

LIBERTÀ GIOVANI RESPONSABILITÀ

Scritti in onore di
Mario Bertolissi

a cura di

Giuseppe Bergonzini - Filippo Pizzolato
Guido Rivosecchi - Giovanna Tieghi

ESTRATTO



JOVENE EDITORE

Coordinamento

Giuseppe Bergonzini - Filippo Pizzolato
Guido Rivosecchi - Giovanna Tieghi

Segretario della Redazione

Giovanni Comazzetto

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2020

ISBN 978-88-243-2677-3

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI - ITALIA
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87
web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

GUIDO RIVOSECCHI

RIFLETTENDO SUGLI STUDI DI MARIO BERTOLISSI
IN TEMA DI AUTONOMIE TERRITORIALI
E RESPONSABILITÀ POLITICA:
ATTUALITÀ E PROSPETTIVE

1. Libertà, responsabilità, giovani: termini, quelli contenuti nel titolo della Giornata di studi in onore di Mario Bertolissi, che esprimono al meglio il Suo percorso culturale e il Suo significativo impegno accademico e scientifico.

Agli stessi fini, potrebbe essere forse aggiunta una quarta “parola chiave”: *autonomia*. Il tema della responsabilità, specie sotto forma di responsabilità *politica*, è stato infatti valorizzato e declinato in diversi filoni di ricerca di Mario Bertolissi soprattutto in relazione alle *autonomie territoriali*. È stato così ribadito che non può esservi responsabilità senza autonomia poiché soltanto l’autogoverno responsabile è suscettibile di essere sottoposto al controllo democratico, legando così indissolubilmente i due termini¹.

Nell’ambito di questi studi, un’attenzione particolare è stata dedicata all’assetto della finanza territoriale, oggetto di specifico approfondimento sin dai due studi monografici del 1982 (*Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale»*. Prospettive comparate, Padova, Cedam) e del 1983 (*L’autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam).

La significativa riflessione espressa in questi lavori monografici consente di cogliere i nodi ancor oggi maggiormente problematici dell’assetto della finanza territoriale. Essi discendono dalla mancata attuazione delle norme costituzionali sulla finanza territoriale. Tutto ciò per Bertolissi è stato l’effetto del paradigma dominante nelle relazioni finanziarie posto a fondamento del nostro sistema policentrico: «l’incapacità di con-

¹ Cfr. M. BERTOLISSI, *La «funzione sovrana» del tributo*, e ID., *Il cd. federalismo fiscale*, ora in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli 2015, rispettivamente 48 e 427 s.

figurare le relazioni finanziarie tra differenti livelli di governo in termini di *effettiva autonomia*»².

Da questo vizio originario discendono i problemi che vengono puntualmente affrontati nei lavori sopra richiamati che hanno avuto un duplice merito: l'uno di carattere metodologico, l'altro sul piano del merito e dei risultati delle analisi condotte.

Sotto il primo profilo, deve essere anzitutto sottolineato un approccio che, muovendo dagli assetti normativi e dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, e quindi rivolto a cogliere anzitutto il dato giuridico formale, sin dai primi studi è però particolarmente attento a valorizzare la prospettiva di analisi sostanzialistica, indispensabile per comprendere l'effettiva incidenza dei fenomeni giuridici indagati sulle relazioni tra i diversi livelli territoriali di governo e, soprattutto, sul nesso tra autonomia e responsabilità.

In questa opzione metodologica, ad esempio, si colloca l'analisi di Bertolissi delle origini delle norme costituzionali sulla finanza territoriale, rivolta a non dare peso assoluto ai lavori preparatori, valorizzando, cioè, gli altri strumenti dell'interpretazione giuridica, ma cogliendo comunque le radici storiche dell'art. 119 Cost.³. In questa prospettiva la riflessione si rivela fedele alla lezione di Paolo Grossi, soprattutto nell'individuare nelle origini del diritto l'umanità e la socialità⁴. Per Bertolissi, infatti, il diritto è sempre ordinamento del sociale e come tale va indagato sul piano organizzativo e sul piano funzionale, in quanto espressione di un auto-ordinamento che preesiste al comando e alla regola giuridica, da cui ne discende anche la vocazione pluralistica, una volta che esso viene "svincolato" dallo Stato e collegato alla globalità del sociale.

Sempre sul piano del metodo sembra particolarmente rilevante il tentativo di salvaguardare l'unitarietà del diritto pubblico, utilizzando le categorie metodologiche della scienza del diritto pubblico, nel solco dei grandi Maestri della scuola giuridica nazionale, da cui conseguono alcune scelte particolarmente significative nelle analisi condotte: l'estensione dell'analisi agli enti locali, intesi quale parte integrante e qualificante dell'autonomia, spesso invece trascurata dagli studi costituzionali-

² Cfr. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale». Prospettive comparate*, Padova 1982, 3 (cors. ns.).

³ Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova 1983, 182.

⁴ Cfr. P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, *passim*, spec. 289 ss. La prospettiva è ora valorizzata in M. BERTOLISSI (a cura di), *Scritti per Paolo Grossi. Offerti dall'Università di Padova*, Torino 2019.

stici non soltanto in quelli nei primi anni Ottanta, ma anche in quelli di oggi, in larga parte dedicati ad approfondire soltanto la dimensione regionale.

Sul piano del merito, dei contenuti e dei risultati conseguiti, gli studi di Bertolissi hanno contribuito in maniera decisiva a riconoscere piena dignità costituzionale a questioni che non possono essere risolte soltanto sul piano dell'attuazione amministrativa.

Tali questioni si rivelano ancora oggi di bruciante attualità e possono essere così richiamate, quali si desumono dagli studi monografici sopraindicati.

In via preliminare, deve essere anzitutto ricordata l'incidenza che è sempre stata ritenuta erroneamente marginale della finanza nella definizione dell'ampiezza dell'autonomia regionale e locale⁵. Al contrario, la disponibilità di risorse finanziarie condiziona i poteri locali nella realizzazione delle proprie politiche e ne determina, quindi, il grado effettivo di autonomia.

In secondo luogo, la ricostruzione in chiave diacronica dell'assetto della finanza territoriale permette a Bertolissi di ripercorre le linee di sviluppo del robusto accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali, perpetuato nel corso degli anni soprattutto mediante la progressiva espansione della funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che ha consentito di «rendere irrilevante il principio dell'autonomia finanziaria»⁶. Sicché – si potrebbe aggiungere – le misure statali di *coordinamento* finanziario sono oggi diventate obblighi di *contenimento* della spesa pubblica⁷.

In terzo luogo, rileva Bertolissi che, sin dalle prime interpretazioni delle norme costituzionali sull'autonomia territoriale, sono state sopravvalutate le «forme» e i «limiti» configuranti il contenuto delle «leggi della Repubblica» di cui all'originario art. 119, primo comma, Cost.⁸. Di conseguenza il precetto costituzionale, anziché essere interpretato come riserva di legge statale rivolta a determinare le norme di coordinamento di «una pluralità di sistemi finanziari e contabili» dei diversi enti territoriali

⁵ Cfr. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale»*, cit., 22.

⁶ M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., 195.

⁷ Al riguardo, cfr., ad esempio, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino 2016, spec. 97 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino 2018, 134.

⁸ Cfr. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale»*, cit., 7 ss. e 20 ss.; ID., *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., 389 ss.

pariordinati, in quanto sorretti dall'art. 5 Cost. e dal principio autonomistico, ha finito per determinare e delimitare la concreta misura dell'autonomia regionale e locale⁹.

Un ulteriore fattore di accentramento viene infine individuato nell'orientamento della Corte costituzionale favorevole ad ammettere una tutela formale dell'autonomia finanziaria regionale e locale¹⁰. Vigente l'originario Titolo V Cost., essa si è consolidata soprattutto mediante l'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento, idonea ad ampliare la portata delle istanze unitarie quando non suscettibili di frazionamento. In questo contesto, gli interventi del legislatore statale, lungi dal costituire norme di principio, hanno determinato il contenuto dell'autonomia stessa.

Si potrebbe oggi aggiungere che la c.d. sussidiarietà legislativa elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, in maniera non dissimile da quanto accadeva per i variabili livelli di interesse – statale o regionale – nell'originario Titolo V, consente oggi alla Corte di graduare gli ambiti e gli spazi di autonomia, mediante paradigmi giurisprudenziali come l'«intreccio» di materie, la «forte incidenza» delle materie statali «trasversali» sui titoli di competenza regionale e, soprattutto, la «chiamata» in sussidiarietà di funzioni dal livello regionale a quello statale.

2. A rileggerle oggi, ciò che colpisce di più è la perdurante attualità di queste linee di ricerca, poi ulteriormente approfondite nella copiosa produzione scientifica di Bertolissi¹¹, non foss'altro per il rilievo di questi nodi problematici ancora irrisolti, nonostante la revisione del Titolo V e le riforme successivamente intervenute.

A oltre settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e a quasi venti anni dalla riforma del Titolo V, gli studi sopra richiamati si rivelano particolarmente significativi per interrogarsi sull'inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria. Sulla scorta delle analisi di Bertolissi, 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 ita-

⁹ M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale»*, cit., 9 s.

¹⁰ Cfr. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale»*, cit., 22.

¹¹ Si vedano, almeno, i saggi contenuti in M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli 2015.

liane 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 territori.

Al fine di cogliere appieno il nesso qui in esame tra autonomia e responsabilità, verificando, cioè, sino a che punto il modello costituzionale di autonomia finanziaria si sia rivelato idoneo ad assicurare lo svolgimento delle funzioni e l'erogazione delle prestazioni di competenza regionale, deve essere anzitutto ricordato che negli ordinamenti policentrici l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse; che l'entità di tali risorse dipende molto spesso dalle scelte delle istituzioni centrali; e, infine, che l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica "effettiva"¹².

L'autonomia finanziaria è quindi funzionale a consentire alle Regioni di esprimere scelte di indirizzo e ad assicurare il finanziamento delle funzioni amministrative per realizzare politiche pubbliche, assumendo, come già a suo tempo osservato da Costantino Mortati, «valore di pietra angolare del sistema» proprio per garantire lo svolgimento delle funzioni degli enti sub-statali¹³. Essa quindi costituisce il principale strumento per la realizzazione dei principi costituzionali di autogoverno e differenziazione di cui è permeato l'intero Titolo V¹⁴. Al riguardo, occorre ricordare che dei tre grandi diritti sociali che assorbono larghissima parte delle risorse (salute, istruzione e previdenza), il primo e in buona parte il secondo sono affidati alla cura delle Regioni¹⁵. È conseguentemente necessario assicurare risorse regionali adeguate al soddisfacimento di questi diritti.

3. Ovviamente svolgere le funzioni, garantire prestazioni e realizzare politiche regionali necessita di risorse, la cui disponibilità è condizionata,

¹² Cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, 356 e 362.

¹³ Secondo la nota espressione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova 1976, 906, che già ne individuava l'indefettibile presupposto per realizzare *politiche regionali*, volte a garantire le «erogazioni 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».

¹⁴ Cfr., da ultimo, M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia 2019, *passim*, spec. 107 ss.

¹⁵ Sul punto, cfr., ad esempio, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 14 s.

appunto, dal modello costituzionale di autonomia finanziaria e dalle scelte del legislatore statale nell'attuarlo, poiché, come ha ripetutamente precisato la Corte costituzionale all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, l'attuazione dell'art. 119 Cost. richiede la necessaria premessa della legge statale di coordinamento dei diversi livelli territoriali di governo che deve fissare non soltanto i principi a cui le Regioni sono tenute ad adeguarsi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali¹⁶.

Il punto di partenza di ogni considerazione sull'autonomia finanziaria regionale non può che muovere dalla ricostruzione dei 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 economica, come già risulta dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria, già valorizzato dagli studi di Bertolissi¹⁷, configurando piuttosto il "nostro" come un modello di finanza territoriale prevalentemente "aperto" alle scelte del legislatore¹⁸, 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 accentrimento 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: il che implica che le funzioni siano distribuite in via preventiva rispetto al successivo e adeguato finanziamento;

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 la finanza regionale può essere anche tutta da trasferimento

¹⁶ Cfr., soprattutto, sent. n. 37 del 2004, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

¹⁷ Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., 196 ss.

¹⁸ Al riguardo, cfr. già M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., 234.

senza limitare l'autonomia, mentre è il vincolo posto dal legislatore statale sulle risorse trasferite che interferisce con l'autonomia stessa¹⁹;

d) la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dal cui grado di sviluppo – come si è sopra detto – dipende l'effettiva autonomia nell'impiego delle risorse degli enti sub-statali.

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, ancora, a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra Stato e autonomie quando lo Stato chiede agli enti sub-statali 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 confi-

¹⁹ È impressionante osservare che, già nel 1982, Bertolissi lamentava la mancata soppressione di «fondi speciali a destinazione vincolata» in ambiti materiali di competenza regionale che avrebbero costituito improprio strumento di limitazione dell'autonomia regionale, a fronte dell'inequivoco disposto dell'art. 21 della legge-quadro sulla contabilità regionale (legge n. 335 del 1976) che già allora, nel quadro dell'originario Titolo V Cost., ne prevedeva la soppressione: cfr. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale»*, cit., 15. Nella stessa prospettiva, sull'incidenza dei fondi vincolati sull'autonomia finanziaria regionale, cfr. G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli 2019, 373 ss.

nate a una dimensione irrilevante, come già a suo tempo efficacemente osservato da Livio Paladin²⁰. Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all'attuazione del disegno autonomistico (1970-72), il finanziamento delle funzioni degli enti decentrati veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali²¹, senza, peraltro, essere commisurato alle funzioni progressivamente conferite. 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. Tutto ciò, ora come allora, limita le Regioni nella facoltà di identificare le funzioni per realizzare proprie politiche.

Scriveva Bertolissi già nel 1982 che il legislatore nei primi tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale (soprattutto nel 1972, ma in parte anche nel 1977) ha proceduto in modo disorganico senza mai misurare il finanziamento delle funzioni trasferite partendo dal riordino dell'amministrazione statale (e dalla definizione dei costi delle relative funzioni)²².

Anche queste considerazioni rimangano di grande attualità, e purtroppo le criticate tendenze sono state perpetuate nei successivi tentativi di attuazione dell'originario e del vigente Titolo V. Infatti, da un lato anche le c.d. leggi Bassanini, che pure hanno rappresentato un momento particolarmente significativo di valorizzazione dell'autonomia, hanno ancora una volta posposto il pur previsto riordino dell'amministrazione centrale. Dall'altro, anche la legge n. 42 del 2009, dopo la riforma del Titolo V, pur contenendo elementi di significativa discontinuità, a partire dall'introduzione dei costi *standard* per il calcolo del costo delle funzioni (che però non sono ancora stati attuati), come i precedenti conferimenti ha privilegiato la determinazione, dal centro, delle risorse necessarie a garantire il finanziamento delle funzioni affidate a Regioni ed enti locali anziché il potenziamento del potere impositivo proprio, anche a causa della sopravvenuta crisi economico-finanziaria che ha interferito con il processo di attuazione della riforma stessa.

²⁰ 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.

²¹ Sul punto, cfr. G. CERIA, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, 1997, 107 ss.

²² Cfr. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale»*, cit., 3 ss.; ID., *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., 420 ss.

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 dallo Stato, con l'effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo²³. 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), 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, a cui ha fatto seguito l'istituto dei c.d. piani di rientro dal disavanzo sanitario, sono sempre state le necessità di spesa a condizionare 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.), nonché del necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione²⁴.

In definitiva, tutti i tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale, con l'originario (1972, 1977, 1997-98) 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.

4. Tali tendenze non sono mutate neanche con la riforma del Titolo V del 2001, che pure lasciava prefigurare una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria²⁵, anzitutto a causa dell'inerzia del legislatore statale che non ha adeguatamente accompagnato e indirizzato l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Sul versante della spesa, specie negli ultimi anni con la c.d. legislazione della crisi, il coordinamento finanziario può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni frapposte allo svol-

²³ Cfr. A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio - 1 febbraio 1997, Padova 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.

²⁴ Per un efficace approfondimento di queste problematiche, cfr. S. CALZOLAIO, *Il rientro delle regioni dal disavanzo sanitario*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino 2015, 342 ss.

²⁵ Cfr., per tutti, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 42 ss.

gimento 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 annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate²⁶.

Sul versante delle entrate, le tendenze degli ultimi anni esprimono analogo disfavore nei confronti dell'autonomia. Il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno anzitutto fornito un'interpretazione complessivamente 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. A ciò si è aggiunta un'interpretazione estensiva della riserva di legge posta dall'art. 23 Cost., che ha consentito di delimitare il principio autonomistico²⁷. Quanto detto, pur non escludendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, ha determinato, con poche eccezioni²⁸, la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall'originario al vigente Titolo V²⁹.

In definitiva, non sono state ancora garantite condizioni idonee ad assicurare l'effettiva autonomia tributaria regionale ravvisabili nel riconoscimento di ambiti della potestà impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste e nella limitazione delle interferenze statali sui tributi regionali³⁰. Non ha sortito migliori esiti neanche il tentativo di rafforzare il nesso tra poteri locali e responsabilità politica – spesso appannato, come si è detto, in un sistema finanziario in cui i poteri impositivi sono ancora riconducibili allo Stato e la capacità di spesa affidata alle Regioni – mediante la valorizzazione delle addizionali facoltative e di altre forme di manovrabilità dei tributi. Pur essendo significa-

²⁶ Cfr., ad esempio, A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235 ss.

²⁷ Sul punto, in maniera particolarmente esemplificativa, M. BERTOLISSI, *Riserva di legge e principio autonomistico in tema di prestazioni patrimoniali imposte*, in *Le Regioni*, 1996, 1126 s.

²⁸ Una delle quali, sotto il profilo della manovrabilità regionale dei tributi, è ora rappresentata dalla tassa automobilistica regionale, recentemente valorizzata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 2019, che, a tali fini, sembra individuare una terza categoria di tributi tra quelli propri e quelli derivati al fine di garantirne, appunto, una maggiore manovrabilità: cfr. G. RIVOSECCHI, *Una convincente pronuncia sulla manovrabilità (al ribasso) della tassa automobilistica regionale*, in *Le Regioni*, 2019, 226 ss.

²⁹ Il punto è lucidamente rilevato da M. BERTOLISSI, *Il cd. federalismo fiscale*, cit., 437 ss.

³⁰ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni* (luglio 2016), www.issirfa.cnr.it.

tive per l'autonomia, anche in un sistema a finanza prevalentemente derivata e compartecipata, esse non sono state infatti adeguatamente utilizzate dalle Regioni, prima di essere accantonate, per effetto della sospensione dei tributi regionali e delle deliberazioni comunali sui tributi locali imposta dal legislatore statale negli ultimi anni³¹.

5. In questo quadro di riferimento, 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 disporre. In caso contrario, può verificarsi un disallineamento tra funzioni e risorse, come spesso accaduto, la cui corrispondenza è invece stabilita dalla Costituzione (art. 119, quarto comma, Cost.).

In tale contesto, occorre quindi chiedersi come garantire le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni degli enti sub-statali. Il processo di attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Cost. dovrebbe anzitutto implicare la concretizzazione del sistema di perequazione. Ancora oggi, il "vero e proprio" fondo perequativo generale, previsto dall'art. 119 Cost. e oggetto di una prima disciplina da parte dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009, non ha trovato effettiva realizzazione; sicché il sistema è tuttora regolato da fondi perequativi "settoriali": quello previsto per la sanità, quello previsto 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.

In secondo luogo, appare ormai improcrastinabile procedere all'individuazione dei livelli essenziali, non ancora determinati in tutti i comparti.

È infine necessario garantire l'attuazione del principio dei costi *standard* per il calcolo dei costi delle funzioni, indispensabile per assicurare il funzionamento del meccanismo solidaristico.

³¹ Cfr. art. 1, comma 42, lett. a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*), che ha prorogato la sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, disposta dall'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016*).

Quanto ai livelli essenziali, è vero che la loro determinazione da parte del legislatore statale è espressione di atto di indirizzo politico, con il quale lo Stato fissa la soglia di eguaglianza che deve essere garantita 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 Corte³².

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 una 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 necessaria a garanzia delle funzioni essenziali³³.

In altre parole, nel contesto precario della perdurante crisi economico-finanziaria, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei livelli essenziali, 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»³⁴.

6. Alla stregua di quanto detto, appare evidente che, nel nostro sistema policentrico, l'autonomia "effettiva" delle Regioni nell'elaborare proprie politiche si rivela costantemente dipendente dal dato finanziario-fiscale.

In questa stessa prospettiva, sotto i colpi della perdurante crisi economico-finanziaria, la più recente giurisprudenza costituzionale sta cer-

³² Cfr., ad esempio, sentt. n. 164 e n. 203 del 2012; n. 121 del 2014.

³³ 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.

³⁴ Sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto". Al riguardo, si vedano anche sentt. n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018.

cando di sviluppare soluzioni e strategie argomentative rivolte 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.

In più pronunce, la Corte ha affermato che la riduzione dei finanziamenti regionali deve essere di carattere transitorio e temporaneo, aggiungendo che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento.

La garanzia del finanziamento delle funzioni degli enti sub-statali andrebbe tuttavia ricercata soprattutto nella valorizzazione delle procedure e delle sedi collaborative tra Stato e Regioni in cui sia garantito un confronto sulle funzioni che le autonomie territoriali 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 incisivi obiettivi di coordinamento finanziario, con effetti limitativi sulla loro autonomia politica.

Alla luce delle tendenze prese in esame, l'impressione finale è che ciò che resta oggi del regionalismo cooperativo sia una contrattazione – se non, addirittura, una perdurante conflittualità – sulle risorse finanziarie, volta a garantire, talora senza successo, almeno i livelli essenziali.

In questo contesto, come hanno dimostrato gli studi di Mario Bertolissi, soltanto la piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria potrà restituire allo statuto giuridico degli enti sub-statali il valore presupposto dalle norme costituzionali sulla finanza territoriale; norme che sono ancora ben lungi dal trovare compiuta attuazione.