

Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato

1. È con grande piacere che ho accettato l'invito a svolgere la funzione di *discussant* in questa sessione dell'odierno Convegno. Ho potuto apprezzare sia sul piano del metodo, sia sul piano dei contenuti e del rigore scientifico i contributi che sono stati presentati, prevalentemente dedicati all'esame delle questioni finanziarie connesse alla specialità e al regionalismo differenziato.

Nella scia della brillante e stimolante relazione di Giacomo D'Amico di questa mattina, che ha esaustivamente ed efficacemente affrontato i temi oggetto del nostro dibattito, ponendo in rilievo, tra l'altro, i nodi critici della questione finanziaria nel processo di attuazione del regionalismo differenziato, gli interventi che abbiamo ascoltato oggi pomeriggio hanno fornito un ulteriore contributo all'inquadramento dei temi qui in esame connessi al temperamento del principio unitario e di quello autonomistico nella trama costituzionale dei poteri, dei diritti e dei doveri.

L'esame delle questioni finanziarie connesse al regionalismo differenziato deve muovere dalla constatazione che nei sistemi policentrici l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse che dipendono dalle scelte delle istituzioni centrali e che quindi incidono sul grado di autonomia politica "effettiva"¹. L'autonomia finanziaria è pertanto funzionale a consentire alle Regioni di esprimere scelte di indirizzo per realizzare politiche pubbliche, assumendo, come già a suo tempo osservato da Costantino Mortati, «valore di pietra angolare del sistema»².

1. Cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 356 e 362.

2. Secondo la nota espressione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, 906, che già individuava nell'autonomia finanziaria l'indefettibile presupposto per la realizzazione di *politiche regionali*, rivolte a garantire le «erogazioni

A più di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e a diciotto dalla riforma del Titolo V, occorre anzitutto chiedersi se il modello costituzionale di autonomia finanziaria sia stato effettivamente attuato e abbia raggiunto gli scopi ad esso affidati nel sorreggere l'autonomia politica delle Regioni.

Ad oggi, la risposta non può che essere negativa. Occorre cercare di comprenderne le ragioni per poter così sviluppare una riflessione sul da farsi al fine di consentire alle Regioni di svolgere le loro funzioni, che, in molti casi, sono preordinate a garantire prestazioni. Non va infatti dimenticato che, anche se la potestà statutaria e i titoli di competenza legislativa non riservano alle Regioni italiane competenze generali sui diritti, i poteri regionali possono incidere su di essi, intervenendo sugli *standard* di erogazione delle prestazioni; sicché le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono perfino realizzare vere e proprie politiche sui diritti, incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori³.

In questa prospettiva, i contributi qui pubblicati offrono un'interessante chiave di lettura sulle possibili soluzioni fornite dal c.d. regionalismo differenziato: può esso costituire occasione utile per rilanciare il disegno costituzionale di autonomia? O rischia di essere uno strumento finalizzato a ridisegnare le relazioni finanziarie tra lo Stato e (soltanto) alcune Regioni al fine di trattenere più risorse sui territori interessati, così creando disequaglianze costituzionalmente insostenibili?

2. Il punto di partenza della nostra riflessione non può che muovere dai principi costituzionali. La Costituzione, anche in tema di finanza territoriale, così come, in linea generale, in materia di finanza pubblica, non ha accolto una determinata teoria economica⁴, configurando piuttosto il

necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici» secondo determinate «scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici, di sviluppo».

3. Cfr., ad esempio, A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

4. Come risulta dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria, e dai lavori della stessa Assemblea Costituente: sul punto cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. Branca, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, 198 s.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, Cedam, 1983, 196 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *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, Giuffrè, 2014, 20 s.; nonché, se si vuole, G.

“nostro” come un modello di finanza territoriale prevalentemente “aperto” alle scelte del legislatore, pur nei limiti di alcuni elementi prescrittivi posti dall’art. 119 Cost., a partire dal principio del finanziamento integrale delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

Da ciò segue che il grado di autonomia finanziaria, capace appunto di incidere sull’autonomia politica delle Regioni, dipende dal combinarsi di alcune variabili dalle quali si desume il tasso di autonomia o di accentramento del sistema nello svolgimento delle funzioni:

- a) la scelta di un sistema di finanza autonoma o finanza derivata: la combinazione di “quanta” finanza autonoma e “quanta” finanza derivata;
- b) la distribuzione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà, per il quale le funzioni devono essere distribuite in via preventiva rispetto al successivo e adeguato finanziamento (come dimostra efficacemente il contributo di Giorgio Bonerba);
- c) l’esistenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite: sui fondi vincolati in materie di competenza regionale si è giocata una partita importante tra lo Stato e le Regioni davanti alla Corte costituzionale perché le risorse possono anche derivare in via esclusiva dai trasferimenti senza che ciò limiti l’autonomia, mentre è il vincolo imposto dal legislatore statale su quanto trasferito che interferisce con l’autonomia stessa;
- d) la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (a cui, in particolare, è dedicata la significativa riflessione di Alessandro Oddi).

Sullo sfondo, devono essere ovviamente tenuti presenti gli obblighi costituzionali di perequazione, quale caratteristica strutturale dei sistemi di autonomia finanziaria, funzionale ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali.

Pur con i vincoli posti dall’art. 119 Cost., è il combinarsi di queste variabili che determina l’effettivo grado di autonomia finanziaria. Si pensi, da un lato, alla mancata attuazione del federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata e, dall’altro lato, ai diversi gradi di intensità assunti dal coordinamento finanziario; o si pensi ancora a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra centro e periferia, quando lo Stato chiede alle

autonomie di realizzare risparmi di spesa, come spesso accaduto negli ultimi anni.

Nel corso della storia del regionalismo italiano, anche dopo la riforma del Titolo V del 2001, la combinazione di queste variabili da parte del legislatore statale nell'attuazione del modello costituzionale non ha mai favorito l'autonomia regionale.

In origine, l'autonomia finanziaria è storicamente condizionata da una legislazione statale che ha segnato la netta prevalenza del modello di finanza derivata che affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (legge n. 825 del 1971), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante⁵. Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all'attuazione del disegno autonomistico (1970-1972), il finanziamento delle funzioni degli enti decentrati veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali⁶, senza, peraltro, essere commisurato alle funzioni progressivamente conferite⁷. Ciò ha costantemente condizionato in senso restrittivo la potestà legislativa e amministrativa delle Regioni e le loro scelte di indirizzo politico, subordinandole a un modello eteronomo di finanziamento che continua a dipendere dallo Stato. Quanto detto, ora come allora, limita le Regioni nella loro facoltà di identificare le funzioni per realizzare proprie politiche⁸.

L'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rende gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre

5. Tale risultato si poneva in sostanziale elusione del disposto costituzionale che già nella versione originaria dell'art. 119 Cost. prevedeva, sia pure soltanto per le Regioni, tributi propri e quote di tributi erariali: in questo senso, cfr. L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, 852.

6. Sul punto, cfr. G. CERIA, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, 1997, 107 ss.

7. Sul punto, cfr. M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1979, pp. 39 ss., spec. 44 ss.

8. Di vero e proprio «paradosso dell'autonomia finanziaria regionale e locale» discorre P. Bonetti, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2010, 1171, in quanto «essa è garantita a livello costituzionale, ma le diverse forme di finanziamento delle spese regionali e locali sono stabilmente condizionate soprattutto dalle scelte, anche contingenti, fatte dal legislatore statale sulle materie di competenza statale».

la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo⁹.

Già gli interventi di Luigi Einaudi e di Ezio Vanoni in Assemblea Costituente avevano chiaramente dimostrato che se alle Regioni non fosse stata assicurata autonomia finanziaria, esse non avrebbero assunto alcuna forma di responsabilità politica: cosa che si è puntualmente verificata. Esemplicative, al riguardo, le vicende del servizio sanitario regionale, che assorbe larghissima parte delle risorse delle Regioni a statuto ordinario (circa l'80 per cento del bilancio di ciascuna di esse), tramite un sistema di finanziamento che era tradizionalmente basato sul criterio della spesa storica e sul ripiano "a piè di lista" dei disavanzi accumulati nel corso degli anni. Pertanto, sino all'introduzione del "metodo pattizio" per il finanziamento delle prestazioni sanitarie, a cui ha fatto seguito l'istituto dei c.d. piani di rientro dal disavanzo, sono sempre state le necessità di spesa a determinare le decisioni sulla quantità e sui mezzi di finanziamento, così determinando il rovesciamento delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse (artt. 118 e 119 Cost.)¹⁰, nonché del parallelismo tra rappresentanza e tassazione¹¹.

Tutti i tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale, con l'originario (1972, 1977, 1997-1998) e con il vigente Titolo V non hanno mai misurato il finanziamento delle funzioni partendo dal riordino dell'amministrazione statale (e dalla definizione dei costi delle relative funzioni). Anche le c.d. leggi Bassanini, che hanno posposto il riordino degli apparati statali, e la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale sotto questo profilo hanno privilegiato la determinazione dal "centro" delle risorse necessarie a garantire il finanziamento delle funzioni affidate a Regioni ed enti locali anziché il potere impositivo proprio, tra l'altro a causa della sopravvenuta crisi economico-finanziaria che ha interferito con il processo di attuazione della riforma.

9. Cfr. A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, 16, per il quale tale scissione da un lato limita la possibilità di autonoma determinazione delle politiche regionali e, dall'altro lato, determina *deficit* di responsabilità politica.

10. Per un significativo approfondimento di queste problematiche cfr. S. CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014, spec. 4 ss.; ID., *Il rientro delle regioni dal disavanzo sanitario*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. Morrone, Torino, Giappichelli, 2015, 342 ss.

11. In questo senso, cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995.

Da questo punto di vista, come ha sottolineato efficacemente Tanja Cerruti in premessa del suo contributo¹², la questione dell'adeguato finanziamento delle funzioni nel processo di attuazione del regionalismo differenziato si lega indissolubilmente all'attuazione dell'autonomia finanziaria e del federalismo fiscale.

3. Le richiamate tendenze all'accentramento non sono mutate neanche con la riforma del Titolo V del 2001, che pure lasciava prefigurare una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria¹³, "neutralizzata" dall'inerzia del legislatore statale che non ha adeguatamente accompagnato l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Svolgere le funzioni, garantire prestazioni e realizzare politiche regionali necessita di risorse, la cui disponibilità è condizionata, come ho detto, dal modello costituzionale di autonomia finanziaria e dalle scelte del legislatore statale nell'attuarlo. Come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale all'indomani della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'attuazione dell'art. 119 Cost. – e, più in generale, dell'intero Titolo V¹⁴ – richiede la necessaria premessa dell'intervento di coordinamento del legislatore statale che deve fissare non soltanto i principi a cui i legislatori regionali sono tenuti ad attenersi, ma anche determinare le grandi linee del complessivo sistema finanziario e tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali¹⁵; sicché «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicitazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale»¹⁶.

12. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?* (24 agosto 2019), in *www.dirittiregionali.org*, n. 2/2019, 3 ss.

13. Cfr., per tutti, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 42 ss.

14. In base al nesso tra attuazione dell'art. 119 Cost. e attuazione del Titolo V delineato dalla Corte costituzionale, la quale, ad esempio nella sent. n. 370 del 2003, ha affermato che «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali».

15. Sent. n. 37 del 2004, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

16. Sent. n. 37 del 2004, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

Pertanto, il coordinamento finanziario, come ha ben dimostrato Oddi nel suo contributo, costituisce «funzione complessa ed esigenza immanente dell'assetto costituzionale», in quanto risponde alle imprescindibili istanze unitarie che connotano strutturalmente e funzionalmente l'ordinamento, nonché ai doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale. Ne consegue – cito sempre il contributo di Oddi – che la materia del coordinamento della finanza pubblica ben difficilmente potrebbe essere oggetto di trattativa *ex art.* 116, terzo comma, Cost.

Concordo appieno sulle premesse e sui contenuti dell'analisi, mi discosterei, invece, da quest'ultima conclusione, rispetto alla quale ostano, a mio parere, sia argomenti testuali sia argomenti logico-sistematici. In primo luogo, nonostante la sua progressiva “espansione” che consente di assimilarlo alle materie “trasversali”, il coordinamento della finanza pubblica rimane pur sempre materia di potestà legislativa concorrente giusto il disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dunque rientra nel novero delle materie che possono essere oggetto di intesa *ex art.* 116, terzo comma, Cost. In secondo luogo, la rimozione del limite di alcuni principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ora opponibili al legislatore regionale, potrebbe costituire momento qualificante di valorizzazione dell'autonomia regionale, come dimostra la “sperimentazione” condotta in alcune Regioni di diritto comune (ad esempio in Lombardia e in Emilia-Romagna) in cui l'esercizio di funzioni amministrative ad esempio in materia sanitaria o ambientale trova il suo indefettibile presupposto nella disponibilità annuale certa e prevedibile di risorse destinate al finanziamento degli investimenti programmati. In questa prospettiva, la sottrazione di alcuni ambiti materiali – sia pure circoscritti e ben determinati rispetto allo svolgimento di specifiche funzioni – dalla puntuale e pervasiva legislazione statale di coordinamento finanziario potrebbe costituire strumento utile a testare nuovi modelli di intervento, sul piano organizzativo e funzionale, successivamente estensibili ad altre Regioni¹⁷.

Quanto detto assume ancora maggiore rilievo nel contesto della c.d. legislazione della crisi, in cui la funzione statale di *coordinamento* della finanza pubblica è divenuta strumento dello Stato per imporre alle Regioni obblighi di *contenimento* della spesa pubblica¹⁸, anche per effetto degli

17. Al riguardo, cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, 14 s.

18. In questo senso, ad esempio, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giap-

itinerari argomentativi talvolta seguiti dalla Corte costituzionale quando decide questioni di non grande momento, ma che costituiscono poi precedenti per decidere questioni assai rilevanti nel senso dell'accentramento finanziario e fiscale¹⁹.

A quali inderogabili istanze unitarie o solidaristiche, se non a quelle di “fare cassa” davanti alla crisi, risponde, ad esempio, qualificare come principio di coordinamento della finanza pubblica il divieto che grava su ogni Regione, anche a statuto speciale, di pagare gettoni di presenza per la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo superiori all'importo di 30 euro a seduta? O affermare, in forza dello stesso coordinamento finanziario, che il legislatore statale può imporre una riduzione complessiva della spesa regionale su certe voci di bilancio pari al *100 per cento* rispetto all'esercizio finanziario precedente? O, ancora, a quale inderogabile istanza unitaria risponde l'impugnazione di una legge regionale per violazione dell'art. 3 Cost., quando, nei limiti della competenza, la legge regionale è di per sé rivolta ad attuare la vera eguaglianza nel segno della differenziazione?

Ho già tentato di dimostrare, anche nella nostra Rivista, come la c.d. legislazione finanziaria della crisi abbia determinato un robusto accentramento finanziario e fiscale, venendo progressivamente a conformare i caratteri stessi dell'autonomia²⁰.

Sul lato della spesa, il coordinamento finanziario può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni frapposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annual-

pichelli, 2016, spec. 97 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, 134.

19. Riprendendo e sviluppando uno spunto di R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario, Roma 13 giugno 2013, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 36 ss., secondo il quale grandi e rilevanti argomenti nella giurisprudenza costituzionale della crisi «sono filtrati in “piccole” sentenze su temi bagatellari, per poi sedimentarsi e fissare precedenti da usare anche in questioni molto importanti», sicché «il coordinamento finanziario è diventato il grimaldello capace di forzare qualsiasi argine posto a riparo delle attribuzioni regionali».

20. Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali* (3 febbraio 2017), in *www.dirit-tiregionali.org*, n. 2/2017.

mente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate²¹.

L'interpretazione finalistica ed espansiva del coordinamento della finanza pubblica, intesa quale clausola trasversale nel riparto delle competenze, è stata successivamente acuita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio, mediante la revisione non soltanto dell'art. 81 Cost., ma anche dell'art. 117 Cost., nella parte in cui la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» transita dalla competenza ripartita a quella esclusiva dello Stato, e soprattutto per effetto del comma premesso all'art. 97 Cost., il quale richiama *tutte* le pubbliche amministrazioni (e, quindi, tutti gli enti territoriali), in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico²². Sicché, pur affermando che gli effetti “emergenziali” della perdurante crisi economico-finanziaria non possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze²³, anche la Corte costituzionale ha favorito la progressiva espansione del coordinamento finanziario, imponendo forti limitazioni di spesa degli enti sub-statali²⁴.

Sul versante delle entrate, le tendenze degli ultimi anni esprimono analogo disfavore nei confronti degli enti sub-statali, avendo il legislatore e la giurisprudenza costituzionale fornito un'interpretazione svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d'imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato, con poche eccezioni²⁵, la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall'originario al vigente Titolo V²⁶.

21. Cfr., ad esempio, A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235 ss.

22. Tra le tante, sentt. n. 60 del 2013 e n. 88 e 188 del 2014.

23. Cfr., ad esempio, sentt. n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014.

24. *Ex plurimis*, sentt. n. 169 e n. 179 del 2007; n. 289 del 2008; n. 69 del 2011; n. 139 del 2012; n. 88 del 2014; n. 143 del 2016.

25. Una delle quali è rappresentata dalla tassa automobilistica regionale, recentemente valorizzata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 2019: cfr. G. RIVOSECCHI, *Una convincente pronuncia sulla manovrabilità (al ribasso) della tassa automobilistica regionale*, in *Le Regioni*, 2019, 226 ss.

26. Cfr., ad esempio, C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2013, 59 ss.

Né, sotto questo profilo, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 68 del 2011, in materia di autonomia tributaria regionale, pur prevedendo la trasformazione di alcune forme di prelievo statale in tributi propri regionali, hanno prodotto gli effetti attesi. Infatti, anche quando, a far data dal 1° gennaio del 2013, si è effettivamente compiuto l'“abbandono” dei relativi presupposti di imposta da parte dello Stato sui tributi divenuti a tutti gli effetti propri dell'ente territoriale è stato comunque consentito allo Stato di legiferare. Emblematico, al riguardo, il caso dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), che era stato qualificato come tributo proprio regionale non soltanto dal legislatore, ma dalla stessa Corte costituzionale²⁷, la cui disciplina è stata invece successivamente ricondotta alla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica²⁸.

Non solo. Secondo quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009, si sarebbe dovuto procedere al finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali mediante partecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo, disponendo, contestualmente, la soppressione dei trasferimenti statali. Tale sistema di finanziamento, per questa parte, non ha ancora trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse finanziarie, come dimostra il rinvio contenuto nella legge di bilancio per il 2018 che ha posposto l'applicazione della disciplina in parola al 2020, in attesa del riordino della fiscalità locale²⁹.

In questo contesto, condivido i rilievi critici mossi nel contributo di Stefano Maria Ronco che argomenta come, alla stregua del quadro di riferimento richiamato, rischi di venir meno l'originaria funzione solidaristica del tributo. Il potere impositivo – prosegue Ronco – tende a smarrire le sue originarie funzioni redistributive rivolte a mitigare le disegualianze, rispondendo, all'opposto, sempre più spesso ad immediate esigenze di reperimento delle risorse per il finanziamento della spesa pubblica. Aggiungerei che in diverse occasioni lo Stato ha utilizzato il potere impositivo degli enti sub-statali per garantire il conseguimento di obiettivi di finanza pubblica imposti da livelli territoriali di governo superiori. Da questo punto di vista, condivido quanto sostenuto da Ronco circa la possibilità di individuare nel regionalismo differenziato un'opportunità

27. Sent. n. 18 del 2013.

28. Sent. n. 13 del 2015.

29. Cfr. l'art. 1, comma 778, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

per tentare di contenere questo processo di degenerazione della funzione costituzionale dell'imposta.

Mi chiedo, però, se tale processo degenerativo riguardi la potestà impositiva delle Regioni o, piuttosto, quella dello Stato. Al riguardo, credo che debbano essere anzitutto ricordate le responsabilità del legislatore statale per l'inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria anche e soprattutto sul lato delle entrate (basti pensare all'esiguità dei tributi propri), oltre che per la richiamata tendenza da parte statale a utilizzare la potestà impositiva degli enti territoriali a fini di risanamento, con l'obiettivo, cioè, di "fare cassa" (basti pensare all'anticipazione dell'IMU da parte del Governo Monti), soprattutto nella fase antecedente alla determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali che dovrebbe invece valorizzare la loro responsabilità politica. Infatti, pur rimanendo la finanza territoriale prevalentemente derivata, il rispetto o meno dell'equilibrio diventa il risultato di scelte di indirizzo dell'ente sub-statale soprattutto se raffrontato ai rigidi vincoli del patto di stabilità interno rivolti ad imporre un predeterminato riparto degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo.

In conclusione, la finanza territoriale continua ad essere in larghissima parte derivata o limitatamente compartecipata. Tutto ciò limita l'auto-identificazione delle funzioni da parte delle Regioni e mortifica l'esercizio delle loro funzioni legislative e amministrative.

Peraltro, il modello costituzionale di autonomia finanziaria nei suoi elementi prescrittivi non è stato pienamente rispettato, a partire dal rafforzamento della potestà impositiva degli enti territoriali, dagli obblighi di perequazione e dalla mancata determinazione dei costi delle funzioni per assicurare la correlazione tra funzioni e risorse, come ben argomenta il contributo di Giorgio Bonerba.

4. In questo contesto, le Regioni possono esercitare le funzioni ad esse affidate dalla Costituzione e realizzare vere e proprie politiche soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l'effettiva autonomia nel disporne. In caso contrario, può verificarsi il disallineamento tra funzioni e risorse, come spesso accaduto, la cui corrispondenza è invece stabilita dall'art. 119 Cost.

Occorre quindi chiedersi come garantire le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni. Al riguardo, deve essere ricordato che il processo di attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Cost. dovrebbe implicare:

a) l'attuazione del sistema di perequazione, tenendo conto che, ancora oggi, il "vero e proprio" fondo perequativo generale, previsto dall'art.

119 Cost. e oggetto di una prima disciplina da parte dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009, non ha trovato attuazione; sicché il sistema è tuttora regolato da fondi perequativi "settoriali": quello per la sanità, quello per i trasposti e il vecchio fondo perequativo generale dell'art. 9 del decreto legislativo n. 56 del 2000, oltre che quello previsto per gli enti locali (art. 23 del decreto legislativo n. 68 del 2011); da ciò segue che l'attuazione dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009 sia ormai irrinunciabile, in quanto rivolta a garantire il costituzionalmente necessario principio di corrispondenza tra funzioni e risorse;

- b) l'individuazione dei livelli essenziali, non ancora determinati in tutti i comparti;
- c) l'attuazione del principio dei costi *standard* per il calcolo dei costi delle funzioni, necessari per assicurare il funzionamento del meccanismo solidaristico.

Quanto ai livelli essenziali, è ben vero che la loro determinazione da parte del legislatore statale è espressione di atto di indirizzo politico, con la quale lo Stato fissa la soglia di eguaglianza che deve essere garantita, e quindi non ha nulla di costituzionalmente necessario. Ed è altrettanto vero che, ricorrendo a tale titolo di competenza, spesso lo Stato ha limitato la potestà legislativa regionale, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale: basti pensare alla giurisprudenza costituzionale sulla semplificazione amministrativa o a diversi altri "filoni" della giurisprudenza della Corte.

Tuttavia, visto dalla prospettiva in cui è stato introdotto, e quando l'individuazione dei livelli essenziali riguarda proprio le funzioni regionali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali), il titolo di competenza in parola costituisce garanzia per l'autonomia regionale, fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte stessa individua nei livelli essenziali la misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria³⁰.

30. Di particolare rilievo, sotto quest'ultimo profilo, le recenti pronunce che affermano la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018.

Certo i livelli essenziali non costituiscono strumento di riduzione dei divari territoriali: per conseguire questo obiettivo occorrerebbero piuttosto scelte di politica economica assunte a livello centrale e l'erogazione di risorse aggiuntive. Nondimeno, la determinazione dei livelli stessi è diventata oggi uno dei pochi presidi, nella disponibilità delle Regioni, per ottenere risorse "certe" e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse. In tutti gli altri casi, i tentativi delle Regioni di affermare l'insufficienza delle risorse a loro disposizione per svolgere funzioni amministrative sono stati invece vani.

In un contesto in cui il finanziamento delle prestazioni è determinato in maniera esogena dal centro, la sua entità è stata almeno talvolta definita attraverso moduli di leale collaborazione che cercano di assicurare un confronto con le Regioni su quanto trasferire rispetto alle funzioni da svolgere e alle prestazioni da garantire³¹. Mediante questi procedimenti viene garantita, in via di prassi, la partecipazione regionale al finanziamento di alcune funzioni (si pensi alla sanità), con l'effetto di rafforzare l'incidenza regionale sulla determinazione delle funzioni e delle risorse, anche in ambito di competenza legislativa statale. Nondimeno, va osservato che, negli anni più recenti, anche i richiamati moduli procedurali si sono rivelati insufficienti a realizzare l'effettivo finanziamento delle funzioni, a causa della tendenza dello Stato ad aggirare gli obblighi collaborativi, richiedendo in seguito risparmi alle Regioni in sede di manovra annuale, con l'effetto di pregiudicare quella corrispondenza tra risorse e livello di prestazioni da erogare che si era cercato di garantire in Conferenza.

È per questo che oggi la capacità di erogare i livelli essenziali diviene il parametro su cui misurare, quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei "tagli lineari" dei finanziamenti e delle misure di contenimento della spesa, che non possono scendere, appunto, al di sotto di tale livello³².

31. Cfr., ad esempio, sentt. n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 162 del 2007; n. 124 e n. 322 del 2009; n. 121 e n. 309 del 2010; n. 8 e n. 330 del 2011; n. 297 del 2012; n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto".

32. In questo precario contesto, la Corte ribadisce infatti la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento

5. Quanto detto si rivela di particolare utilità nella prospettiva del c.d. regionalismo differenziato. Come è chiaramente emerso anche in questa sessione dei nostri lavori, la facoltà di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie costituisce espressione di quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni previsto dal Titolo V Cost. imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma costantemente bilanciato dai valori dell'unità giuridica ed economica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione nella distribuzione delle risorse³³.

A tali fini, le c.d. “pre-intese” sottoscritte nel 2018 da alcune Regioni con il Governo e le ulteriori proposte di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. oggi *in itinere*, pur nella varietà dei contenuti, esprimono indubbiamente una forte “reazione” all'accentramento delle competenze legislative determinatosi nel corso degli anni. Si va da rivendicazioni di un cospicuo numero di materie di competenza legislativa, a proposte rivolte a introdurre discipline derogatorie rispetto ai (puntuali) limiti stabiliti dalla legislazione statale di principio, a richieste di specifici poteri legislativi inerenti all'organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative o di acquisizione di funzioni amministrative *tout court*, o di incremento delle dotazioni finanziarie o di esenzioni e agevolazioni fiscali. Tra queste, si segnalano – anche nei richiamati “accordi preliminari” – funzioni in materia di istruzione e formazione professionale, politiche attive del lavoro, organizzazione sanitaria, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con un'evidente incidenza sui diritti a prestazione la cui cura è rimessa in larga parte alle autonomie territoriali.

Tutto ciò apre la delicata questione del finanziamento delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento e della relativa sostenibilità non soltanto giuridica ma anche economica di tale disegno di differenziazione. Al riguardo, deve essere anzitutto ricordato che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, una volta determinati, devono ritenersi imprescindibile soglia di tutela dei diritti da garantire anche nella prospettiva del c.d. regionalismo differenziato.

finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. V. anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

33. Cfr., ad esempio, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018; A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)* (1 aprile 2019), in www.dirittiregionali.org, n. 2/2019.

In secondo luogo, i principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero valere – secondo quanto ben messo in rilievo anche da Laura Letizia nel suo contributo – come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. da un duplice punto di vista: a) la Regione che chiede di attivare la procedura costituzionalmente prevista per l'acquisizione di ulteriori competenze dovrebbe presentare determinate caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di connessione tra funzioni e risorse, in maniera tale da garantire che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni preventivamente acquisite, senza invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

6. Se il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario è “aperto”, largamente inattuato e, nei suoi elementi prescrittivi, poco giustiziabile, la prospettiva cambia per il modello di finanza delle autonomie speciali che si connota per una maggiore “rigidità”, in quanto le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata, assicurando così, in linea generale, risorse maggiormente “certe” rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie.

In questo quadro, in cui gli statuti non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni, lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ha seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune, e sempre più di carattere “negoziale” mediante la valorizzazione degli accordi bilaterali.

Di fronte alla crisi, lo Stato ha “forzato” le relazioni finanziarie cercando di fissare il contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento: o con la richiesta di contributi aggiuntivi o con il trasferimento di ulteriori funzioni. Sono stati inoltre estesi *in via diretta* limiti e vincoli finanziari alle autonomie speciali, discostandosi dal principio dell'accordo, spesso con l'avallo della giurisprudenza costituzionale. Nel definire il contenzioso costituzionale che hanno alimentato tali misure legislative, la Corte ha dapprima affermato che i principi di coordinamento della finanza pubblica sono opponibili alle autonomie speciali soltanto previo accordo³⁴; in seguito, invece, ha consentito che il contri-

34. Cfr. sent. n. 353 del 2004.

buto richiesto potesse essere unilateralmente determinato dal legislatore statale in via transitoria sino al conseguimento dell'accordo³⁵, negando che quest'ultimo abbia rango costituzionale³⁶, così progressivamente rafforzando gli interventi di coordinamento finanziario direttamente opponibili alle autonomie speciali.

La più recente frontiera del coordinamento finanziario si esprime nelle norme statali di c.d. autocoordinamento, mediante le quali viene demandata ad un'intesa in Conferenza tra tutte Regioni (ordinarie e speciali) la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati dallo Stato, ferma restando la necessità di adottare, agli stessi fini, accordi bilaterali con ciascuna autonomia speciale (non legati ai risparmi richiesti sulla spesa sanitaria, che le autonomie speciali finanziano autonomamente). In caso di mancata stipula di tali accordi e di mancata partecipazione delle Regioni speciali all'intesa conclusiva in Conferenza sul riparto del contributo da garantire, gli oneri ulteriori ricadono automaticamente soltanto sulle Regioni di diritto comune al fine di preservare i saldi complessivi della manovra finanziaria.

In questo contesto, in un sistema a finanza prevalentemente derivata, comune a tutti gli enti sub-statali, di fronte alla crisi economica, ci si potrebbe chiedere come la limitazione delle risorse, disposta dalla legislazione finanziaria statale, possa essere adeguatamente rivolta a garantire che i diritti dei singoli cittadini non siano eccessivamente differenziati in base all'appartenenza territoriale, sino a pregiudicare, nel finanziamento delle prestazioni, i livelli essenziali (che, in periodo di crisi, tendono ad appiattirsi sul contenuto essenziale del diritto).

La specialità costituisce istituto tipico degli ordinamenti regionali, che concorrono a realizzare la vera eguaglianza nel segno della differenziazione, come emerso anche dai contributi di questa sessione del Convegno odierno. Essa dovrebbe nondimeno mantenere un assetto della finanza e dei tributi ragionevolmente differenziato nei limiti della sostenibilità e dell'eguaglianza dei diritti, specie di fronte ai sacrifici richiesti in periodo di crisi economica a tutti i cittadini. In questa prospettiva, paiono particolarmente incisivi i più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale che valorizza i doveri di solidarietà per affermare la respon-

35. Cfr. sentt. n. 19, n. 65, n. 77, n. 82, n. 89, n. 155 del 2015.

36. Cfr., in particolare, sent. n. 23 del 2014, punto n. 5.1 del "Considerato in diritto", ove si afferma che il metodo dell'accordo e la relativa procedura concertativa «non è costituzionalmente necessitata».

sabilità che incombe su tutti i cittadini, a prescindere dall'appartenenza territoriale, di fornire il proprio contributo al risanamento³⁷.

Tale orientamento manifesta l'esigenza – che dovrebbe essere garantita anzitutto in sede politica – di preservare l'equa ripartizione delle misure di contenimento della spesa tra tutte le Regioni, ordinarie e speciali, così da salvaguardare, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, almeno un certo livello di omogeneità nella garanzia dei diritti.

7. In definitiva, nel nostro sistema policentrico, l'autonomia “effettiva” delle Regioni nell'elaborare proprie politiche in tema di diritti dipende oggi in larga misura dal dato finanziario-fiscale.

La più recente giurisprudenza costituzionale sta cercando di sviluppare soluzioni e strategie argomentative volte a garantire non soltanto, come accadeva in passato, il principio collaborativo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, ma anche la certezza delle risorse costituzionalmente vincolate a garantire lo svolgimento delle funzioni.

La Corte ha in più pronunce affermato che la riduzione dei finanziamenti regionali deve essere di carattere transitorio e temporaneo³⁸; che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento³⁹.

Non molto di più può, però, essere chiesto innanzi alla Corte costituzionale.

La soluzione andrebbe pertanto ricercata nella valorizzazione degli strumenti di concertazione tra Stato e Regioni, e, quindi, delle procedure e delle sedi collaborative in cui sia garantito un confronto sulle funzioni che le Regioni devono svolgere e, in seguito, sulle risorse da trasferire. All'opposto, le più recenti vicende del regionalismo italiano mostrano uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato finisce, invece, per imporre agli enti territoriali gli incisivi obiettivi del coordinamento finanziario, con effetti limitativi sulla loro autonomia politica. Ciò con-

37. Cfr. sentt. n. 221 del 2013, n. 23 e n. 88 del 2014; n. 19 e 141 del 2015; n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

38. Significativa, in questo senso, la sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”. V. anche, tra le altre, sentt. n. 193 del 2012; n. 141 del 2016; n. 154 e n. 169 del 2017; n. 6 del 2019, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

39. Cfr. sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”.

corre a degradare i caratteri del regionalismo cooperativo a connotazioni di tipo «coercitivo»⁴⁰.

L'auspicio è che il regionalismo differenziato possa costituire strumento di rilancio del disegno costituzionale di autonomia, invertendo la tendenza che negli anni della crisi economico-finanziaria ha visto perpetuare forme di accentramento finanziario e fiscale così mettendo a rischio il disegno di integrazione della comunità politica.

40. Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 2015, 120.