsi interessanti prospettive per la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale.

Il primo gruppo di decisioni sono le sentenze nn. 13 del 2017 e 57 del 2019 che riguardano il contenzioso insorto fra la Regione Umbria e lo Stato su un particolare istituto volto a dare esecuzione ai programmi di investimento europei (in particolare al FESR): il Piano di Azione e Coesione (PAC)³⁵.

Mentre con la prima delle due sentenze è stata sanzionata l'irragionevolezza di scelte legislative che impedivano alla Regione di programmare la spesa sui fondi derivanti da investimenti UE (FESR), perché rendevano *impossibile* l'utilizzo dei fondi (data la tempistica prevista dalla disciplina statale); con la seconda è stata censurata la condotta omissiva dell'amministrazione statale rispetto al giudicato costituzionale. Rispetto alla sentenza n. 57 del 2019, pure salutata con favore³⁶, si manifestano comunque alcune obiezioni tecniche che rendono difficoltoso portare ad effettiva esecuzione il giudicato costituzionale al di fuori di accordi transattivi fra Stato e Regioni³⁷. A tal riguardo, si può però anche ipotizzare la possibilità di attivare un "canale" alternativo rispetto alla giustizia amministrativa (ottemperanza) o civile (azione di accertamento e successivamente procedure esecutive) che potrebbe essere il giudizio di parifica dei rendiconti di Stato e Regione (Corte dei conti) che consentirebbe, da un lato, di quantificare le poste e, dall'altro, di limitare i margini di manovra finanziaria statale. Si amplierebbero così, corrispondentemente quelli regionali utilizzando le tecniche di sindacato sugli atti di natura finanziaria definite ad esempio nelle sentenze

³⁵ Il PAC è un istituto che consentiva allo Stato di *riprogrammare* le risorse destinate all'Italia in virtù del FESR, fondo basato peraltro sul principio di territorialità che lo Stato riusciva "ad aggirare" attraverso la disciplina interna di attuazione.

³⁶ G. RIVISECCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giur. cost.*, 2019, 804 ss.

³⁷ G. RIVISECCHI, *Quando l'impiego statale*, cit., mette in rilievo l'assenza di un titolo esecutivo, la difficoltà a praticare la via del giudizio di ottemperanza.

della Corte costituzionale 101 del 2018 e 6 del 2019. Ciò consentirebbe da un lato di salvaguardare al contempo la discrezionalità del legislatore e la legalità finanziaria sul piano costituzionale *proiettando* sugli esercizi futuri l’obbligo di introdurre delle priorità di spesa al fine di adeguare la decisione finanziaria al giudicato costituzionale (o, eventualmente, di attivare in seguito le procedure esecutive).

Questa coppia di decisioni apre scenari interessanti per la tutela dell’autonomia di spesa delle Regioni nel processo d’integrazione europea considerando anche che nel nuovo quadro finanziario pluriennale e nella disciplina ad esso relativa appaiono rinforzati, come si vedrà, gli strumenti di tutela della legalità finanziaria e degli interessi finanziari dell’Unione.

Si ritiene che, in caso di “impossibilità” della Regione di dare attuazione alla disciplina UE di investimento, in altre parole, a seguito di una prima declaratoria d’illegittimità costituzionale potrebbero anche essere attivati meccanismi di garanzia degli interessi finanziari dell’Unione nel sistema dei rimedi euro-costituzionale (ricorso per inadempimento e successivamente ricorso in carenza).

In particolare, ciò sarebbe possibile se si saldasse il recente indirizzo giurisprudenziale che ha preso avvio con i rinvii pregiudiziali di cui Corte cost. n. ord. n. 117 del 2019 e 182 del 2020) con quello delle pronunce appena richiamate (spec. Corte cost. n. 57 del 2019), perché ciò darebbe *corpo* costituzionale al principio dell’identità costituzionale di cui all’art. 4 TUE con riferimento al principio autonomista, nella struttura che assume nell’ordinamento costituzionale italiano con riferimento alla sua *pietra angolare*: l’autonomia finanziaria regionale e locale³⁸.

³⁸ La saldatura fra il primato temperato-identità costituzionale e principi costituzionali del diritto del bilancio consentirebbe peraltro di sviluppare anche a livello UE una visione delle manovre di bilancio maggiormente rispettosa della struttura costituzionale delle democrazie pluraliste (sulla irriducibilità delle manovre di bilancio a meri strumenti di garanzia della stabilità finanziaria L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it* I-2013, P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *federalismi.it* 13/2016; M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA. VV., *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 1; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017. Sul tema G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri Quaderni* 2011, 145.

Si ritiene sia possibile proiettare la visione del bilancio come bene pubblico con tutti i suoi corollari, fra cui in particolare quelli che rilevano la sussistenza di una spesa costituzionalmente necessaria (corte cost. n. 197 del 2007 e 62 del 2020), il principio di proporzione fra funzioni e risorse (Corte cost. n. 6 del 2019), la contabilità di mandato (Corte cost. n. 115 del 2020) e l’equità intra ed intergenerazionale (Corte cost. 18 del 2019) sull’interpretazione delle clausole dei Trattati europei che impongono di tutelare l’identità costituzionale, ivi comprese le autonomie territoriali (art. 4 par. 3 TUE) e di valorizzare il principio di sussidiarietà (art. 5 TUE). Si ritiene che tale percorso interpretativo sia il più coerente con il fine perseguito dalle politiche dell’Unione d’investimento *post-pandemiche che mirano* ad assicurare la *resilienza istituzionale e la sana gestione finanziaria*, concetti chiave del diritto del bilancio sovranazionale *post-pandemico* da *elaborare* in coerenza con la struttura costituzionale del principio di sana gestione finanziaria (Corte cost. n. 4 del 2020, CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018). Come si vedrà nel prossimo paragrafo, questo scenario è oggi praticabile proprio alla luce delle condizionalità di bilancio legate al rispetto dello stato di diritto.

Il secondo gruppo di pronunce cui ci si riferisce è stato reso negli anni fra il 2017 ed il 2020.

Si tratta delle sentenze nn. 143 del 2017, 190 del 2019 e 5 del 2020, da un lato, e della coppia costituita da Corte cost. n. 197 del 2019 (compresa l'ordinanza istruttoria allegata in calce alla decisione) e la sent. n. 62 del 2020.

Tutte queste decisioni sono accomunate alla sent. n. 13 del 2017 rispetto all'uso del sindacato di ragionevolezza della legislazione statale relativa all'attuazione delle politiche e dei finanziamenti UE regionali *sub specie* di efficacia ed efficienza della spesa. Fa eccezione sul piano della disciplina soggetta a controllo, la sent. n. 5 del 2020, che utilizza il sindacato di ragionevolezza per controllare la legittimità costituzionale di una legge regionale impugnata dallo Stato per violazione del principio di sussidiarietà verticale utilizzato dalla Regione per attrarre competenze a danno dei Comuni.

In tutte queste sentenze la Corte costituzionale afferma “la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (sentenza n. 5 del 2020)” (Corte cost. n. 62 del 2020) e valuta alla luce dell'effettiva tutela di tale interesse la legittimità costituzionale delle norme impuginate.

A ciò si aggiunga che, la tecnica utilizzata nella coppia di decisioni costituita dalla ordinanza istruttoria in calce alla sent. n. 197 del 2019 e dalla pronuncia n. 62 del 2020 (che riguardano il contenzioso fra Stato e Regione siciliana sulla riprogrammazione di fondi europei della programmazione 2014-2020 ai sensi del reg. UE n. 1303/2013), consente di apprezzare la profondità che può assumere il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi sugli atti di natura finanziaria laddove si attivino i poteri istruttori, profondità che consente un *effettivo* controllo di ragionevolezza delle scelte finanziarie dello Stato e delle Regioni *sub specie* della loro compatibilità con l'interesse all'effettiva utilizzazione delle risorse finanziarie di derivazione europea sul territorio (in quelle decisioni i poteri istruttori della Corte costituzionale si attivano e vengono utilizzati come strumento di invero del principio di trasparenza dei conti pubblici).

Uno sviluppo di questo tipo di sindacato potrebbe consentire, a livello interno, di dare piena attuazione ai canoni UE di distribuzione delle risorse per le politiche di coesione territoriale, poiché aiuterebbe ad assicurare maggiore trasparenza – e dunque ragionevolezza – alle decisioni di politica di spesa statali – nel trasferimento delle risorse di derivazione UE alle Regioni (ed agli altri enti territoriali) – e alle decisioni regionali di allocazione di tali fondi.

È evidente, infatti, dal tenore della sentenza n. 62 del 2020 che la controversia fra Stato e Regione siciliana sulla decisione di bilancio regionale non ha visto “cedere” la posizione della Regione dato che la stessa ha dimostrato attraverso le risultanze istruttorie che la propria decisione di spesa era coerente con le finalità della disciplina UE rilevante in materia, mentre, al contrario, emergeva l’opacità della decisione statale e l’inadeguatezza delle procedure di attuazione della spesa su fondi UE.

4.3. Le “nuove” condizionalità di bilancio europee e gli spazi per l’autonomia finanziaria regionale

L’intreccio fra le clausole orizzontali sullo stato di diritto e sull’identità costituzionale nel diritto dell’Unione apre interessanti prospettive per la tutela dell’autonomia finanziaria regionale sul versante della spesa, se letto alla luce della tesi del primato temperato e degli autolimiti.

Va considerato innanzitutto che tali clausole assumono un rilievo particolare nella disciplina di loro “attuazione” che riguarda la condizionalità di bilancio sullo stato di diritto³⁹.

A tal riguardo, qui si muove dalle considerazioni di quella dottrina che ritiene possibile affiancare all’art. 7 TUE una disciplina di attuazione dell’art. 2 TUE quale quella contenuta nel reg. UE 2020/2092, collegata al Quadro finanziario pluriennale⁴⁰.

La *ratio* delle condizionalità sullo stato di diritto è, in effetti, quella di assicurare la resilienza e la ripresa *istituzionale*, socio-economica all’interno dell’Unione europea declinandola anche sul versante della coesione *territoriale*, in un contesto di grave crisi economica e finanziaria dell’intera Unione.

Le condizionalità legate all’attuazione degli investimenti ed all’esercizio del nuovo quadro finanziario pluriennale dell’Unione rappresentano la proiezione giuridica di un processo politico che nel secondo semestre del 2020 ha visto l’UE attivare la *general escape clause* al Patto di stabilità e crescita⁴¹.

³⁹ Tale disciplina, delineata durante la crisi sanitaria da COVID-19, è stata però già fortemente criticata sul piano della compatibilità con l’art. 7 TUE da E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”*: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l’Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020), in *Federalismi.it*, 29/2020; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico: la grande illusione*, Milano, 2021, e sottoposta al vaglio della Corte di giustizia dell’Unione europea (Ricorso proposto l’11 marzo 2021 *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea* Causa C-156/21 e Ricorso proposto l’11 marzo 2021 *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea* C-157/21).

⁴⁰ A. VON BOGDANDY, *Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*, in *CMLR* 57: 705–740, 2020.

⁴¹ Art. 5 par. 1, art. 6 par. 3; art. 9 par. 1 art. 10 par. 3 reg. CE n. 1466/97 e art. 3 par. 5, art. 5 par. 2 reg. CE n. 1467/97 introdotte con i reg. UE nn. 1175/2011 ed 1177/2011 ed attivata concretamente a marzo 2020 Comunicazione sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita del 20 marzo 2020 COM (2020) 123, cfr. anche la successiva ECOFIN 23 marzo 2020 Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell’UE sul Patto di

Le condizionalità sono dunque volte ad assicurare il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, ossia il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto, del rispetto dei diritti umani, qualificati dal Trattato come valori comuni agli Stati membri «in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» (art. 2 TUE).

Si apre così la concreta possibilità di una effettiva integrazione fra diritto costituzionale del bilancio come bene pubblico e diritto del bilancio dell'Unione europea, che consenta di declinare in chiave solidaristica il principio di sostenibilità del debito⁴².

Quanto alle condizionalità di bilancio introdotte nel diritto derivato, si consideri che i rapporti fra il reg. UE 2020/2092 sulla condizionalità dello stato di diritto e i regolamenti “di settore” relativi al dispositivo sulla ripresa e resilienza (reg. UE 2021/241), alle disposizioni comuni (reg. UE 2021/1056 sulle disposizioni comuni) e specifiche relative ai fondi che costituiscono strumenti di attuazione della politica di coesione (reg. UE 2021/1057 FSE+; reg. UE 2021/1058 FESR; reg. UE 2021/1059 INTERREG), rendono le condizionalità sullo stato di diritto *trasversali* rispetto al regime giuridico applicabile ai fondi ed al dispositivo sulla ripresa e resilienza⁴³.

stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19; Consiglio europeo 25-26 marzo 2020 Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo par. 16.

⁴² Resta però da valutare quale tipo di integrazione viene immaginata fra identità costituzionale nazionale, quadro finanziario pluriennale (art. 322 TFUE), politiche economiche e monetarie e politiche di coesione. Insomma, bisognerà osservare se la tendenza del diritto UE a “ridurre” i processi di bilancio degli Stati membri (e gli interventi di politica economica e monetaria delle istituzioni UE) a strumento di politica economica vedrà una lenta e progressiva trasformazione in una direzione maggiormente rispettosa dell'identità costituzionale degli Stati di democrazia pluralista consolidatisi nel II Novecento, dando dunque risposte differenti rispetto a quelle offerte in passato per fronteggiare la crisi economica apertasi nel 2008 e poi trasformata in crisi dei debiti sovrani (sul tema P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio*, cit., G. AMATO, Y. MÉNY, C. BARBIER, D. NATALI, *Muddling through the Crisis: The Contradictions of Recent EU Reforms*, in *Riv. ital. pol. pubbliche*, 2/2013, 173).

⁴³ Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, poi, è uno strumento di politica economica che opera nell'ambito del bilancio UE. Infine, la disciplina sui diversi fondi per le politiche di coesione è strumento di attuazione di politiche che hanno assunto, com'è noto, con Lisbona una connotazione che rafforza la loro dimensione territoriale, e sono anch'esse forme di attuazione del bilancio dell'Unione. La disciplina del dispositivo sulla ripresa e la resilienza e sui fondi strutturali prevede forme di raccordo fra le condizionalità di bilancio legate al Patto di stabilità e crescita (cfr. considerando nn. 1, 4 e 29 e art. 10 per il reg. UE 2021/241 e reg. UE 2021/1060 recante le disposizioni orizzontali sui vari fondi di attuazione delle politiche di coesione, che prevede forme di raccordo fra le politiche economiche e quelle di coesione, dunque anche con il semestre europeo e le condizionalità di bilancio legate al PSC ai considerando nn. 15, 16, 25 e 26 ed artt. 19 e 20 reg. UE 2021/1060). Ma il dispositivo prevede anche raccordi fra le vecchie e le “nuove” condizionalità legate al quadro finanziario pluriennale esitato a fine 2020 (la disciplina sul dispositivo e sulla coesione ricade anche nell'ambito materiale di cui art. 322 TFUE, così reg. UE 2021/1056 considerando nn. 1 e 7; quanto al reg. UE 2021/241, si ricorda che è stato adottato a seguito del reg. UE 2020/2094 che all'art. 3 detta disposizioni specifiche per l'attuazione del bilancio dell'Unione e si veda specificamente il considerando nr. 71 ed artt. 6 e 8 reg. UE 2021/241). Ciò non vuol dire che le nuove condizionalità rafforzino quelle “vecchie”, questo perché le nuove condizionalità (la disciplina sul dispositivo e quella sulle politiche di coesione) prefigurano una più stretta integrazione fra politiche economiche e di coesione che le lega anche al quadro finanziario pluriennale dell'UE, il quale, come si è già detto, pone le condizionalità sullo stato di diritto come nuovo perno del “sistema” di vincoli finanziari di spesa.

Dunque le regole UE della disciplina di “settore” sul dispositivo, anche se non sembrano – nel loro tenore letterale – offrire forme di maggiore garanzia delle autonomie territoriali, vanno intese alla luce della ratio ad esse sottesa: deve essere considerato che l'impianto dell'intero regolamento mira ad assicurare anche la resilienza istituzionale degli Stati

Posto ciò, il reg. UE 2020/2092 considera violazioni dei principi dello stato di diritto quelle “che si ripercuotono sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche e sull’effettivo controllo giurisdizionale” (considerando nr. 15 reg. UE 2020/2092) e ritiene “fondamentale che i legittimi interessi dei destinatari finali e dei beneficiari siano adeguatamente tutelati” (considerando nr. 19 reg. UE 2020/2092). L’art. 3 del reg. UE 2020/2092 poi stigmatizza come “indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto” alla lett b) “la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane” a “scapito” del “corretto funzionamento” di “autorità pubbliche” e l’art. 4 par. 2 lett a) reg. UE 2020/2092 e dispone che integri una violazione dei principi dello stato di diritto quella che interessa “il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell’Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell’Unione, in particolare nell’ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni”. A tal riguardo può avere un sicuro rilievo il principio costituzionale di proporzione fra risorse e funzioni di cui all’art. 119 Cost. a garanzia, qui, dell’autonomia di spesa regionale in ambiti di propria competenza.

Inoltre, l’art. 4 par. 3 lett. d) reg. UE 2020/2092 qualifica come violazione dello stato di diritto anche l’assenza di effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità che eseguono il bilancio o effettuano i controlli, l’*audit*, la sorveglianza finanziaria (o reprimono le frodi, corruzione o altre violazioni del diritto UE relativo all’esecuzione del bilancio dell’Unione ed alla tutela degli interessi finanziari dell’UE)⁴⁴. A

membri, dunque a consolidare ed irrobustire le istituzioni ed i principi di struttura degli ordinamenti nazionali. Dall’altro, il reg. UE 2021/241 non costituisce un “sotto-sistema” di norme “isolato” da quelle poste a fine 2020 per dar corso al cambio di paradigma conseguente alla pandemia da COVID-19 (sul tema BILANCIA 2020) .

Il regolamento 2092/2020 sulle condizionalità di bilancio presenta, infatti, un impianto che può rafforzare l’autonomia finanziaria regionale. In primo luogo, l’esecuzione del bilancio dell’Unione implica il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, di cui lo stato di diritto è un presupposto essenziale (considerando nr. 7 reg. UE 2020/2092), principi sui quali esiste ad oggi un corposo *acquis* della giurisprudenza costituzionale italiana, peraltro (sulla responsabilità democratica e la contabilità di mandato). In secondo luogo, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha già messo in rilievo la centralità del principio di imputabilità nella disciplina relativa alla allocazione della responsabilità per mancato adempimento agli obblighi UE, principio d’imputabilità che mira alla «prevenzione» delle violazioni del diritto UE «attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell’attuazione del diritto europeo» (C. cost. 219/2016).

⁴⁴ Quanto alla disciplina attuativa delle politiche di coesione, il reg. UE 2021/1060 ribadisce che la responsabilità per la preparazione e l’attuazione dei programmi deve essere allocata sul livello territoriale appropriato (considerando nr. 13 reg. UE 2021/1060) secondo un approccio di *governance* a “più livelli” che “assicura” il coinvolgimento delle “autorità” regionali e locali (considerando nr. 14 ed articoli 7 ed 8 reg. UE 2021/1060). È dunque secondo il principio del partenariato che bisogna procedere all’attuazione di tali politiche. Inoltre, in tale regolamento, il principio di territorialità viene rafforzato sul versante delle garanzie delle attribuzioni (e delle responsabilità) degli Enti territoriali competenti per gli “investimenti territoriali integrati”, ossia per “lo sviluppo locale di tipo partecipativo, denominato “Leader” nell’ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), o altri strumenti territoriali a sostegno di iniziative elaborate dallo Stato membro”. Infatti, in tali ipotesi si immaginano prescrizioni minime sul contenuto delle strategie territoriali che mirano a farle sviluppare ed approvare “sotto la responsabilità delle pertinenti autorità”, di cui bisogna “assicurare il coinvolgimento” nell’attuazione delle stesse, imputando ad esse “la selezione delle operazioni da sostenere” (considerando nr. 30 ed art. 29 reg. UE 2021/1060).

quest'ultimo proposito, non va trascurato che la Corte dei conti, sezioni riunite, ha rimesso due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia UE relativa proprio al nodo dell'effettiva tutela giurisdizionale ed ai principi di equivalenza ed effettività, della disciplina statale che “esclude o rende sostanzialmente inefficace il sindacato giurisdizionale” sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione di cui al SEC 2010 richiamando anche l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Corte dei conti SS.RR. Ordd. nn. 5 e 6 del 2021/RIS).

In conclusione, il principio di imputabilità nella disciplina relativa alla allocazione della responsabilità per mancato adempimento agli obblighi UE, unitamente al principio costituzionale di proporzione fra funzioni e risorse, in un contesto in cui non è più così solido il principio di indifferenza, imporrebbero al legislatore una disciplina della *fase discendente della spesa, nell'attuazione del QFP europeo* il più possibile essere coerente con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria regionale e con il principio di leale collaborazione, il che renderebbe necessario valorizzare, nella legislazione di attuazione del QFP, ancor più il sistema delle Conferenze.