

Guido Rivosecchi

# Regioni, democrazia e finanza pubblica

(doi: 10.1443/114698)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 2, aprile 2024

**Ente di afferenza:**

*Università Luiss (luiss)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# *Regioni, democrazia e finanza pubblica*

di GUIDO RIVOSECCHI

*Sommario:* 1. Il nesso tra autonomia regionale, principio democratico e risorse finanziarie. - 2. Il modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale e le variabili che lo connotano. - 2.1. La scelta tra finanza autonoma o derivata. - 2.2. La distribuzione delle funzioni amministrative. - 2.3. L'esistenza o non di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite. - 2.4. La funzione di coordinamento della finanza pubblica. - 3. La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e l'accentramento finanziario e fiscale di fronte all'emergenza permanente (anche nell'impiego delle risorse di derivazione europea). - 4. (*segue*): l'inattuazione degli altri istituti del Titolo V imprescindibili per il finanziamento delle funzioni e le scelte di indirizzo e il conseguente rischio di rescindere il nesso tra Regioni e principio democratico. - 5. (*segue*): profili critici nei recenti tentativi di determinazione e finanziamento dei livelli essenziali. - 6. I possibili rimedi: il «lato» delle spese e il «lato» delle entrate. - 7. Autonomia finanziaria regionale, speciale e ordinaria, principio democratico e doveri di solidarietà.

## 1. *Il nesso tra autonomia regionale, principio democratico e risorse finanziarie*

Ringrazio la Direzione della Rivista per l'invito a svolgere questa relazione che è un grande onore e una grande responsabilità. Appartengo a una generazione di costituzionalisti che si è formata soprattutto su *Le Regioni* e ha vissuto la fase della riforma del Titolo V del 2001 come vero e proprio momento «costituente» per le aspettative allora generate anche con riferimento al rafforzamento del nesso tra autonomia finanziaria e principio democratico, il tema che mi è stato assegnato.

Si tratta di aspettative che sono state in larga parte deluse perché oggi ci troviamo di fronte a un diritto costituzionale «vivente» delle autonomie territoriali molto lontano da quelle premesse e dalla lettera del Titolo V. Seguendo l'insegnamento di Livio Paladin<sup>1</sup> e di Sergio

<sup>1</sup> Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 8 s. e 456 ss.

Bartole<sup>2</sup>, quando mi riferisco al diritto «vivente» non alludo soltanto alla giurisprudenza costituzionale, che ha sempre avuto un ruolo determinante nella costruzione dell'istituto regionale<sup>3</sup>, ma soprattutto a come il Titolo V è stato interpretato<sup>4</sup> e in larga parte inattuato. A questo risultato, come tenterò di argomentare, hanno concorso sia esigenze contingenti sopravvenute, culminate nel regime di «emergenza permanente» degli ultimi quindici anni (economico-finanziaria; pandemica; bellico-energetica), sia scelte politiche di ri-accentramento di fronte alle crisi, sia conflitti più o meno latenti tra burocrazie centrali (contrarie a ogni forma di innovazione insita nel Titolo V) e burocrazie regionali<sup>5</sup>.

Muovendo dal nesso intercorrente tra Regioni, democrazia e finanza pubblica, richiederò il modello costituzionale di autonomia finanziaria e le variabili che lo connotano per poi mettere in rilievo il progressivo allontanamento dalle prescrizioni costituzionali determinato da alcuni orientamenti della legislazione statale e delle prassi; allontanamento che rischia di attenuare proprio il nesso con il principio democratico, come tenterò di argomentare.

Tale nesso, invece, attraverso le norme costituzionali. Basti pensare che, senza adeguate dotazioni finanziarie, le Regioni non possono svolgere le loro funzioni e, dunque, l'entità delle risorse e il modo mediante il quale esse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica «effettiva», intesa quale capacità di

<sup>2</sup> Sull'esigenza di non identificare l'interpretazione vivente della Costituzione con la giurisprudenza costituzionale, cfr. S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2022, *passim*, spec. 75 s.; S. BARTOLE, *Living constitution v. costituzione vivente. Una rassegna tra dottrina americana e dottrina italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2023, 3 ss., spec. 22 ss.

<sup>3</sup> Sul punto, cfr. già G. GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965, 59 s.

<sup>4</sup> Sulla complessa attività di interpretazione del Titolo V, si vedano gli spunti di G. FALCON, *Lo stato delle Regioni*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2021, 11, il quale osserva che «l'interpretazione costituzionale non dipende solo dalle parole impresse nel testo, ma da fattori molteplici, tra i quali hanno un ruolo sia le concezioni e dottrine generali dello Stato e della cosa pubblica, sia criteri oggettivi e soggettivi di effettività, di razionalità, di coerenza e di praticabilità».

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. R. BIN, *Il problema non sono le Regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum Quad. cost.*, 17 marzo 2014; M. CAMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2021, 75, secondo il quale a tale conflittualità è riconducibile anche l'incremento del contenzioso costituzionale.

esprimere scelte di indirizzo. Dai lavori dell'Assemblea Costituente emerge l'intendimento di evitare una situazione di dipendenza finanziaria delle Regioni dallo Stato, sul rilievo che l'autonomia dovesse essere anzitutto autonomia tributaria, preservata e coordinata con quella statale mediante il rinvio a una fonte di rango costituzionale, secondo quanto previsto dall'originario progetto della Seconda Sottocommissione alla Commissione per la Costituzione<sup>6</sup>.

In un primo significato, la relazione tra Regioni, democrazia e risorse è riconducibile alle origini del pensiero autonomista. Alludo alle Regioni come garanzia della distribuzione territoriale del potere e come presidio contro ogni forma di accentramento, soprattutto per la naturale politicità della funzione legislativa<sup>7</sup>, irrinunciabile anche nella prospettiva qui in esame. Nell'ordinamento italiano, tra gli enti sub-statali soltanto le Regioni, in forza della loro autonomia politico-legislativa, costituiscono presidio contro ogni forma di accentramento, assicurando l'effettivo pluralismo istituzionale nell'articolazione territoriale dei pubblici poteri.

Sebbene tale garanzia di democrazia e di libertà sia rimasta perlopiù sullo sfondo del regionalismo italiano per diversi fattori, richiamati anche in questo Convegno (tra i quali sottolineo la mancanza di veri partiti regionali)<sup>8</sup>, occorre sottolineare che le Regioni, soprat-

<sup>6</sup> A un «fondo speciale di solidarietà» interregionale devono essere affiancate prescrizioni capaci di assicurare l'«autosufficienza finanziaria» si legge negli interventi del democristiano Zotta e del socialista Cartia – in maniera significativa due costituenti del Mezzogiorno (cfr. interventi in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, Sedute dal 20 maggio 1947 al 28 luglio 1947, Roma, Camera dei deputati, Segretariato Generale, 1970, seduta pomeridiana di martedì 15 luglio 1947, rispettivamente 2632 ss. e 2635 ss.) – che sostengono quelli più noti di Mortati e di Ruini, quest'ultimo il vero «ispiratore» dell'art. 119 Cost. (cfr. interventi, rispettivamente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* cit., vol. IV, Sedute dal 29 luglio 1947 al 30 ottobre 1947, seduta pomeridiana di giovedì 18 settembre 1947, 2920 ss. e in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* cit., vol. III, seduta pomeridiana di martedì 15 luglio 1947, 2628 ss. e 2648 ss.).

<sup>7</sup> Della centralità dei «poteri contestativi» e dei «contro-poteri» nel sistema costituzionale parlava, ad esempio, U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, *La Costituzione economica*, Padova, CEDAM, 1977, 154.

<sup>8</sup> Al riguardo, cfr. R. BIN, *Regioni e partiti politici*, in questa *Rivista*, n. 3/2014, 317 ss. Pertanto la politica regionale non è andata oltre il rafforzamento dei Presidenti delle giunte regionali nei rapporti tra centro e periferia; rafforzamento, però, che non si è mai discostato dalla loro tendenza a muoversi «conformandosi o reagendo negativamente agli indirizzi che scaturiscono dai conflitti e dissensi interni ai

tutto nei momenti di crisi, costituiscono elemento di bilanciamento e di garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo, come si è potuto verificare durante la prima fase della pandemia in cui l'Esecutivo era pressoché privo di controllo parlamentare (per la difficoltà di riunire Assemblee e commissioni), ma era obbligato a «dialogare» con i Presidenti di giunta regionale perché i provvedimenti adottati dovevano trovare applicazione sui territori e ciò presupponeva, anche nell'emergenza, una forma di collaborazione tra Stato e Regioni<sup>9</sup>.

Ricordo che di fronte a provvedimenti legislativi adottati per fronteggiare calamità naturali e gravi emergenze la Corte costituzionale, già nell'originario quadro costituzionale di forte accentramento, permeato dall'interesse nazionale, ha costantemente affermato che lo stato di emergenza non può determinare il sacrificio permanente dell'autonomia e non può compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali<sup>10</sup>. Più di recente, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito il necessario coinvolgimento del livello regionale anche di fronte a dichiarazioni dello stato di emergenza<sup>11</sup>.

In questa prima accezione, il tema rinvia alla tradizione federalista che vede la comunità politica fondata sull'unione volontaria di individui dei quali deve essere preservata la capacità di autodeterminazione, sicché la chiave di volta del sistema di «autogoverno» è il patto che assicura la partecipazione di individui e comunità intermedie alla definizione dell'indirizzo politico attraverso l'articolazione del potere su basi territoriali che affianca quella presente in ciascun livello di governo<sup>12</sup>.

Questa funzione di «contro-potere» e di presidio di democrazia, però, può esplicitarsi soltanto se gli enti sub-statali vengono dotati di risorse proprie, altrimenti l'autonomia finanziaria rimane un «capitolo aperto» e non costituisce certamente la «pietra angolare del si-

loro partiti» in chiave di politica nazionale: così, di recente, S. BARTOLE, *Una politica per l'ordinamento regionale*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2021, 20.

<sup>9</sup> Altra questione è, poi, se tale «collaborazione» nell'emergenza pandemica sia rimasta nell'alveo delle prescrizioni costituzionali o non sia invece sconfinata in un improprio «governo di esecutivi»: cfr. R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2021, 53 s.

<sup>10</sup> Cfr. sentt. 127/1995, spec. punti n. 2 e n. 6 del *Considerato in diritto* e, successivamente, 327/2003, spec. punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Cfr. sentt. 8/2016 e 246/2019, spec. punti n. 4 e n. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Sul punto, pur nella diversità di prospettiva tra i due, cfr. D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo* (1987), trad. it. Milano, Mondadori, 1998, 25 s. e 76 s. e G. Bognetti, *Federalismo*, Milano, UTET Giuridica, 2021, 8 ss.

stema”», come osservava Temistocle Martines<sup>13</sup>, riferendosi alla nota espressione di Costantino Mortati<sup>14</sup>.

A questo primo significato garantista della distribuzione territoriale del potere politico e delle risorse, si aggiunge, successivamente, in Italia a partire dalla riflessione di Carlo Esposito, una seconda direttrice che ricollega Regioni, democrazia e risorse per individuare nelle autonomie territoriali le istituzioni di «autogoverno dei governati» che «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di *democrazia* e di *libertà*»<sup>15</sup>, anche in specifico riferimento alla garanzia dell'autonomia finanziaria<sup>16</sup>. In prospettiva non dissimile, Vezio Crisafulli osserva che il ruolo di garanzia delle autonomie regionali non dipende tanto dalla potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, ma nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano sul suffragio dei cittadini, al pari dell'organizzazione statale<sup>17</sup>. Ma è soprattutto Giorgio Berti a prefigurare gli sviluppi dell'ordinamento quando si riferisce alle autonomie come «modo di essere della Repubblica» capace di esprimere la «faccia interna» della sovranità dello Stato<sup>18</sup>.

Questa prospettiva è portata a compimento proprio dalla riforma del Titolo V del 2001 che, per riprendere le parole della Corte costituzionale, ha collocato «gli enti territoriali autonomi al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne (...)

<sup>13</sup> T. MARTINES, *Le autonomie degli enti pubblici territoriali. La regione, la provincia, il comune. Mortati e la questione delle Regioni nella storia dell'Italia repubblicana*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, 630.

<sup>14</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, CEDAM, 1976, 906.

<sup>15</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, 80 s. (cui appartengono le espressioni virgolettate; cors. ns.). Al riguardo, cfr. anche M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in Università di Bologna – Scuola di perfezionamento in Scienze amministrative, *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Ciclo di conferenze promosso dalla Scuola nell'anno accademico 1956-1957, vol. I, Bologna, Zanichelli, 1958, 175, il quale osserva che autonomia e decentramento rispondono alle esigenze di differenziazione e favoriscono la «partecipazione dei cittadini alla vita politica» e «l'incremento di strutturazioni e di strumentazioni democratiche».

<sup>16</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo* cit., 78.

<sup>17</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in questa *Rivista*, n. 4/1982, 497 s.

<sup>18</sup> G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1969, 67; ID., Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, 286.

la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»<sup>19</sup>. La l. cost. n. 3 del 2001 ha mutato i termini del rapporto tra unità e autonomia per effetto dell'espunzione dell'interesse nazionale e dell'introduzione del principio di sussidiarietà quale forma specifica di realizzazione del principio democratico perché esso opera come principio prescrittivo nella distribuzione delle funzioni a garanzia dell'ente di minori dimensioni, sostituendo il criterio di ispirazione centralistica degli interessi<sup>20</sup>. Il punto è prontamente colto dalla giurisprudenza costituzionale all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V nelle pronunce in cui la Corte afferma che, con l'eliminazione dell'interesse nazionale, viene meno la possibilità di attrarre funzioni allo Stato e di erodere la potestà amministrativa e legislativa delle Regioni<sup>21</sup>, secondo quanto era stato da tempo anticipato in dottrina<sup>22</sup>.

Attraverso gli enti territoriali si può meglio avvicinare quell'ideale di «auto-normazione», cioè del «vivere secondo le leggi che ci si è dati», che, in questo secondo significato del rapporto tra autonomie e principio democratico, risale all'antichità classica e poi alla filosofia politica di Rousseau e alla riflessione di Kelsen sul «rapporto (...) tra democrazia e partecipazione dei membri dell'ordinamento alla sua creazione»<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Con le parole della sent. Corte cost. 106/2002, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> Cfr. G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in Jus 1994, 405 ss.; A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, CEDAM, 2008, 41 s.

<sup>21</sup> Cfr. sent. 303/2003, punto n. 2.2 del *Considerato in diritto*; v. anche sentt. 6/2004 e 285/2005.

<sup>22</sup> Cfr. G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Giuffrè, 1963, 206 ss., secondo il quale «la consistenza dell'interesse nazionale nella materia può portare all'individuazione di un principio di uniformità della disciplina», sovrapponendo – rileva criticamente tale A. – il limite dei principi fondamentali e il limite dell'interesse nazionale, sicché «l'interesse nazionale può bloccare le competenze regionali»; interpretazione, quest'ultima, particolarmente significativa alle origini del regionalismo italiano, anche rispetto, ad esempio, a quella di poco precedente di L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958, 3 ss. e 171 s., secondo il quale, invece, nell'ambito della ripartizione «orizzontale» e «verticale» delle competenze, il limite dell'interesse nazionale si giustifica in quanto coincide con i fini dell'ordinamento; o a quella di poco successiva di A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 121 ss., che valorizza il limite dell'interesse nazionale come espressione di un indirizzo politico-costituzionale del Parlamento.

<sup>23</sup> Il punto è efficacemente sottolineato da S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura

Di qui la conclusione, successivamente avvalorata soprattutto dalla letteratura anglosassone nella relazione tra autonomia e impiego delle risorse, che sono preferibili processi di autogoverno nell'ambito di istituzioni territoriali perché la capacità dei singoli di incidere sui processi deliberativi pubblici è maggiore se questi si svolgono in ambiti più ristretti<sup>24</sup>; elemento, questo, che concorre in maniera decisiva alla realizzazione del principio democratico<sup>25</sup>. Da ciò segue la necessità di dotare gli enti sub-statali di adeguate risorse finanziarie per assicurare che tali processi deliberativi non siano eccessivamente dipendenti dal centro perché sarebbe altrimenti vanificata tale partecipazione.

Tutto ciò chiama immediatamente in causa il modello costituzionale di autonomia finanziaria, in quanto capace di condizionare la disponibilità delle risorse degli enti sub-statali.

## 2. *Il modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale e le variabili che lo connotano*

L'art. 119 Cost., come le altre norme costituzionali sul governo dell'economia e dei conti pubblici, non accoglie una determinata teoria di finanza territoriale<sup>26</sup>, configurando il «nostro» come un modello di finanza regionale «aperto» alle scelte del legislatore nei limiti di alcuni elementi prescrittivi, ancora largamente inattuati.

In primo luogo, le prescrizioni costituzionali affermano l'esigenza di assicurare una certa autonomia di entrata e non solo di spesa poi-

di R. FERRARA, C.E. GALLO, Milano, Giuffrè, 2014, 408, cui appartengono le espressioni virgolettate, il quale richiama i noti passaggi di H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. Milano, Ed. Comunità, 1952, 288 ss.

<sup>24</sup> Cfr. D.L. SHAPIRO, *Federalism. A Dialogue*, Evanston (Illinois), Northwestern University Press, 1995, 91 ss.

<sup>25</sup> Cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale* cit., 408 s.

<sup>26</sup> Come risulta dai lavori preparatori delle norme costituzionali originarie e, ancora prima, dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria: al riguardo, cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, 198 s.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, 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 G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, 221 ss.

ché l'art. 119, comma 2, Cost. si riferisce espressamente a «risorse autonome» e a «tributi ed entrate propri» degli enti<sup>27</sup>.

In secondo luogo, occorre assicurare a tutti gli enti l'applicazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse distribuite ai diversi livelli territoriali di governo, in base al quale le risorse ordinarie degli enti – derivanti da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo – debbono consentire di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, comma 4, Cost.); funzioni che, in virtù del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), non possono dipendere dalla «inadeguatezza» delle risorse finanziarie a disposizione delle Regioni, dovendo, invece, essere distribuite *in via preventiva* e a prescindere dai profili finanziari. In base alle funzioni effettivamente attribuite alle Regioni *ex art. 118 Cost.* sarà successivamente necessario quantificare le risorse alle stesse spettanti per l'efficace svolgimento delle funzioni preventivamente distribuite<sup>28</sup>. Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, in uno con quello di sussidiarietà, che deve governare integralmente l'allocazione delle funzioni, è da intendersi come principio di portata generale, precettiva e costituzionalmente necessaria, secondo quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>29</sup>.

Infine, la necessità di ottemperare agli obblighi costituzionali di perequazione (art. 119, comma 3, Cost.), rivolti ad attenuare le asperità fiscali e i divari territoriali e ad adempiere ai doveri costituzionali di solidarietà per garantire l'eguaglianza dei diritti costituzionali.

Pur con questi vincoli posti dall'art. 119 Cost., il grado di autonomia finanziaria regionale dipende da alcune variabili, in sé ben note, dal combinarsi delle quali si desume il tasso di autonomia o di accentramento del sistema e la conseguente capacità degli enti sub-statali di concorrere alla realizzazione del principio democratico.

## 2.1. *La scelta tra finanza autonoma o derivata*

La prima variabile generale che incide sul livello di autonomia e sulla conseguente identificazione delle funzioni regionali è rappresen-

<sup>27</sup> Che le Regioni debbano necessariamente di disporre di autonomia di entrata, oltre che di spesa, è ad esempio osservato, già in riferimento all'originario art. 119 Cost., da A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 334.

<sup>28</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, n. 1/1957, 11 ss., spec. 13 s.

<sup>29</sup> Cfr., tra le altre, sentt. 188/2015; 10/2016; 137/2018; 155/2020.

tata dalla scelta di un sistema di finanza *autonoma* o *derivata*: l'una si basa prevalentemente su entrate proprie, con la conseguenza che la capacità di spesa dipende dall'attitudine a produrre gettito fiscale della comunità locale; l'altra su trasferimenti dal centro. Sono poi diffusi modelli ibridi, basati sulla combinazione dei due istituti o su entrate condivise mediante il sistema delle compartecipazioni territoriali al gettito di tributi erariali. Tali regole sono riconducibili al coordinamento della finanza pubblica inteso in senso *statico*<sup>30</sup>, che è rivolto a ordinare le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni mediante la predeterminazione degli ambiti di entrata e di spesa che sorreggono l'articolazione verticale del potere politico rispetto all'esercizio delle funzioni. A tali fini non è indifferente la scelta del modello di finanza – autonoma o derivata – a partire dalla definizione delle basi imponibili, delle compartecipazioni e dei tributi scelti per il finanziamento delle funzioni. Tali opzioni condizionano il margine di identificazione delle funzioni (e la conseguente determinazione della quantità e della qualità dei servizi): la finanza autonoma in favore degli enti decentrati, quella derivata prevalentemente in favore dello Stato<sup>31</sup>.

Più precisamente, nei sistemi caratterizzati da finanza territoriale derivata, i trasferimenti statali assicurano l'integrale finanziamento delle funzioni, con riflessi restrittivi sull'autonomia politica, limitando l'autoidentificazione di funzioni amministrativo-gestionali. Quanto più il legislatore statale tende ad ampliare la finanza derivata, tanto più facile è garantire la necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse affidate ai diversi livelli territoriali di governo, ma tanto più, al contempo, risultano compresse le funzioni legislative e amministrative regionali. Sul versante opposto, il sistema che privilegia la finanza autonoma valorizza l'autonomia politica delle Regioni, consentendo la piena espansione dei poteri legislativi e amministrativi nell'organizzazione e nell'erogazione delle prestazioni. Al contempo, però, tale modello, che affida l'identificazione e il finanziamento delle funzioni agli enti decentrati, rischia di non garantire in maniera sempre adeguata un livello omogeneo di diritti. Non è certamente un caso che esso sia privilegiato dai sistemi federali c.d. competitivi.

<sup>30</sup> Cfr. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 631 ss.; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, 451 ss.

<sup>31</sup> Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, 62.

Nella realtà degli ordinamenti odierni, vengono solitamente adottati modelli ibridi. La scelta di un punto di mediazione tra finanza derivata e finanza autonoma concorre a conformare l'autonomia politica degli enti sub-statali. Ciò condiziona le modalità di esercizio della funzione legislativa regionale e il grado di articolazione dei poteri pubblici preposti allo svolgimento delle funzioni e alla realizzazione delle scelte di indirizzo in maniera più o meno rispondente al criterio di prossimità in favore dell'ente di minori dimensioni e al principio democratico.

## 2.2. *La distribuzione delle funzioni amministrative*

La seconda variabile dell'autonomia finanziaria è data dalla disciplina legislativa delle funzioni amministrative da parte statale e regionale<sup>32</sup>. Negli ordinamenti composti alla distribuzione delle competenze e delle funzioni, generalmente fissata in Costituzione, non sempre segue la coerente assegnazione delle risorse. La limitazione dell'autofinanziamento regionale e la prevalenza di trasferimenti erariali rendono gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre spesso la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa, e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo, rovesciando il necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione<sup>33</sup>.

Nell'ordinamento italiano, il principio di sussidiarietà e la necessaria connessione tra funzioni e risorse, rispettivamente costituzionalizzati dagli artt. 118 e 119, comma 4, Cost., si esplicano su due versanti: *a*) i criteri di allocazione delle funzioni implicano che esse siano distribuite tra i vari livelli di governo in via preventiva rispetto alla distribuzione delle risorse; *b*) a tale distribuzione delle funzioni deve seguire l'adeguato finanziamento.

Nonostante l'art. 118, comma 1, Cost. prescriva che debbano essere distribuite secondo sussidiarietà, anche per effetto del meccanismo introdotto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 303 del

<sup>32</sup> Come già osservato da M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni* cit., 11 ss., spec. 13 s.

<sup>33</sup> 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 della Sapienza Università di Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997, Padova, CEDAM, 1997, 16. In analoga prospettiva, cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995, *passim*, spec. 26 e 55 ss.

2003, poi costantemente ribadito<sup>34</sup>, larghissima parte delle funzioni amministrative è ancora affidata all'amministrazione centrale, sicché il principio di connessione tra funzioni e risorse non è mai stato misurato partendo dal riordino dell'amministrazione statale né con i primi trasferimenti di funzioni a Costituzione invariata (1972, 1977, 1997-1998)<sup>35</sup>, né, dopo la riforma del Titolo V, con la l. n. 42 del 2009<sup>36</sup>. Le risorse sono state quindi trasferite senza tenere conto in maniera sempre adeguata di quante funzioni sono effettivamente svolte dalle Regioni<sup>37</sup>.

### 2.3. *L'esistenza o non di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite*

Alla scelta per un sistema derivato di finanza territoriale e alla distribuzione delle funzioni si aggiungono altre due variabili che influenzano sul grado di autonomia e sulla conseguente capacità di concorrere alla realizzazione del principio democratico: la sussistenza o non di trasferimenti erariali con vincolo di destinazione e la richiamata funzione di coordinamento finanziario.

Quanto agli ordinamenti federali, già Wheare si chiedeva se il Governo federale potesse spendere nelle materie in cui non ha competenza legislativa<sup>38</sup>.

Nell'ordinamento regionale italiano, storicamente caratterizzato da un modello di finanza derivata, la transizione a un sistema in cui i finanziamenti statali sono limitati a finalità perequative o all'erogazione di risorse aggiuntive rispetto al normale esercizio delle funzioni – fermo restando che si tratta di istituti fondamentali nella realizzazione dell'eguaglianza sostanziale –, rappresenta una variabile

<sup>34</sup> Dalla sent. 6/2004 alla sent. 61/2018.

<sup>35</sup> Anche le c.d. leggi Bassanini, momento più significativo di valorizzazione dell'autonomia, posposero il riordino del centro al conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, pur prevedendo una significativa riorganizzazione dell'amministrazione centrale, anche mediante la soppressione e la fusione di ministeri.

<sup>36</sup> Al riguardo, cfr. R. BIN, *Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?*, in questa *Rivista*, n. 4/2010, 721 ss.

<sup>37</sup> Sul punto, v. già M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.P.R. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in questa *Rivista*, n. 1/1979, 39 ss., spec. 44 ss.

<sup>38</sup> Cfr. K.C. WHEARE, *Federal Government* (1963), trad. it. *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 194 ss., spec. 201 ss., il quale osserva che «è cosa assai importante che nelle federazioni non si esageri la dipendenza finanziaria dei governi regionali da quelli centrali».

particolarmente incisiva ai fini dell'effettiva garanzia di autonomia che assiste le Regioni nel realizzare proprie politiche e scelte di indirizzo, inverando il principio democratico<sup>39</sup>.

Non è certamente un caso che, all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, la giurisprudenza costituzionale abbia affermato che, in virtù di limiti *immediatamente* desumibili dall'art. 119 Cost., al di fuori degli interventi straordinari previsti dal quinto comma, non è consentito al legislatore statale prevedere finanziamenti di scopo riconducibili a materie di competenza regionale<sup>40</sup>, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività degli enti autonomi<sup>41</sup>, poiché ciò si risolverebbe in strumento di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni e di sovrapposizione di indirizzi governati centralmente a quelli decisi dalle Regioni<sup>42</sup>.

Successivamente, la Corte ha limitato le pronunce di accoglimento alla parte in cui le norme statali, pur istituendo vincoli di scopo, non prevedevano alcuna partecipazione delle Regioni all'adozione dei decreti ministeriali di riparto dei fondi, «imponendo» l'intesa in Conferenza ai fini delle scelte circa l'effettivo trasferimento delle risorse<sup>43</sup>. L'orientamento richiamato sembra ormai segnare il punto del massimo sindacato a cui si può spingere la Corte (rispetto alle più incisive pronunce originarie) se soltanto si pensa che le stesse Regioni, nei più recenti giudizi di legittimità costituzionale, si limitano a richiedere l'introduzione di un istituto di leale collaborazione in Conferenza ai fini del riparto dei fondi, anziché richiedere una pronuncia «caducatoria» delle leggi istitutive dei fondi stessi in materia di loro competenza legislativa.

In tal modo, il Giudice costituzionale ha garantito il coinvolgimento degli enti sub-statali nelle scelte allocative mediante l'intesa in Conferenza, minimizzando l'impatto delle proprie pronunce sulla

<sup>39</sup> Sulla capacità di «condizionare» le scelte di autonomia da parte dei trasferimenti aggiuntivi erariali, v. già, criticamente, S. BARTOLE, *Cronache (non) esemplari del finanziamento statale alle Regioni*, in questa *Rivista*, n. 1/1973, 54 ss.; ID., *Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi statali alle Regioni*, in questa *Rivista*, n. 4/1976, 869 ss.

<sup>40</sup> Dalla sent. 370/2003 alla sent. 87/2018.

<sup>41</sup> Cfr. sentt. 370/2003 e 16/2004.

<sup>42</sup> Tra le tante, cfr. sentt. 423/2004; 51, 77 e 160/2005; 137/2007; 45, 50 e 63/2008; 137/2007; 142 e 168/2008; 168/2009.

<sup>43</sup> Cfr. sentt. 201/2007, punto n. 6 del *Considerato in diritto*; 63/2008; 142/2008; 168/2008; 124/2009, punto n. 3.1 del *Considerato in diritto*; 27/2010; 211/2016; 61/2018, punto n. 3.2 del *Considerato in diritto*; 71, 78 e 87/2018; 56/2019.

finanza territoriale al fine di evitare di travolgere la legge istitutiva del fondo e, con essa, le risorse messe a disposizione della Regione. Con ciò, vengono fatti «salvi» i procedimenti di spesa in corso per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali<sup>44</sup>, ma «al prezzo» di fare ricorso alla tecnica della modulazione degli effetti temporali della declaratoria di incostituzionalità<sup>45</sup>. In alternativa – orientamento che mi pare più convincente ai fini del rispetto dell’art. 119 Cost. – la Corte ha rimosso il vincolo di destinazione delle risorse trasferite, garantendo la libera determinazione dei poteri regionali nelle scelte di finanziamento delle politiche<sup>46</sup>.

In altre pronunce, «correggendo» l’orientamento più rigoroso che aveva assunto all’indomani dell’entrata in vigore del Titolo V, la Corte ha fatto «salvi» fondi vincolati in materia di potestà legislativa regionale, come nel caso del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, «nella perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost.»<sup>47</sup>.

In ogni modo, tali orientamenti della giurisprudenza costituzionale confermano che non è soltanto il carattere derivato della finanza territoriale a limitare l’autonomia politica degli enti, ma anche la previsione di vincoli di destinazione nell’impiego delle risorse trasferite rispetto alla possibilità di realizzare autonome scelte di indirizzo.

Alla stregua di quanto detto, dall’analisi della più recente giurisprudenza costituzionale risulta che, salvo il caso del trasporto pubblico locale, norme statali istitutive di fondi a destinazione vincolata in linea generale non possono ritenersi conformi a Costituzione, con le seguenti eccezioni: *a)* chiamata in sussidiarietà; *b)* concorrenza di competenze; *c)* fondi rivolti a garantire «interventi speciali» e «risorse aggiuntive» ai sensi dell’art. 119, comma 5, Cost.

#### 2.4. *La funzione di coordinamento della finanza pubblica*

L’ulteriore variabile di cui tenere conto per misurare il grado di autonomia regionale è rappresentata dalla funzione di coordinamento finanziario, qui intesa in senso *dinamico*, quale insieme di istituti che

<sup>44</sup> Cfr. sentt. 71 e 74/2018.

<sup>45</sup> Cfr. sent. 246/2019, punti n. 9 e n. 10 del *Considerato in diritto*.

<sup>46</sup> Cfr. sent. 423/2004, punto n. 10 del *Considerato in diritto*; 45/2008, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>47</sup> Cfr. sentt. 273/2013 e 74/2019.

consentono di rimodulare periodicamente l'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di governo dei conti pubblici. È evidente, infatti, che quanto più intensa e penetrante è la funzione di coordinamento, tanto meno autonoma è la finanza.

Al passaggio da una finanza quasi esclusivamente derivata a un modello parzialmente compartecipato, corrisponde, già nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, l'esigenza di rafforzare il coordinamento finanziario.

Non è possibile richiamare le molteplici direttrici entro le quali tale funzione si esplica nelle relazioni tra Stato e Regioni<sup>48</sup>, incidendo sugli ambiti organizzativi e funzionali delle autonomie e, conseguentemente, sulle prestazioni erogate dalle Regioni, tanto più nella c.d. legislazione della crisi, in cui le misure di *coordinamento* diventano obblighi di *contenimento* della spesa pubblica<sup>49</sup>. Basti qui ricordare che dal raffronto tra la giurisprudenza costituzionale resa all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V e quella più recente emergono profondi mutamenti che hanno connotato la variabile in esame, rendendola sempre più incisiva.

Nel corso degli anni, la Corte costituzionale ha riconosciuto allo Stato la possibilità di comprimere in maniera sempre più penetrante l'autonomia politica delle Regioni<sup>50</sup>, tanto più per effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012, soprattutto per il comma premesso

<sup>48</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2014, 147 ss.

<sup>49</sup> Cfr., ad esempio, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016, spec. 97 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, 134.

<sup>50</sup> Si confrontino, ad esempio, da un lato, la sent. 36/2004, in cui la Corte ha motivato, con diffusi argomenti, la possibilità per il legislatore statale di limitare il disavanzo e, contestualmente, la spesa corrente complessiva delle Regioni (limitazioni, cioè, non particolarmente incisive), e, dall'altro lato, la giurisprudenza successiva alla sent. 182/2011 – pronuncia significativa ai fini della richiamata trasformazione della funzione di coordinamento finanziario – secondo la quale limitazioni puntuali e dettagliate alle singole voci di spesa si applicano integralmente alle amministrazioni statali, mentre vincolano le Regioni, comparto per comparto, come obiettivo complessivo di riduzione della spesa; da ciò discende la giurisprudenza successiva che rende costantemente opponibili agli enti sub-statali vincoli e limiti alle singole voci di bilancio per il conseguimento di puntuali obiettivi di finanza pubblica (tra le tante, in quanto particolarmente esemplificative, sentt. 139 e 262/2012; 22/2014).

all'art. 97 Cost., che richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni (dunque, anche quelle regionali) ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, e per la competenza speciale ed esclusiva, riservata alla legge rinforzata di attuazione della riforma, di dettare le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare tali obiettivi<sup>51</sup>, resi progressivamente opponibili anche alle autonomie speciali<sup>52</sup>. Né può essere qui dettagliatamente ricostruito il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti sub-statali, strumentale ad assicurare la raffrontabilità dei conti, il consolidamento delle finanze pubbliche e il controllo di costituzionalità sulle leggi che impiegano risorse, quale strumento di verifica dell'operato dei pubblici poteri e di valorizzazione della responsabilità politica<sup>53</sup>.

Mi preme però sottolineare che la combinazione delle variabili richiamate, culminate nell'esercizio di un'incisiva funzione di coordinamento, ha concorso a consolidare la prevalenza di un modello di finanza che non poteva non riflettersi sui vincoli gravanti sulle Regioni rispetto alla possibilità di realizzare politiche nel segno dell'autogoverno e della differenziazione, coerenti con il principio democratico nel senso sopra chiarito.

Le variabili richiamate sono sempre state integralmente governate dal legislatore statale e nel corso della storia del regionalismo italiano la loro combinazione non ha favorito l'autonomia.

### 3. *La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e l'accentramento finanziario e fiscale di fronte all'emergenza permanente (anche nell'impiego delle risorse di derivazione europea)*

La combinazione delle variabili richiamate nel caso italiano delinea un assetto della finanza territoriale ancora in larga parte di carattere derivato, nonostante le prescrizioni costituzionali del rinnovato art. 119 Cost. che rafforza l'autonomia finanziaria al fine di superare le contraddizioni originarie del regionalismo italiano. Al primo tentativo di realizzare il disegno costituzionale di autonomia corrispondeva infatti l'istituzione di un modello di finanza regionale basato *unicamente* su trasferimenti erariali. Esso affonda le radici nella ri-

<sup>51</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi.it*, n. 24/2012, 4 ss.

<sup>52</sup> V., in particolare sentt. 88 e 188/2014.

<sup>53</sup> Cfr., tra le tante, sentt. 188/2015; 10, 184 e 188/2016; 169/2017.

forma tributaria dell'inizio degli anni '70 (l. n. 825 del 1971 e decreti legislativi conseguenti), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo.

Come allora osservato tempestivamente da Livio Paladin, il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie degli enti sub-statali venivano confinate a una dimensione irrilevante<sup>54</sup>. Pertanto, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all'attuazione del disegno autonomistico (1970-1972), il finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali e la conseguente possibilità di realizzare politiche di autogoverno veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali, soprattutto nel quadro dell'originario art. 119 Cost., che riservava la disciplina delle forme e dei limiti dell'autonomia finanziaria alle leggi della Repubblica.

Anche quando, dopo la riforma del Titolo V del 2001, sono state incrementate le compartecipazioni e – in misura minore – i tributi propri, i caratteri originari della finanza regionale hanno costantemente condizionato in senso restrittivo il margine di autoidentificazione delle funzioni degli enti sub-statali, subordinandolo all'individuazione delle risorse e quindi rimettendolo al modello eteronomo di finanziamento delle scelte di indirizzo<sup>55</sup>. Nonostante la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, le funzioni sono ancora in larga parte affidate all'amministrazione centrale e, quindi, come si è detto, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse non è mai stato misurato partendo dal riordino dell'amministrazione centrale e le risorse sono state trasferite senza tenere conto dell'effettivo assetto delle funzioni<sup>56</sup>.

Tutto ciò, ora come in origine, rende le Regioni dipendenti dai trasferimenti erariali, limita l'autoidentificazione delle funzioni e l'autonomia politico-legislativa e produce la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa, rovesciando il parallelismo tra rappresentanza e tassazione, con il rischio di attenuare il nesso tra autonomie e principio democratico<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.* 1973, 852.

<sup>55</sup> Cfr. A. D'ATENA, *A proposito di «taxation» e «representation». Finanza regionale e «federalismo fiscale» nel nuovo art. 119*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 1185 s.

<sup>56</sup> V. *supra*, par. 2.2.

<sup>57</sup> In tema, cfr. M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2008, 96 s.

Esemplificative, 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 sanitarie, a cui ha fatto seguito l'istituto dei c.d. piani di rientro dal disavanzo<sup>58</sup>, 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.)<sup>59</sup>, nonché del necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione<sup>60</sup>.

Successivamente, l'esigua autonomia tributaria conseguita negli anni '90 e, poi, nel quadro del rinnovato art. 119 Cost. (es. IRAP e IMU), è stata smantellata di fronte alla crisi economico-finanziaria e alle emergenze che si sono susseguite negli ultimi quindici anni (economico-finanziaria; pandemica; bellico-energetica). In questo contesto, il legislatore ha favorito un incisivo accentramento non soltanto delle competenze, ma anche della finanza e dei tributi. Un conto è però fronteggiare la crisi con un ragionevole accentramento delle competenze, secondo i percorsi seguiti anche dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro analoghi a quelli di altri ordinamenti; un altro conto è agire sullo svuotamento dei poteri impositivi e della finanza territoriale, secondo le direttrici seguite dalla c.d. legislazione della crisi e, poi, dell'emergenza<sup>61</sup>.

Tale tendenza all'accentramento non era imposta né dal diritto costituzionale, né dalla politica economica. Se, anzi, si condivide il presupposto per il quale la soluzione della crisi richiede di unire al

<sup>58</sup> Su cui, v. ora A. PATANÉ, *I piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pisa, Pacini, 2021.

<sup>59</sup> Per un efficace 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 A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, 342 ss.

<sup>60</sup> In questo senso, cfr., ad esempio, A. D'ATENA, *Le Regioni, tra crisi e riforma* cit., 16; M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale* cit., 96 s.

<sup>61</sup> Al riguardo, cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, 159 ss.; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 7 s.

rigore finanziario stimoli alla crescita, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per le Regioni può rivelarsi controproducente, perché a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Infatti, come indica la prospettiva comparatistica e i «classici» sul federalismo fiscale<sup>62</sup>, gli Stati composti hanno apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti sub-statali, al fine di sostenere programmi di spesa per favorire lo sviluppo economico<sup>63</sup>. All'opposto, la scelta di accentrare anche le decisioni finanziarie e fiscali rischia di acuire uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale<sup>64</sup>.

Potrei fare molti esempi di come il legislatore statale ha governato questi processi nel senso dell'accentramento. Basti pensare alla scelta politica di mantenere una gestione accentrata della finanza e dei tributi, come comprovato dai numerosi rinvii che hanno posposto addirittura al 2027 – con l'ultima legge di bilancio<sup>65</sup> – l'applicazione della disciplina vigente sull'autonomia tributaria delle Regioni e sulla perequazione in contraddizione con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR) che prevede l'attuazione del federalismo fiscale entro il 2026. O, ancora, si pensi ai diversi gradi di intensità assunti dalla funzione statale di *coordinamento* finanziario che nella legislazione della crisi diventa funzione di *contenimento* della spesa; o ai diversi istituti mediante i quali il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra Stato e Regioni nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; o, infine, a come le Regioni vengono «indirizzate» nell'impiego delle risorse del PNRR.

<sup>62</sup> Cfr., per tutti, i «classici» C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 1956, 416 ss. e W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; nonché, più di recente, R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008, 95 ss., spec. 112 ss. e T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, Toronto, University of Toronto Press, 2015, 166 ss., spec. 187 ss.

<sup>63</sup> Al riguardo, cfr. G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 65; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, 69 ss.

<sup>64</sup> Cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neo-centralismo* cit., 159 ss.

<sup>65</sup> Cfr. l'art. 1, comma 788, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023).

In questo contesto, come già in riferimento alla potestà legislativa e a quella amministrativa, anche sul tema della finanza si è prodotta una divergenza tra le prescrizioni costituzionali e le tendenze della legislazione statale. La crisi economico-finanziaria, l'inasprimento delle regole europee del patto di stabilità e la l. cost. n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio costituiscono fattori che hanno concorso a consolidare la posizione di supremazia dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali<sup>66</sup>. Tra l'altro, l'equilibrio di bilancio è stato introdotto in termini più rigidi per gli enti sub-statali che per lo Stato, in quanto, per i primi, l'indebitamento è ammesso soltanto per le spese di investimento (art. 119, comma 7, Cost.).

Neanche l'Unione europea ha sempre assicurato risorse «certe» alle Regioni perché, pur essendo previsti da tempo fondi per la coesione territoriale, l'effettivo impiego delle risorse aggiuntive è spesso subordinato dallo stesso diritto dell'Unione a forme di condizionamento *ex ante* rispetto al conseguimento di determinati obiettivi o direttamente al rispetto della disciplina di bilancio. Tutto ciò rischia di determinare meccanismi competitivi tra aree regionali europee (specie tra Stati creditori dell'area centro-settentrionale e Stati debitori dell'area meridionale), con l'effetto di acuire i divari territoriali, anziché di favorire la coesione<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Il punto è efficacemente colto, ora come allora, da S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, Relazione al Seminario di Studio «Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza», Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in *www.cortecostituzionale.it*, 1 ss., spec. 11 ss. (del *paper*), il quale, alla luce dei richiamati orientamenti, osserva che «lo Stato appare dunque collocato in una posizione di supremazia che gli assicura, pur in presenza di riaffermazioni anche molto esplicite del principio di collaborazione, di potersi muovere con una certa libertà nella cura degli interessi di cui gli affidata la rappresentanza e la salvaguardia», così individuando orientamenti del legislatore statale e strategie argomentative della giurisprudenza costituzionale che, anche dopo la riforma del Titolo V (e tanto più alla stregua della legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio), non paiono dissimili da quelli che avevano originariamente sorretto la supremazia dello Stato nel sistema delle autonomie territoriali, determinando, al contempo, obblighi di collaborazione indispensabili al rendimento del sistema (cfr. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1971, 117 ss., spec. 127).

<sup>67</sup> Alla debole convergenza in termini di PIL *pro capite* tra aree regionali europee corrisponde un aumento delle disparità tra Regioni con riguardo al tasso di occupazione, con l'effetto di accrescere le disuguaglianze tra aree europee sub-statali: cfr., ad esempio, M. FRANZINI, M. PIANTA, *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 64.

Sul versante interno è poi emersa l'esigenza di armonizzare la spinta all'inclusione e alla coesione territoriale dei fondi europei e del PNRR con la tendenza alla differenziazione insita nel Titolo V.

Inoltre, l'esperienza italiana dimostra la tendenza dello Stato ad utilizzare i fondi regionali europei per il finanziamento di politiche statali, anziché regionali. Emblematico il caso della riprogrammazione dei fondi strutturali in cui non è sempre rispettato il principio di territorialità. Ne costituisce prova evidente la vicenda relativa al c.d. Piano di Azione Coesione (PAC) mediante il quale lo Stato ha riprogrammato l'impiego di risorse provenienti dai fondi strutturali europei già destinati ai programmi operativi regionali del Fondo europeo di sviluppo regionale (POR-FESR 2007-2013), sempre in relazione a specifiche politiche territoriali concordate con le stesse Regioni. Tali risorse sono state invece distolte dagli obiettivi originari e impiegate dal legislatore statale per il finanziamento di politiche attive del lavoro previste dalla riforma del 2014 nelle Regioni del Mezzogiorno<sup>68</sup>, con ciò determinando la riduzione del cofinanziamento nazionale alle politiche regionali precedentemente concordate.

L'effetto di questo complesso procedimento di riprogrammazione dei fondi ha consentito quindi allo Stato di distrarre risorse originariamente destinate a programmi operativi regionali di attuazione dei Fondi strutturali che, mediante il trasferimento al PAC, rientrano nella piena disponibilità dell'erario per finanziare *altri* interventi individuati dal legislatore statale, senza che tali decisioni siano sorrette da alcun istituto collaborativo con le Regioni interessate, a fronte di un procedimento di programmazione delle risorse originariamente attivato su proposta regionale e spesso riconducibile ad ambiti materiali di competenza sub-statale.

Nei casi in cui la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme statali che reimpiegavano i fondi distraendoli dal vincolo territoriale, a causa dell'irragionevole estensione delle norme statali che consentivano l'acquisizione delle risorse non impegnate dalle Regioni (e non già, quindi, per vizio di incompetenza)<sup>69</sup>, lo Stato non ha sempre adempiuto al giudicato costituzionale e le Regioni, in un paio di occasioni, hanno utilizzato con esiti favorevoli

<sup>68</sup> Cfr. legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro; c.d. Jobs Act*).

<sup>69</sup> Cfr. sent. 13/2017, spec. punti n. 12 e n. 13 del *Considerato in diritto*.

il conflitto tra enti come una sorta di giudizio di ottemperanza per ottenere il rispetto del giudicato costituzionale e le relative risorse<sup>70</sup>. La Corte costituzionale ha accertato la violazione del giudicato costituzionale, censurando anche la lesione del principio di leale collaborazione<sup>71</sup>, da cui è seguita la menomazione delle attribuzioni legislative e finanziarie della Regione determinate dal perdurante silenzio da parte statale di fronte alle legittime richieste di trasferire alle Regioni risorse corrispondenti a quelle distratte<sup>72</sup>.

In questo come in altri casi, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale è certamente significativo a garanzia dell'autonomia finanziaria, ma non credo che si possano attendere le intuizioni degli avvocati delle Regioni e le soluzioni apprestate dalla Corte per assicurare agli enti sub-statali le risorse ad essi spettanti; risorse che dovrebbero essere invece attribuite in via politico-legislativa, assicurando i reciproci impegni assunti da Stato e Regioni nell'impiego delle risorse di derivazione europea, secondo quanto previsto da accordi e intese da condurre in base al principio di lealtà<sup>73</sup>.

In questo contesto, le politiche europee che implicano specifici finanziamenti in favore degli Stati, pur avendo costituito rilevante fattore di integrazione, non garantiscono sempre risorse adeguate agli enti sub-statali.

In definitiva, anche quando le politiche di finanziamento dell'Unione europea – pur nelle esigue dimensioni del suo bilancio, che consente di realizzare interventi redistributivi in misura assai limitata – sono concertate con gli Stati e le autonomie, l'esperienza italiana dimostra la tendenza da parte statale ad accentrare l'impiego dei fondi che finiscono spesso per essere utilizzati per il finanziamento di politiche nazionali, senza che né le Regioni, né le istituzioni europee trovino adeguate garanzie circa la destinazione delle risorse stesse in favore degli enti sub-statali.

Da questo punto di vista, sembra essere quasi più confortante il «metodo di governo» sperimentato con il PNRR. È vero, infatti, che si discute di quanto le Regioni siano *effettivamente* coinvolte come «soggetti attuatori» rispetto al riparto costituzionale delle compe-

<sup>70</sup> Cfr. sent. 57/2019.

<sup>71</sup> Sent. 57/2019, punto n. 12 del *Considerato in diritto*.

<sup>72</sup> Sent. 57/2019, punto n. 13 del *Considerato in diritto*.

<sup>73</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2019, 804 ss.

tenze<sup>74</sup>. Inoltre, il fatto che gli enti sub-statali siano parificati a soggetti privati e a società di capitali non è certamente indifferente sotto il profilo del principio democratico: un conto è un soggetto attuatore politicamente responsabile verso la collettività e un altro conto sono gli altri soggetti.

È anche vero, però, che il ruolo delle Regioni nel PNRR cambia a seconda del procedimento in cui esse sono inserite nella selezione dei progetti e nell'impiego delle risorse, secondo moduli differenziati in relazione al riparto costituzionale delle competenze e talvolta capaci di assicurare adeguati moduli collaborativi. In altre parole, nella realizzazione di alcune «missioni» Regioni e organi di raccordo (Conferenze) sono stati coinvolti in maniera conforme al riparto costituzionale delle competenze (si pensi alla missione «Inclusione e coesione», in materia, ad esempio, di prevenzione del rischio idrogeologico). In relazione ad altre «missioni», invece, i bandi per l'assegnazione delle risorse sono stati definiti senza alcun coinvolgimento delle Regioni (si pensi, ad esempio, alla «Transizione ecologica»)<sup>75</sup>.

In definitiva, il frequente rinvio alle fonti secondarie per la disciplina dei procedimenti entro cui le Regioni sono chiamate a svolgere il ruolo di «soggetti attuatori» del PNRR finisce per delineare una varietà di moduli organizzativi e procedurali in cui si inserisce l'attività degli enti sub-statali responsabili della realizzazione degli investimenti e dell'impiego delle risorse<sup>76</sup>. Non deve essere infine trascurato che, rispetto agli obiettivi concordati in sede europea, il PNRR richiama tutti gli enti, incluso lo Stato, ad assumersi la responsabilità della gestione amministrativo-finanziaria dei singoli progetti per conseguire gli obiettivi previsti<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Cfr., ad esempio, S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, Il Mulino, 2022, 246 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 292 ss.; G. COMAZZETTO, *Le condizioni dell'autonomia: dalla mancata attuazione della riforma del Titolo V all'elaborazione del PNRR*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2022, 59 ss.

<sup>75</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo* cit., 296 s.

<sup>76</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo* cit., 295 ss., il quale, a proposito delle Regioni quali «soggetti attuatori», discorre di «diverse declinazioni di un paradigma ancora piuttosto opaco e interamente affidato all'esperienza sul campo».

<sup>77</sup> Cfr. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in questa *Rivista*, n. 4/2021, 716 ss., il quale sottolinea che tutti gli enti territoriali, *in primis* lo Stato, si configurano quali «soggetti attuatori» nella realizzazione di questa articolata e complessa

4. (segue): *l'inattuazione degli altri istituti del Titolo V imprescindibili per il finanziamento delle funzioni e le scelte di indirizzo e il conseguente rischio di rescindere il nesso tra Regioni e principio democratico*

A tali difficoltà nella stabilizzazione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, indispensabile, invece, a consentire agli enti sub-statali di concorrere alla realizzazione del principio democratico, si aggiungono ulteriori problemi dovuti alla perdurante inattuazione di alcuni istituti fondamentali del Titolo V Cost., indispensabili, invece, ad assicurare il rendimento del sistema policentrico.

Mi limito qui a richiamare soltanto la questione della determinazione dei livelli essenziali, la cui mancanza rischia di pregiudicare certezza e proporzionalità delle risorse da assegnare alle Regioni. Occorre anzitutto ricordare che, all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, il legislatore statale non ha pienamente colto la portata innovativa del titolo di competenza in parola, come invece sostenuto da una vastissima letteratura che qui può essere soltanto cennata. Infatti, esso, lungi dal costituire – come avrebbe dovuto – il parametro al quale conformare la condizione del beneficiario dei diritti rispetto alla media degli altri cittadini ed esprimere così il legame sociale che dà vita alla cittadinanza<sup>78</sup>, o lo strumento di contemperamento della «spinta egualitaristico-redistributiva» con la «naturale tendenza alla differenziazione dei sistemi autonomistici»<sup>79</sup>, o, ancora, la «chiave di volta del sistema di attuazione dei diritti fondamentali»<sup>80</sup>, è stato invece prevalentemente utilizzato dal legislatore per indicare, peraltro in modo disorganico e frammentato, l'elenco delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sul territorio nazionale e le misure strumentali a garantirne l'esigibilità<sup>81</sup>.

«decisione di investimento». In senso non dissimile, v. anche F. CORTESE, *Riprogettare il regionalismo*, in questa *Rivista*, n. 3/2022, 386 s.

<sup>78</sup> Cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della costituzione)*, in *Pol. dir.*, n. 3/2002, 352 s.

<sup>79</sup> P. CARROZZA, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle Regioni*, in E. CAELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008, 32 s.

<sup>80</sup> G. SCACCIA, *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2003, 541.

<sup>81</sup> La giurisprudenza costituzionale si riferisce costantemente alla dimensione quantitativa delle prestazioni da assicurare sull'intero territorio nazionale, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle: cfr. sentt. 282/2002; 88/2003; 120, 285, 383 e 467/2005; 134/2006; 80, 162 e 387/2007; 45, 166, 203

Poiché l'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. si riferisce a prestazioni che, per competenza, devono essere erogate anche dalle Regioni, la determinazione dei livelli essenziali finisce per incidere sui principali comparti di spesa dei bilanci regionali, e condiziona il finanziamento delle prestazioni, nel senso che, una volta fissati i livelli, al di sotto di essi non è consentito scendere nell'erogazione dei servizi e nello stanziamento delle relative risorse. I livelli essenziali, quindi, una volta determinati, costituiscono garanzia dell'egualianza dei diritti, indicando la soglia di prestazioni il cui finanziamento diviene costituzionalmente necessario. La loro determinazione, pertanto, deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>82</sup>, poiché occorre valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento<sup>83</sup>. D'altro canto, l'individuazione dei livelli essenziali conforma le relazioni tra i poteri rispetto a valori costituzionali «unificanti» e costituisce una duplice garanzia per i beneficiari dei diritti: anzitutto indica il grado di tutela che si traduce in prestazioni *misurabili* e, quindi, *esigibili* (e conseguentemente azionabili davanti al giudice), tanto più significativo nei periodi di crisi<sup>84</sup>; in secondo luogo, fornisce il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e il finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche

e 271/2008; 99, 200 e 322/2009; 10, 121 e 207/2010; 248/2011; 115 e 207/2012; 111/2014; 125/2015; 87/2018; 9 e 197/2019; 62 e 157/2020; 132, 142 e 220/2021.

<sup>82</sup> Cfr., ad esempio, sentt. 88/2003; 134/2006; 162/2007; 124 e 322/2009; 121 e 309/2010; 8 e 330/2011; 297/2012; 65/2016, punto n. 5.3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>83</sup> Cfr., ad esempio, R. BALDUZZI, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in L. VIOLINI (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di Welfare. Incontro di studio «Gianfranco Mor» sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2011, 84 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questa *Rivista*, n. 5-6/2013, 1024 ss.

<sup>84</sup> Un esame della giurisprudenza amministrativa sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.: cfr. Cons. St., sez. III, 2 gennaio 2020, n. 1; Cons. St., sez. III, 7 febbraio 2022, n. 860; Cons. St., sez. III, 12 aprile 2022, n. 2728; Cons. St., sez. III, 20 aprile 2022, n. 2979. Ciò indica come il parametro costituzionale in parola non incida soltanto sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma costituisca garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili. Sui livelli essenziali quale strumento di tutela giurisdizionale, cfr. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2011, 3371 ss.

nelle fasi avverse del ciclo economico, ancor più rilevante alla stregua della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e dell'incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione<sup>85</sup>. Ne consegue che la determinazione dei livelli essenziali costituisce il punto di riferimento per il finanziamento delle funzioni regionali, appunto a garanzia della spesa costituzionalmente necessaria, come ripetutamente affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>86</sup>.

La capacità di erogare i livelli essenziali è diventato il parametro su cui misurare: *a*) quanto alle leggi statali, a seconda dei vari periodi presi in esame, la ragionevolezza dei «tagli lineari» dei finanziamenti o delle norme di c.d. autoordinamento (con le quali viene talvolta rimesso alle Regioni, in sede di intesa in Conferenza, il riparto degli oneri annuali conseguenti alla riduzione della spesa complessiva unilateralmente fissata dallo Stato)<sup>87</sup> o, ancora, dei vincoli imposti dal PNRR sull'impiego delle risorse rispetto agli obiettivi prefissati; *b*) quanto alle leggi regionali, la proporzionalità e la ragionevolezza delle scelte allocative delle Regioni a tutela del contenuto essenziale del diritto, individuando i livelli stessi il limite oltre il quale non può essere compressa la spesa costituzionalmente necessaria al soddisfacimento del diritto<sup>88</sup>. Ciò dimostra che, una volta determinati tali livelli, le risorse necessarie al finanziamento delle relative prestazioni

<sup>85</sup> Sulla determinazione dei livelli essenziali quale fattore di responsabilizzazione dello Stato cfr. L. ANTONINI, voce *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, Giuffrè, 2017, 418 ss.; nonché G. FALCON, *Lo stato delle regioni* cit., 10, secondo il quale la responsabilità del rendimento del nostro sistema policentrico è riconducibile allo «Stato» delle Regioni, che deve svolgere compiutamente il ruolo ad esso affidato anzitutto stabilendo, in collaborazione con le Regioni stesse, i livelli essenziali.

<sup>86</sup> In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEP, 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. 65/2016, 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 finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. Sul punto, cfr. anche sentt. 154 e 169/2017; n. 103 e 117/2018; 62/2020.

<sup>87</sup> Cfr. sentt. 154/2017 e 103/2018.

<sup>88</sup> Cfr., ancora, sentt. 154 e 169/2017; 103 e 117/2018; 62/2020. Per le significative implicazioni: cfr. F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incomprimibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2018, 39 ss., spec. 47 ss.

devono ritenersi costituzionalmente vincolate, in quanto legate alla soglia di esigibilità del diritto da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

In sintesi, la determinazione dei livelli essenziali costituisce atto di *indirizzo politico*, nel senso che il livello essenziale è distinto dal nucleo incompressibile del diritto e indica l'elenco delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sul territorio nazionale<sup>89</sup>. Una volta individuato, però, il finanziamento delle prestazioni incluse nel livello essenziale deve ritenersi costituzionalmente vincolato, e il potere centrale non può privare le Regioni delle risorse necessarie a meno di pregiudicare la soglia di eguaglianza che invece si è scelto di garantire<sup>90</sup>.

Ben lontano dal costituire uno strumento di riduzione dei divari territoriali (per i quali servirebbero piuttosto scelte di politica economica assunte a livello centrale), la determinazione dei livelli essenziali, in una prospettiva giuridico-costituzionale, costituisce uno dei pochi presidi nella disponibilità delle Regioni per ottenere risorse «certe» e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse e non garantisce alle Regioni risorse adeguate alla realizzazione di autonome scelte di indirizzo<sup>91</sup>.

Al riguardo, deve essere ricordato il decisivo contributo della giurisprudenza costituzionale che ha sviluppato soluzioni e strategie argomentative volte a garantire non soltanto, come già eravamo abituati, il principio collaborativo nelle relazioni finanziarie tra Stato e

<sup>89</sup> Per lo sviluppo di questa tesi, cfr. G. RIVOSECCHI, *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, Editoriale Scientifica, 2019, 404 ss., spec. 406.

<sup>90</sup> Per lo sviluppo di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, voce *Poteri, diritti e sistema finanziario (tra Stato e Regioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, I tematici, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA, M. RUOTOLO, Milano, Giuffrè, 2023, 768 ss.

<sup>91</sup> Cfr. sentt. 188/2015 e 10/2016 che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali di bilancio che avevano ridotto risorse alle Province ad invarianza di funzioni; 6/2019 sulla c.d. «vertenza entrate» tra la Regione Sardegna e lo Stato, relativa ai criteri di calcolo delle compartecipazioni tributarie sulle imposte sui redditi e sull'IVA, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge di bilancio per il 2018 nella parte in cui non garantisce alla Regione Sardegna «adeguate risorse», rispetto alle funzioni ad essa assegnate, per il triennio 2018-2020 nelle more della definizione dell'apposito accordo di finanza pubblica; 197/2019 e 62/2020 sul costituzionalmente necessario finanziamento dei livelli essenziali di assistenza della Sicilia.

Regioni, ma, in un contesto di finanza ancora derivata, anche la stabilità delle relazioni finanziarie, affermando: *a)* che nelle fasi di crisi la riduzione dei finanziamenti regionali deve essere di carattere transitorio e temporaneo e comunque idonea ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali<sup>92</sup>; *b)* che le scelte sul finanziamento regionale devono essere effettuate nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento affinché vi sia una piena consapevolezza e assunzione di responsabilità almeno rispetto alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>93</sup>; *c)* che le leggi di bilancio, statali e regionali, devono assicurare la trasparenza e la correttezza nell'impiego dei fondi a garanzia della responsabilità politica e del principio democratico<sup>94</sup>.

Da quest'ultimo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale ha edificato una vera e propria *dottrina* sulla trasparenza delle decisioni finanziarie e sul bilancio come «bene pubblico» che, mediante il sistema dei saldi e il controllo/accertamento della Corte dei conti, consente di «sintetizzare e rendere certe le scelte» allocative<sup>95</sup>. In questa prospettiva, il principio di rendicontazione dell'impiego delle risorse regionali si collega al circuito democratico-rappresentativo, essendo strumentale al principio della responsabilità politica e alla responsabilità di mandato. I rendiconti (e il relativo giudizio di parificazione), attribuendo certezza giuridica ai conti e assicurando trasparenza e veridicità delle scritture contabili, consentono di verificare come sono state utilizzate le risorse rispetto ai programmi e agli impegni assunti dagli amministratori pubblici<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> Significativa, in questo senso, la sent. 103/2018, punto n. 6.4.2 del *Considerato in diritto*; nonché, tra le tante, sentt. 193/2012; 141/2016; 154 e 169/2017; 6/2019, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>93</sup> Cfr. sent. 103/2018, punto n. 6.4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>94</sup> Cfr. sentt. 49/2018, punto n. 3.4 del *Considerato in diritto*; 18/2019, punto n. 5.3 del *Considerato in diritto*; 235/2021, punto n. 6.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>95</sup> Sent. n. 184/2016, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>96</sup> Cfr. sentt. 18/2019, punto n. 5.3 del *Considerato in diritto*; 4/2020, punto n. 5 del *Considerato in diritto*; 115/2020, punto n. 7 del *Considerato in diritto*; 80/2021, punto n. 6.1 del *Considerato in diritto*; 235/2021, punto n. 6.1 del *Considerato in diritto*; 246/2021, punto n. 6.5 del *Considerato in diritto*; 184/2022, punto n. 5.3 del *Considerato in diritto*. Sul punto, in dottrina, cfr. M. LUCIANI, *La «giurisprudenza Carosi»*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 577 s.; G. RIVOCCHI, *Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull'autonomia regionale*, in questa *Rivista*, n. 6/2022, 1257 ss., spec. 1270 s.

5. (segue): *profili critici nei recenti tentativi di determinazione e finanziamento dei livelli essenziali*

Quanto alla determinazione dei livelli essenziali, il recente tentativo del legislatore di assicurare un quadro normativo *generale* di individuazione, aggiornamento finanziamento dei LEP stessi sembra scontare i limiti di un approccio caratterizzato dall'improprio collegamento con l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (c.d. regionalismo differenziato).

L'art. 1, commi 791-797, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023) viene infatti a collegare il processo di determinazione e aggiornamento dei LEP all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., prevedendo, tra l'altro, che i livelli stessi siano determinati con d.P.C.M., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e intesa in sede di Conferenza unificata.

Successivamente, la legge 26 giugno del 2024, n. 86, recante le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata, dispone la preventiva determinazione dei LEP nelle sole materie oggetto di possibile realizzazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Ciò sul rilievo per cui, nei casi in cui le scelte devolutive inerenti a funzioni legislative e/o amministrative sono riconducibili ad ambiti materiali «intercettati» dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, la preventiva determinazione dei LEP, assieme a quella degli obiettivi di servizio e dei costi *standard*, non è tanto utile alle Regioni beneficiarie della differenziazione, ma soprattutto alle *altre* Regioni in quanto funzionale a definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti.

Nondimeno, la legge richiamata non convince nella parte in cui, ai fini della determinazione dei LEP, distingue da un lato un procedimento «a regime» affidato alla delegazione legislativa, previo parere della Conferenza unificata e delle commissioni parlamentari competenti ai fini dell'emanazione dei decreti legislativi, e, dall'altro lato, un procedimento «transitorio» e uno di «aggiornamento» dei livelli stessi, entrambi riservati, invece, ai d.P.C.M. I profili critici non sussistono tanto in relazione nell'utilizzo dei d.P.C.M., previsti per l'aggiornamento dei LEP, come, invece, lamentato da larga parte della dottrina costituzionalistica, in quanto l'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. non pone alcuna riserva di legge assoluta e, quindi, non preclude la determinazione dei livelli stessi con d.P.C.M., sia pure previa definizione legislativa delle opzioni fondamentali inerenti all'individuazione stessa. Infatti, secondo la giurisprudenza costitu-

zionale alla legge deve essere affidata la disciplina delle «linee generali» delle scelte, anche al fine di «determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie» e di assicurare adeguati moduli collaborativi<sup>97</sup>, come accaduto per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA) nel 2001 e nel 2017. Resta ovviamente fermo il principio per cui, in linea generale, è necessario l'intervento della fonte di rango primario per dettare, «a monte», le linee generali della disciplina e, «a valle», un ulteriore specifico intervento qualora la determinazione del livello essenziale «intercetti» specifiche riserve di legge inerenti alla disciplina dei singoli diritti costituzionali di volta in volta interessati dalla determinazione dei LEP. Invece, il procedimento articolato nelle tre versioni poco sopra richiamate («a regime», «transitorio» e «di aggiornamento») non convince perché: *a*) prevede il parere e non l'intesa in Conferenza, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale a garanzia del principio collaborativo tra Stato e Regioni<sup>98</sup>; *b*) autorizza l'emanazione di d.P.C.M. di aggiornamento dei LEP determinati con decreto legislativo senza che questi ultimi siano ancora entrati in vigore, rendendo, in tal modo, paradossalmente superfluo il ricorso alla delega legislativa (i termini della quale potrebbero essere fatti appositamente scadere per utilizzare la procedura «alternativa», cioè quella «transitoria», della determinazione dei LEP con d.P.C.M.).

Sembra invece coerente con la tesi qui sostenuta che vede nella determinazione dei LEP un atto di indirizzo politico rivolto a fissare l'elenco delle prestazioni da erogare su tutto il territorio della Repubblica (la spesa per le quali diviene così costituzionalmente necessaria) la scelta di riservare ai d.P.C.M. la determinazione e l'aggiornamento dei costi e fabbisogni *standard* a cadenza triennale, tenendo conto, cioè, di un minimo di contendibilità finanziaria dei LEP, anche se, anche a tali fini, andrebbe garantito un adeguato coinvolgimento delle Conferenze per la contestuale determinazione delle risorse da ripartire per il finanziamento dei LEP stessi.

In definitiva, l'attuale dibattito sulla determinazione dei LEP sembra da un lato scontare i limiti di un improprio collegamento con l'attuazione del regionalismo differenziato posto dalla legge di bilancio per il 2023, e, dall'altro lato, confondere determinazione e

<sup>97</sup> Cfr. sentt. 88/2003, punto n. 4 del *Considerato in diritto* e 134/2006, punto n. 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>98</sup> Cfr. sent. 88/2003, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

finanziamento dei LEP: l'una spetta allo Stato; all'altro possono concorrere le Regioni, tenendo conto, però, che per il finanziamento delle funzioni connesse ai LEP deve essere assicurata la perequazione integrale, come previsto dall'art. 9 della l. n. 42 del 2009, in attuazione dell'art. 119, comma 3, Cost., con l'istituzione di un apposito fondo rivolto ad assicurare le finalità solidaristiche (che però ancora, come si è detto, non trova applicazione per «contraddittoria» volontà politica).

Al riguardo, l'art. 4, comma 1, della l. n. 86 del 2024, a seguito di un emendamento approvato dal Senato, prevede che, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni soltanto a seguito dello stanziamento delle risorse finanziarie «volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio».

L'intento dell'emendamento approvato è indubbiamente apprezzabile, in quanto espressamente rivolto a garantire le Regioni non beneficiarie della differenziazione. Sarebbe stato però auspicabile collegare questa «clausola di garanzia» sulla parità di finanziamento dei LEP non tanto agli equilibri di bilancio e ai mutevoli obiettivi di finanza pubblica, quanto ai criteri di *perequazione generale* già previsti dall'art. 9 della l. n. 42 del 2009 e attuati dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011. La normativa richiamata – che, come si è detto, non trova, invece, ancora applicazione – individua il *quantum* che il fondo perequativo è destinato a coprire assicurando il finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese «connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative», e il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati»<sup>99</sup>. Tra le spese in questione spiccano quelle volte a finanziare i LEP, la garanzia delle quali risulta essenziale al raggiungimento del fine solidaristico. Sarebbe necessario fare riferimento a questo parametro legislativo per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni connesse ai LEP per tutte le Regioni,

<sup>99</sup> Cfr. gli artt. 9, comma 1, lett. c), e 8, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

beneficiarie e non, del disegno di differenziazione. Agli stessi fini, il medesimo meccanismo perequativo c.d. «integrale» dovrebbe essere esteso, con apposita modifica della l. n. 42 del 2009, a tutte le funzioni amministrative che sfuggono all'autonomia legislativa della Regione, essendo il loro esercizio imposto dalla legge statale al fine di garantire il principio costituzionale di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni da esercitare.

La significativa portata garantista del principio della perequazione integrale delle funzioni con riguardo al finanziamento dei LEP non sembra essere stato pienamente colto neanche dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi: CLEP).

Al riguardo, in questa sede mi limito a qualche rapida considerazione in ordine ad alcune questioni connesse al finanziamento dei LEP. Da un lato, l'organo sembra aver conseguito risultati significativi, anche in ragione dei tempi di lavoro particolarmente «stretti» e dei limiti al mandato ricevuto, trattandosi di attività *meramente* ricognitivo-istruttoria della legislazione vigente, da svolgere anche alla luce dei principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, anche sopra richiamata<sup>100</sup>. Si tratta, cioè, di attività di carattere preliminare all'effettiva determinazione dei LEP a cui sarà chiamato in via esclusiva il decisore politico. Ciò, di per sé, sembra limitare operazioni rivolte alla «gerarchizzazione» dei livelli essenziali inerenti ai diritti costituzionali incisi dalla determinazione dei livelli stessi. Il punto è efficacemente sottolineato, ad esempio, dal Sottogruppo n. 5 del CLEP («Tutela della salute, Alimentazione, Ordinamento sportivo») che, in materia sanitaria, ha escluso ogni ipotesi di distinzione tra categorie di LEP e di riduzione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), riconoscendo la sola Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all'art. 1, comma 556, della l. n. 208 del 2015 (e insediata presso il Ministero della salute dal luglio 2020), quale unico organo normativamente titolato a proporre modifiche dei LEA<sup>101</sup>. Analogamente, il Sottogruppo n. 8 («Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali») nella materia della tutela ambientale ha valutato con estrema cau-

<sup>100</sup> Si veda la giurisprudenza richiamata *supra*, note n. 81 e n. 84.

<sup>101</sup> COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, 75 ss.

tela l'ipotesi di distinguere tra diverse categorie di LEP<sup>102</sup> e, individuando ventisette LEP in otto sotto-ambiti materiali, ha sottolineato l'esigenza di ancorarne la determinazione a prestazioni quantificabili, *misurabili* ed *esigibili* (e, quindi, in linea con la sopra richiamata giurisprudenza costituzionale e amministrativa), al fine di poter «conseguire e mantenere le condizioni di salubrità individuate dalla normazione ambientale»<sup>103</sup>.

Dall'altro lato, però, altri sottogruppi del CLEP sembrano essersi limitati ad una ricognizione della legislazione esistente rivolta più all'individuazione di contenuti essenziali delle politiche pubbliche che alla vera e propria determinazione dei livelli essenziali. Basti pensare, ad esempio, al Sottogruppo n. 4 («Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, ordinamento della comunicazione») che, ad esempio, curiosamente propone di qualificare come livelli essenziali i «buoni per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali organizzate in Italia» e il «fondo per l'intrattenimento digitale»<sup>104</sup> che appaiono ben lontani dal costituire prestazioni essenziali rispondenti a quei requisiti di misurabilità ed esigibilità, anche in via giudiziale, ripetutamente richiesti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa<sup>105</sup>. E si potrebbe continuare per argomentare la varietà di approccio – anche metodologico – che ha connotato l'attività dei sottogruppi del CLEP.

L'approccio richiamato non potrà non lasciare traccia in ordine alle successive scelte di finanziamento delle scelte devolutive, rispetto alle quali va ribadita l'esigenza imposta dall'art. 119 Cost. di assicurare le risorse necessarie a tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

È infatti oggi più che mai necessario garantire adeguate risorse alle Regioni per consentire ad esse di realizzare le proprie scelte di indirizzo e le proprie politiche pubbliche in relazione alle scelte di autogoverno dei territori: ciò che costituisce il *proprium* del nesso tra autonomia regionale e principio democratico.

## 6. *I possibili rimedi: il «lato» delle spese e il «lato» delle entrate*

In questo contesto, al fine di rinsaldare il nesso tra autonomia regionale, impiego delle risorse e principio democratico, occorrerebbe

<sup>102</sup> *Ibidem*, 132 ss.

<sup>103</sup> *Ibidem*, 131 ss.

<sup>104</sup> *Ibidem*, 70 ss.

<sup>105</sup> Si veda la giurisprudenza richiamata *supra*, note n. 81 e n. 84.

anzitutto verificare gli orientamenti della legislazione finanziaria statale per saggiarne la loro compatibilità con l'art. 119 Cost.

Distinguendo «lato» delle spese e «lato» delle entrate degli enti sub-statali, quanto al primo occorre anzitutto ricordare che, specie dagli anni della c.d. legislazione della crisi (2011-2014), il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci hanno impresso una forza accentratrice al riparto delle competenze consentendo l'interferenza statale con qualsiasi titolo di competenza regionale. 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 annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate<sup>106</sup>. Sicché, pur affermando che gli effetti «emergenziali» delle crisi non possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze<sup>107</sup>, anche la giurisprudenza costituzionale ha favorito la progressiva espansione del coordinamento finanziario, imponendo forti limitazioni di spesa degli enti sub-statali<sup>108</sup>.

Tali orientamenti, spesso tradottisi in veri e propri «tagli lineari» che perseguono finalità opposte al miglioramento delle priorità allocative (c.d. *spending review*), hanno finito per imporre consistenti riduzioni della spesa per sanità e servizi; sicché il deflagrare della crisi pandemica ha colto le Regioni impreparate sul piano dell'organizzazione e della provvista finanziaria.

In questo contesto, a meno di non vanificare le prescrizioni costituzionali sull'autonomia finanziaria, una prima linea di intervento sul lato della spesa potrebbe essere quindi quella di innalzare il livello di generalità dei principi del coordinamento finanziario, recuperando gli originari orientamenti della giurisprudenza costituzionale<sup>109</sup> e affidando così alla legislazione statale il compito di fissare limiti riferibili a macro-grandezze di finanza pubblica capaci, cioè, di assicurare la partecipazione delle autonomie al conseguimento degli

<sup>106</sup> Al riguardo, cfr. già A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in questa *Rivista*, n. 6/2008, 1235 ss.

<sup>107</sup> Cfr. sentt. 148 e 151/2012 e 99/2014.

<sup>108</sup> Tra le tante, sentt. 169 e 179/2007; 289/2008; 69/2011; 139/2012; 88/2014; 143/2016.

<sup>109</sup> V. soprattutto la già richiamata sent. 36/2004.

obiettivi senza però imporre dettagliati vincoli alle singole voci di bilancio degli enti. Tale orientamento potrebbe rivelarsi utile anche la prospettiva di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione del PNRR.

Una seconda direttrice dovrebbe riguardare la verifica della sussistenza di fondi statali con vincolo di destinazione in materie di potestà legislativa regionale al fine di comprendere sino a che punto risorse trasferite a destinazione vincolata (ad esempio per politiche sociali o sanitarie) possano ritenersi compatibili con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria.

Negli ultimi anni, come si accennava, la giurisprudenza costituzionale appare meno rigorosa rispetto agli orientamenti assunti all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V (e quindi maggiormente incline a riconoscere deroghe al divieto di istituire fondi vincolati), ma il principio dell'incompatibilità dell'autonomia finanziaria con i fondi statali vincolati andrebbe comunque valutato alla stregua di un'analisi della vigente legislazione finanziaria statale, anche alla luce delle possibili interferenze con le risorse messe a disposizione in determinati ambiti materiali dal PNRR, come dimostra la tendenza in atto nella decretazione d'urgenza quanto all'organizzazione della c.d. Cabina di regia e ai procedimenti di impiego delle risorse di derivazione europea che vedono un coinvolgimento non sempre adeguato degli enti sub-statali e del sistema delle Conferenze. Infatti, lungi dal costruire un sistema *bottom up* nell'impiego delle risorse, la legislazione richiamata è costantemente imperniata sul richiamo all'interesse nazionale nell'attuazione del PNRR e agli obblighi assunti in sede di esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>110</sup>.

La necessaria riduzione (o eliminazione) dei fondi statali con vincolo di destinazione, capaci di comprimere l'autonomia di spesa degli enti regionali, dovrebbe poi essere bilanciata dall'incremento delle risorse spettanti in via «ordinaria» agli enti sub-statali al fine di garantire l'espletamento delle funzioni ad essi affidate.

Una terza direttrice lungo la quale monitorare la legislazione finanziaria statale concerne gli «spazi» che residuano agli enti sub-statali sul lato della spesa. Anche in questo caso occorrerebbe adeguare la legislazione finanziaria statale alle consolidate acquisizioni della

<sup>110</sup> Cfr., in particolare, il d.l. n. 77 del 2021 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*).

giurisprudenza costituzionale secondo la quale: l'eventuale riduzione delle risorse destinate alle autonomie deve essere temporanea e parametrata alle funzioni; lo Stato deve garantire il concorso al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico<sup>111</sup>; il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica deve essere assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81 Cost., senza che lo Stato possa imporre ulteriori oneri alle autonomie<sup>112</sup>; le norme contabili sulla determinazione e «calcolo» dell'equilibrio devono preservare «spazi finanziari» per le autonomie territoriali idonei a garantire la programmazione delle risorse secondo principi di proporzionalità e adeguatezza<sup>113</sup>, senza precludere, ad esempio, agli enti sub-statali di disporre dell'avanzo di amministrazione regolarmente accertato con l'approvazione del rendiconto o delle risorse già destinate a copertura di spese imputate a esercizi successivi secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato<sup>114</sup>.

Anche per questo terzo profilo, relativo alla garanzia degli «spazi» finanziari a disposizione degli enti sub-statali per l'impiego delle risorse, occorrerebbe procedere ad una analitica «mappatura» della legislazione statale relativa alla spesa regionale per provvedere ad adeguarla alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale.

Va infine rammentato che la premessa di ogni ragionamento sulla razionalizzazione del lato della spesa è ravvisabile nel completamento della transizione al sistema dei costi e dei fabbisogni *standard*, indispensabile per assicurare criteri omogenei di misurazione del costo delle funzioni secondo i principi di trasparenza e sincerità dei conti, ridurre le inefficienze allocative e garantire il funzionamento del sistema di perequazione a fini solidaristici.

Guardando al «lato» delle entrate, il diritto vigente (legge n. 42 del 2009 e decreti legislativi conseguenti) prevede che le funzioni connesse ai LEP dovrebbero essere finanziate mediante addizionale IRPEF, compartecipazioni all'IVA, tributi propri derivati e quote del fondo perequativo, mentre le funzioni c.d. «libere» dovrebbero essere finanziate da tributi regionali propri in senso stretto e derivati, da addizionali a tributi erariali e dal fondo perequativo, assicurando la contestuale soppressione dei trasferimenti statali.

<sup>111</sup> Cfr. sent. 235/2017.

<sup>112</sup> Cfr. sentt. 235 e 237/2017.

<sup>113</sup> Da sent. 184/2016 a sent. 101/2018.

<sup>114</sup> Cfr. sentt. 247/2017 e 101/2018.

Tale sistema di finanziamento, come si è detto, non ha trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse, come risulta dai già menzionati rinvii disposti dal legislatore – da ultimo, al 2027 – circa l'applicazione della disciplina *vigente* sull'autonomia tributaria delle Regioni e sulla perequazione. Infatti, tali rinvii hanno avuto ad oggetto la normativa relativa al sistema delle risorse regionali delineato dal d.lgs. n. 68 del 2011: *a)* rideterminazione dell'addizionale regionale IRPEF in misura tale da assicurare un gettito corrispondente sia al gettito attuale sia ai trasferimenti statali da sopprimere in base al medesimo decreto legislativo; *b)* nuova struttura della compartecipazione regionale all'IVA; *c)* fiscalizzazione di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle Regioni a statuto ordinario; *d)* disciplina del fondo perequativo generale.

Pertanto le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle anteriori alla l. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Le possibilità di manovra da parte regionale sulla leva fiscale sono limitate alla determinazione delle aliquote entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – alla facoltà di differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP).

Anche sul lato delle entrate occorrerebbe anzitutto adeguare la legislazione statale alle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. eliminando quelle norme che prevedono meri trasferimenti e assicurando contestualmente incrementi alle risorse proprie degli enti sub-statali per garantire il rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

In secondo luogo, il vigente quadro normativo indica un significativo sottodimensionamento dei tributi propri regionali dal punto di vista non soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo, questi ultimi, sin dai primi tentativi del legislatore regionale, in maniera pressoché irrisoria sull'autonomia dell'ente territoriale<sup>115</sup>.

Sul punto, non sono state ancora garantite le condizioni idonee ad assicurare l'effettiva autonomia tributaria regionale e locale, che possono essere individuate nelle seguenti: *a)* esistenza di ambiti della potestà impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste; *b)* limitazione delle interferenze statali sui tributi regionali.

<sup>115</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-Regioni* (luglio 2016), in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), *Studi e interventi*.

Sotto il primo profilo, occorrerebbe verificare la possibilità di estendere quantitativamente il novero dei presupposti d'imposta affidati alla potestà impositiva regionale, valutando anche la possibilità di rimuovere dalla l. n. 42 del 2009 il divieto di doppia imposizione statale-regionale sul medesimo presupposto, comunque nel rispetto dei principi di territorialità e di continenza del tributo e facendo salva la funzione di coordinamento statale. La soluzione ipotizzata non parrebbe in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 102 del 2008 perché secondo il Giudice delle leggi la c.d. riserva di presupposto – poi «positivizzata» dagli artt. 2, comma 2, lett. *o*) e 7, comma 1, lett. *b*), n. 3) della legge n. 42 del 2009 – non discende dai principi costituzionali, ma soltanto dalla mancanza (al momento della sentenza) dei principi fondamentali di coordinamento poi dettati dalla l. n. 42 del 2009 che quindi ben potrebbero essere oggetto di modificazione alla stregua delle richiamate esigenze<sup>116</sup>.

Sotto il secondo profilo, invece, si dovrebbero ridurre i vincoli che la legislazione statale impone alla stessa potestà impositiva regionale, sia per i (limitati) presupposti che sono ad essa riconosciuti, sia con riguardo ai tributi propri derivati.

L'esigenza irrinunciabile è quella di assicurare l'operatività del fondo perequativo *generale* previsto dall'art. 119, comma 3, Cost., mentre, a tutt'oggi, la perequazione è concretamente affidata a fondi settoriali previsti per i diversi ambiti materiali (sanità; trasporto pubblico locale) e tutto ciò rischia di pregiudicare le istanze unitarie e l'effettivo adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà, come affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>117</sup>. In particolare, al fondo con carattere generale, disciplinato dall'art. 7 del d.lgs. n. 56 del 2000, si aggiungono i fondi perequativi settoriali come quello concernente la sanità (art. 12 del d.lgs. n. 502 del 1992), oltre che, per gli enti locali, il Fondo di solidarietà comunale (art. 23 del d.lgs. n. 68 del 2011). Diverso il caso dei fondi destinati al finanziamento di specifiche funzioni in determinati ambiti materiali (come il trasporto pubblico locale) che costituiscono, in realtà, trasferimenti vin-

<sup>116</sup> Sui limiti della c.d. «riserva di presupposto» che vieta alle Regioni di istituire tributi propri se non in relazione a presupposti di imposta che non siano già assoggettati ad imposizione sulla base di una legge statale, cfr. L. SALVINI, voce *Federalismo fiscale (dir. trib.)*, in *Enc. dir. Annali*, X, Milano, Giuffrè, 2017, 426.

<sup>117</sup> Cfr. sentt. 220/2021 e 71/2023 sul fondo di solidarietà comunale. Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, n. 2/2022, 373 ss.

colati. Il citato d.lgs. n. 56 del 2000 disciplina il riparto del fondo perequativo nazionale in funzione dei trasferimenti alla singola Regione in relazione alla capacità fiscale, alla dimensione geografica della popolazione residente e al fabbisogno per la spesa sanitaria, nonché alla compartecipazione all'IVA, trasferita a ciascuna Regione a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale, senza che sia consentito alcun margine di manovrabilità. Appaiono maggiormente conformi alle prescrizioni dell'art. 119 Cost. i già richiamati criteri dettati dall'art. 9 della l. n. 42 del 2009 per la determinazione delle risorse derivanti dal fondo perequativo. Questi ultimi, infatti, assicurerebbero il finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alle competenze legislative regionali e ai LEP e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati. Tale meccanismo di perequazione integrale per le funzioni connesse ai LEP dovrebbe essere esteso, come si è detto, a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio dipende da scelte statali per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse e adempiere i doveri di solidarietà.

Deve essere infine ricordato che anche il PNRR contiene un apposito paragrafo dedicato al tema del federalismo fiscale – ancora inattuato – prevedendo azioni dirette all'attuazione della l. n. 42 del 2009 per ottimizzare l'allocazione delle risorse degli enti territoriali, rinviando, a tali fini, all'apposito Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

#### 7. *Autonomia finanziaria regionale, speciale e ordinaria, principio democratico e doveri di solidarietà*

Il legislatore statale e la giurisprudenza costituzionale hanno tentato di estendere i principi dell'art. 119 Cost. anche alle autonomie speciali, per le quali gli statuti speciali non prevedono alcuna specifica connessione tra funzioni e risorse<sup>118</sup> e le relazioni finanziarie con lo Stato hanno conseguentemente seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune. Infatti, la finanza delle autonomie speciali realizza una sorta di *tertium genus* tra finanza autonoma e finanza derivata, poiché le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata negli statuti in relazione a quanto riscosso sui territori. A ciò ha fatto

<sup>118</sup> Sul punto, cfr. M. CARLI, *Diritto regionale* cit., 179.

seguito la progressiva accentuazione del suo carattere «negoziale» mediante la valorizzazione degli accordi che definiscono il contributo agli obiettivi di finanza pubblica e il finanziamento delle funzioni. È, infatti, attraverso accordi bilaterali – a prescindere dalla fonte in cui essi si traducono, norme di attuazione o legge rinforzata – che, da un lato, vengono individuate le funzioni e le risorse da trasferire e, dall'altro lato, viene periodicamente ridefinito l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la sostenibilità economica del disegno di autonomia particolare.

È appena il caso di ricordare che il sistema e l'entità del finanziamento disciplinato da statuti, norme di attuazione e altre fonti atipiche, in cui sono stati trasfusi gli accordi, riflette rilevanti differenze all'interno dei singoli enti dotati di autonomia particolare per storia, capacità di attuare le competenze statutarie, efficienza amministrativa, quantità e qualità dei servizi forniti ai cittadini.

Al di là delle specifiche vicende delle singole Regioni del mondo composito della specialità<sup>119</sup>, devono essere sottolineati i seguenti elementi: *a*) l'evoluzione del quadro macroeconomico e della finanza pubblica statale ha condizionato anche le scelte di governo della finanza delle autonomie speciali, in quanto parte del complesso delle amministrazioni chiamate ad assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico; *b*) si sono progressivamente determinati, almeno in talune fasi, disallineamenti e distonie tra il meccanismo delle compartecipazioni secondo quote prestabilite e l'esercizio delle funzioni per realizzare autonome politiche<sup>120</sup>.

Basti pensare all'evoluzione del sistema finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano, riflesso della capacità dei territori di acquisire un novero crescente di funzioni (anche per la tendenza

<sup>119</sup> Per un approfondimento, cfr. G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, 335 ss.; S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in questa *Rivista*, n. 2/2016, 267 ss.

<sup>120</sup> Cfr. i rilievi critici della CORTE DEI CONTI – SEZIONE AUTONOMIE, *Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 23 marzo 2017, spec. 31 ss. In dottrina, cfr., ad esempio, L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene, 2017, 571 s.

dello Stato a delegare ulteriori funzioni, ad invarianza di risorse); e, all'opposto, al sistema finanziario della Regione siciliana, rivelatosi inidoneo a garantire il finanziamento dell'ampio catalogo delle competenze statutarie senza ricorrere a trasferimenti erariali.

Nel tempo, mediante il ricorso agli accordi di finanza pubblica, le asimmetrie sono state parzialmente ricomposte attraverso la determinazione di riserve nel bilancio dello Stato degli aumenti di gettito che si erano determinati, la rinuncia da parte delle Regioni alle entrate in quota fissa, la riduzione o soppressione dei trasferimenti e il successivo adeguamento delle norme finanziarie statutarie, sempre maggiormente incentrate sulle compartecipazioni<sup>121</sup>.

In questo contesto, gli accordi finanziari hanno introdotto meccanismi maggiormente definiti rispetto al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, o con la richiesta di contributi aggiuntivi o con il trasferimento di ulteriori funzioni, in tal modo «recuperando», sia pure in maniera conforme alle garanzie costituzionali della specialità, i principi dell'art. 119 Cost. al fine di favorire un'autonomia politicamente responsabile di fronte alle collettività nell'assunzione di scelte democratiche di indirizzo della spesa. Tutto ciò ha consentito alle autonomie speciali di assumere l'esercizio di ulteriori funzioni e dei relativi costi, evitando riduzioni dei finanziamenti e, soprattutto, di subire la logica dei c.d. «tagli lineari»<sup>122</sup>; o, sul versante opposto, di recuperare gli arretrati talvolta dovuti dallo Stato, come nel caso delle accise sui prodotti energetici, oggetto dell'ultimo accordo del settembre 2023 delle Province autonome di Trento e di Bolzano (periodo 2010-2022). Inoltre, gli accordi di natura transattiva hanno avuto un effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale<sup>123</sup>.

In altri casi, il ricorso all'accordo è stato quantomeno anomalo.

Negli ultimi anni, ad esempio, la Sicilia ha utilizzato questo strumento in maniera combinata con una norma di attuazione<sup>124</sup> – poi

<sup>121</sup> Come posto in rilievo dall'utilissima indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel 2015: cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, seduta del 4 novembre 2015, 37.

<sup>122</sup> Cfr. R. BIN, *Autonomia speciale e integrazione: la giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 3/2022, 412.

<sup>123</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 15 ss., spec. 24 s.

<sup>124</sup> Art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

dichiarata costituzionalmente illegittima<sup>125</sup> – per derogare ai principi generali sull’armonizzazione dei bilanci al fine di spalmare il ripiano del disavanzo in dieci anni anziché nel triennio del bilancio di previsione o entro il limite dei cinque anni della legislatura regionale. Infatti, l’illegittimo utilizzo della norma di attuazione *praeter statutum*, ben lungi dal costituire svolgimento della fonte costituzionale di autonomia speciale, che non include la «contabilità» e il «bilancio» tra le materie di potestà regionale esclusiva e concorrente (artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia), eccede, invece, dai limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per le norme di attuazione<sup>126</sup>.

In questo caso, come già osservato in dottrina nella fase anteriore alla declaratoria di incostituzionalità<sup>127</sup>, la norma sembra costituire piuttosto attuazione dell’art. 81 Cost. al fine di disciplinare la finanza regionale in deroga ai principi contabili sull’armonizzazione dei bilanci, ponendosi, quindi, in contrasto con i principi della responsabilità politica e della responsabilità di mandato affermati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>128</sup>. In effetti, come affermato dalla Corte costituzionale, «il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali (...) che finisce per disincentivare il buon andamento dei servizi e scoraggiare le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita di risorse della collettività»<sup>129</sup>, sicché «la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito»<sup>130</sup>.

La Corte costituzionale, quindi, viene a censurare ogni forma di illegittimo ampliamento della capacità di spesa regionale e di incentivo ad effettuare nuove spese senza prevedere l’adeguata copertura,

<sup>125</sup> Cfr. sent. 9/2024, spec. punti n. 6.2.1, n. 6.3 e n. 6.3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>126</sup> Cfr. sentt. 353/2001 e 227/2003.

<sup>127</sup> Cfr. G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 62 s.

<sup>128</sup> Cfr., ad esempio, sentt. 18/2019; 235/2021 e 168/2022, con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che consentivano il riassorbimento del disavanzo in periodi eccedenti il ciclo di bilancio ordinario degli enti sub-statali. Al riguardo, v. anche sentt. 80 e 274/2017; 246/2021; 268/2022; 165/2023.

<sup>129</sup> Sent. 9/2024, punto n. 6.3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>130</sup> Cfr. sent. 168/2022, spec. punto n. 10.3.1 del *Considerato in diritto*; nonché, letteralmente, sent. 9/2024, punto n. 6.3.1 del *Considerato in diritto*.

quale effetto, nel caso di specie, di un illegittimo utilizzo combinato delle norme di attuazione e dello strumento dell'accordo. Il Giudice delle leggi tenta così di assicurare stabilità e certezza anche alle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali.

Inoltre, nella perdurante crisi economico-finanziaria, il concorso delle autonomie speciali è stato garantito soprattutto mediante l'istituto dell'accantonamento, che consiste nella determinazione unilaterale del contributo complessivo dovuto – «accantonato» appunto – in favore dello Stato sino all'emanazione delle norme di attuazione previste dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 per il «conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà».

La giurisprudenza costituzionale ha fatto «salvo» tale meccanismo, sul rilievo che esso determina l'accantonamento «transitorio» di quote di compartecipazioni ai tributi erariali<sup>131</sup>, allo scopo di ridurre per un importo corrispondente il livello delle spese, e quindi può ritenersi distinto dalla «riserva» che, invece, sottrae definitivamente all'ente territoriale risorse che gli spetterebbero<sup>132</sup>. Il meccanismo in parola non altererebbe, dunque, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse ai fini dell'erogazione delle prestazioni<sup>133</sup>. Tale orientamento giurisprudenziale è sorretto dai seguenti argomenti: *a)* la necessità di garantire il tempestivo adempimento degli obblighi circa la sostenibilità delle finanze pubbliche che non consente di attendere l'esito dei negoziati con ciascun ente territoriale<sup>134</sup>; *b)* l'esigenza di assicurare la proporzionalità dei sacrifici imposti nel sostenere gli oneri finanziari<sup>135</sup>.

Un ulteriore versante del coordinamento finanziario si esprime talvolta nelle già richiamate norme statali di c.d. auto-coordinamento, in forza delle quali viene annualmente demandata ad un'intesa in Conferenza tra tutte Regioni la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento del risparmio complessivo unilateralmente fissato dallo Stato, salva la necessità di adottare, agli stessi fini, accordi bilaterali con ciascuna autonomia speciale<sup>136</sup>. In caso di renitenza alla

<sup>131</sup> Cfr. sentt. 77 e 82/2015.

<sup>132</sup> Cfr. sent. 188/2016.

<sup>133</sup> *Ex plurimis*, cfr. sentt. 198/1999, 97/2013, 145/2014.

<sup>134</sup> Tra le tante, in maniera significativa, sent. 82/2015, punto n. 7.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>135</sup> V., in particolare, sent. 154/2017, punto n. 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>136</sup> Cfr. l'art. 1, commi 680-684, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016*). V. anche l'apposita intesa conseguita in sede di Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016; nonché, per il finanziamento del fabbisogno finanziario nazionale

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<sup>137</sup>. In tali casi, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali producono effetti sul principio di connessione tra funzioni e risorse di tutti gli enti sub-statali, in forza di norme di coordinamento che incidono, sia pure con un diverso grado di intensità, tanto sulle Regioni di diritto comune quanto sulle autonomie speciali.

Alla stregua dei richiamati meccanismi di coordinamento finanziario previsti dal legislatore statale, pur non potendosi escludere che anche alcune autonomie speciali possano avere difficoltà ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni, se non ricorrendo a trasferimenti statali<sup>138</sup>, le compartecipazioni in quota fissa previste dagli statuti garantiscono risorse «certe» rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie, con effetti maggiormente favorevoli nell'identificazione delle funzioni e all'elaborazione di scelte di indirizzo. Basti pensare che, in disparte la Regione siciliana, le autonomie speciali finanziano integralmente con risorse derivati dalle compartecipazioni il fondamentale comparto della sanità che assorbe una percentuale decisamente inferiore dei loro bilanci (circa il 30 per cento), così «liberando» ulteriori risorse per finanziare altre politiche. Nondimeno, anche per le autonomie speciali, la quantificazione delle entrate può rivelarsi non corrispondente alle funzioni da svolgere e alle prestazioni da erogare o per eccesso (Province autonome di Trento e di Bolzano) o per difetto (Regione siciliana).

standard per il 2017 e 2018, l'art. 1, comma 392, 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*).

<sup>137</sup> Si vedano le intese conseguite in Conferenza rispettivamente in data 11 febbraio 2016 e 26 ottobre 2017, dalle quali si desume l'incremento del contributo richiesto alle Regioni a statuto ordinario.

<sup>138</sup> Da cui dipendono ancora, anche se con diversi gradi di intensità, alcune autonomie speciali: cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale* cit., 36 ss.; SEZIONE DELLE AUTONOMIE DELLA CORTE DEI CONTI, *Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale* cit., 19 ss.; nonché i dati che si possono trarre da [www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp](http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp).

In una visione sistemica complessiva, preordinata a garantire i doveri costituzionali di solidarietà, devono essere soprattutto presi in esame i possibili riflessi delle sopra descritte relazioni finanziarie sull'articolato sistema della specialità, anche nel raffronto tra autonomie a ordinamento differenziato e Regioni di diritto comune.

Da questo punto di vista, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali esprimono una perdurante tensione tra la garanzia dell'autonomia territoriale, presidiata da fonti di rango costituzionale e dallo strumento degli accordi bilaterali, e il principio di unità giuridica ed economica della Repubblica, valorizzato dalla legislazione finanziaria statale e dai recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale. Tale assetto dei poteri, assistito dal metodo dell'accordo, può produrre effetti indiretti sulle altre Regioni, sui doveri costituzionali di solidarietà – intesi quale obbligo di mutuo sostegno tra le componenti della Repubblica – e, quindi, sull'eguaglianza tra i cittadini quando sono chiamati a sostenere le manovre di risanamento.

In questo contesto, nei casi in cui le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali producono effetti sul principio di connessione tra funzioni e risorse di tutti gli enti, ad esempio per il mancato contributo all'attuazione di norme statali di c.d. auto-coordinamento, la Corte costituzionale ha fatto valere i principi posti dall'art. 119 Cost. come «vincoli di sistema» per evitare che gli oneri ricadano soltanto sulle Regioni di diritto comune. In tal modo, il Giudice delle leggi tenta di favorire una distribuzione delle risorse tale da evitare che i diritti dei singoli cittadini non siano eccessivamente differenziati in base all'appartenenza territoriale sino a pregiudicare il finanziamento dei livelli essenziali<sup>139</sup>.

In un sistema a finanza prevalentemente derivata, comune a tutti gli enti sub-statali, di fronte alla crisi economica ci si potrebbe quindi 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 l'invalidabile soglia di omogeneità costituzionalmente necessaria a garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (che, in periodo di crisi, tendono ad appiattirsi sul contenuto essenziale dei diritti).

In questo senso, paiono particolarmente incisive alcune affermazioni della giurisprudenza costituzionale con le quali è stata espressa-

<sup>139</sup> Cfr. sentt. 141/2015; 154/2017 e 103/2018.

mente riconosciuta la responsabilità che «incombe su tutti i cittadini, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano», di assicurare il proprio contributo al risanamento<sup>140</sup>, poiché «autonomia non significa potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»<sup>141</sup>. In caso contrario – sembra avvertire il Giudice costituzionale – l'inosservanza dei doveri costituzionali di solidarietà potrebbe tradursi in eccessive differenziazioni tra i diritti dei cittadini, validando la soglia di diseguaglianza ragionevolmente tollerabile.

Si tratta di moniti che sembrano tanto più risuonare anche nella prospettiva dell'eventuale attuazione del c.d. regionalismo differenziato.

In questa prospettiva, nel caso dei già richiamati procedimenti di auto-coordinamento – in cui l'inerzia delle autonomie speciali ricade sulle Regioni ordinarie – non stupisce che la Corte costituzionale abbia affermato la necessità di bilanciare i parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia finanziaria speciale con il vincolo di concorrere al risanamento dei conti pubblici<sup>142</sup>. Il Giudice delle leggi ha così censurato, con un duplice monito, il comportamento delle autonomie speciali che, nella perdurante mancanza degli accordi volti a definire il loro contributo alla realizzazione dei risparmi unilateralmente imposti dallo Stato, si sottraggono all'intesa conclusiva in Conferenza ai fini del riparto dei relativi oneri, così eludendo l'obbligo di leale collaborazione<sup>143</sup>.

La Corte si spinge ad affermare che, in caso di mancata collaborazione delle autonomie speciali al meccanismo di auto-coordinamento per fronteggiare le riduzioni del finanziamento statale al servizio sanitario, lo Stato, una volta fissato l'obiettivo complessivo, potrebbe unilateralmente ripartire tra i singoli enti ad autonomia differenziata i risparmi richiesti (previsti dagli accordi e non vincolati al comparto sanità, finanziato dalle autonomie speciali senza il concorso dello Stato), al fine di evitare che, dovendosi mantenere l'invarianza

<sup>140</sup> Cfr. sentt. 141/2015, punto n. 7.4 del *Considerato in diritto* e 154/2017, punto n. 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>141</sup> Cfr. sent. 219/2013, punto n. 14.4 del *Considerato in diritto*. V. anche sentt. 221/2013, 23 e 88/2014; 19/2015; 154/2017; 103/2018.

<sup>142</sup> Cfr. sent. 82/2015.

<sup>143</sup> Cfr. sentt. 154/2017, punto n. 4.4.1 del *Considerato in diritto*; 103/2018, punto n. 6.2.4 del *Considerato in diritto*.

dei saldi, gli ulteriori oneri della manovra annuale ricadano soltanto sulle Regioni di diritto comune<sup>144</sup>.

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 e, al contempo, la disponibilità di risorse necessarie all'assunzione di autonome scelte di indirizzo democraticamente definite.

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

Essendo ancora inattuato il modello costituzionale di autonomia finanziaria ed essendo state interpretate nel senso dell'accentramento le variabili che lo connotano, la stabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni e la «certezza» delle risorse dovrebbe essere garantita in via politico-legislativa, valorizzando gli istituti collaborativi e soprattutto adeguando la legislazione finanziaria statale alle prescrizioni costituzionali.

In conclusione, in un sistema a finanza ancora largamente derivata in cui lo Stato controlla le variabili che condizionano l'attuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria sono le scelte allocative del legislatore statale a condizionare le scelte di indirizzo regionali e a limitare l'autoidentificazione delle funzioni e l'esercizio dei poteri legislativi e amministrativi.

In questo contesto, la compiuta attuazione dei precetti dell'art. 119 Cost. potrebbe limitare il disallineamento tra i principi costituzionali e le tendenze della legislazione finanziaria statale, salvaguardare la prescrittività delle disposizioni costituzionali e rinsaldare il nesso tra autonomia finanziaria e principio democratico.

### **Guido Rivosecchi, *Regions, democracy and public finance***

Starting from the relationship between Regions, democracy, and financial autonomy – understood in the dual sense of Regions as instruments of territorial distribution of political power and as guarantees of self-government for the governed – this article reconstructs the constitutional model of financing sub-national entities and the variables that characterize it: the

<sup>144</sup> Sent. 103/2018, punto n. 6.2.4 del *Considerato in diritto*, sulla scorta di quanto affermato nella sent. 19/2015.

choice between autonomous or derived finance; the distribution of administrative functions; the existence or absence of allocation constraints on transferred resources; and the degree of intensity in the coordination of public finance. The analysis highlights the progressive deviation from constitutional provisions caused by state financial legislation over the past twenty years, leading to a significant centralization of financial and fiscal powers. By distinguishing the «expenditure side» from the «revenue side» of sub-national entities, the paper suggests several remedies aimed at restoring the original constitutional design concerning the relationship between regional autonomy and the availability of adequate resources, in order to prevent the ongoing failure to implement the Constitution from weakening the link between Regions and the democratic principle.

*Keywords:* Regions, democracy, public finance, pluralistic principle, principle of matching functions and resources, financial autonomy and democratic principle.

Guido Rivosecchi, Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario, Via VIII febbraio 1848 2 – Palazzo del Bo, 35122 Padova.  
guido.rivosecchi@unipd.it

