

Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sul tema "Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica"

Camera dei deputati e Senato della Repubblica – Roma, 5 aprile 2017

di **Guido Rivosecchi** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale – LUMSA, Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo*

1. Porgo anzitutto i miei più sentiti ringraziamenti al Presidente e agli onorevoli deputati e senatori per l'invito a partecipare a questo ciclo di audizioni che costituisce per me un onore e una rilevante opportunità di confronto su uno dei temi fondamentali mediante il quale è declinato il rapporto tra principio unitario e autonomie territoriali. Specie negli anni della crisi economico-finanziaria, è infatti attraverso il coordinamento delle finanze pubbliche che sono tutelate larga parte delle istanze unitarie, nonché delle esigenze di adeguamento al diritto dell'Unione europea.

Occorre anzitutto ricordare che il coordinamento presuppone l'autonomia e un rapporto di pariordeinazione tra soggetto coordinante e soggetto coordinato, come quello che si desume dall'art. 114 Cost., posto a presidio degli enti territoriali. Il tema oggetto dell'audizione consente quindi di interrogarsi sulle sorti del disegno autonomistico ad oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V Cost.

E' infatti appena il caso di ricordare che l'*autonomia finanziaria e tributaria* degli enti territoriali, già insita nei principi fondamentali della Carta costituzionale, è scolpita nell'art. 119 Cost., indefettibile presupposto per assicurare l'autogoverno e la differenziazione. In effetti, ad oggi, l'*"autonomia finanziaria di entrata e di spesa"*, affermata dall'art. 119 Cost., non ha ancora trovato attuazione. Pur delineando un modello sufficientemente "aperto" di finanza territoriale, suscettibile di oscillazioni ora in favore del principio autonomistico, ora a tutela delle imprescindibili istanze unitarie, le norme costituzionali sono poste *direttamente* a presidio degli enti locali, affermando, tra l'altro, la facoltà di stabilire "*tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*". Ne consegue che il profilo maggiormente qualificante dell'autonomia, qui preso in esame, dovrebbe consentire di disporre dell'indirizzo di spesa e della potestà impositiva, sia pure secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che discendono dall'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dagli obblighi di solidarietà e di perequazione, funzionali ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali (artt. 2, 5 e 119, Cost.).

Dal complesso dei mezzi di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost. segue che ciascun ente territoriale è chiamato all'autosufficienza per l'esercizio delle funzioni che sono ad esso affidate mediante tre strumenti: tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali secondo il criterio della territorialità dell'imposta e risorse derivanti dal fondo perequativo. Le tre componenti devono soddisfare integralmente il fabbisogno dell'ente, secondo il principio del finanziamento integrale delle funzioni, idoneo ad assicurare la necessaria correlazione quantitativa tra funzioni e risorse, giustiziabile davanti alla Corte costituzionale (ad esempio: sentt. n. 22 del 2012; n. 82 e n. 188 del 2015; n. 151 del 2016).

Già all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, la giurisprudenza costituzionale ha confermato tale impostazione, ravvisando nella legge statale di coordinamento della finanza pubblica la necessaria premessa ai fini dell'attuazione del disegno costituzionale tanto per l'individuazione dei principi fondamentali per il legislatore regionale, quanto per la determinazione delle grandi linee del sistema tributario, con riguardo agli ambiti e ai limiti della potestà impositiva degli enti territoriali (tra le tante, la fondamentale sent. n. 37 del 2004). Pertanto, nella fase immediatamente successiva alla legge cost. n. 3 del 2001, la Corte si è costantemente mossa lungo la direttrice di armonizzare i poteri di spesa (ad esempio: sent. n. 289 del 2008) e la potestà impositiva di regioni ed enti locali (tra le tante, sentt. n. 296, n. 297 e n. 311 del 2003) con le imprescindibili esigenze di coordinamento, soprattutto in ragione della perdurante inerzia del legislatore statale. E' stata così accertata la conformità a Costituzione di disposizioni contenute prevalentemente in leggi finanziarie, e, dal 2009, in leggi di stabilità, incidenti anche in modo penetrante sulle autonomie, spesso ritenute necessario riflesso del coordinamento finanziario alla stregua dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 4, n. 17 e n. 36 del 2004).

In quella fase, e negli anni seguenti, non sono stati comunque sollevati dubbi sulla disciplina contenuta nell'art. 119 Cost., pacificamente assunta come fondamentale presupposto ai fini della realizzazione del disegno autonomistico. Al riguardo, occorre tra l'altro ricordare che né il testo di legge costituzionale approvato dal centro-destra nella XIV legislatura e respinto dal corpo elettorale nel 2006, né quello approvato nella corrente legislatura e bocciato dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 mettevano in discussione i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria e tributaria, pur disponendo, il secondo testo di legge richiamato, l'adeguamento delle norme costituzionali in parola alla soppressione delle province.

2. Con la legge n. 42 del 2009, dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost. e all'introduzione di forme di federalismo fiscale, sembrava essere finalmente colmato il vuoto ripetutamente lamentato dalla giurisprudenza costituzionale, così mettendo in moto il processo di realizzazione del disegno autonomistico. Infatti, quella legge aveva anzitutto il merito di "restituire" a Governo e Parlamento il processo di attuazione dell'art. 119 Cost., e, per il suo tramite, dell'intero Titolo V, sino a quel momento necessariamente "congelato" dalla funzione di supplenza della Corte costituzionale. Ciò a partire dalla valorizzazione delle sedi parlamentari di raccordo e di

monitoraggio nell'attuazione del disegno riformatore di cui questa Commissione costituisce la più evidente testimonianza.

Significativo, inoltre, il tentativo della riforma in parola di contemperare le spinte egualitaristico-redistributive, proprie di ogni sistema di *Welfare*, con la naturale tendenza alla differenziazione, coltivata da ogni sistema autonomistico, bilanciando così principi fondamentali compresenti nella Carta costituzionale. Ciò passa, sul lato delle spese, per la valorizzazione della necessaria correlazione tra funzioni e risorse allocate ai diversi livelli territoriali di governo, e, su quello delle entrate, per il largo ricorso alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali secondo il principio della territorialità dell'imposta, nonché per lo "sdoganamento" dei tributi propri derivati, messi in maggiore disponibilità degli enti territoriali rispetto al passato. Il quadro è opportunamente completato dall'introduzione di forme "premiali" di fiscalità di vantaggio e dalla transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nella determinazione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni amministrative affidate a ciascun ente territoriale. Tale principio costituisce uno dei profili maggiormente qualificanti e condivisi della riforma, volto a introdurre criteri di misurazione omogenea del costo delle funzioni per l'erogazione dei servizi, potenzialmente idoneo a neutralizzare le inefficienze allocative che si manifestano nei diversi contesti territoriali.

La legge n. 42 del 2009 e i relativi provvedimenti attuativi hanno poi trovato una difficile attuazione anche in ragione della sopravvenuta e perdurante crisi economico-finanziaria che ha indotto a riaccentrare larga parte delle decisioni in materia di finanza pubblica. A tali difficoltà, che hanno indotto il legislatore e la giurisprudenza costituzionale a rafforzare le misure di coordinamento della finanza pubblica, si aggiungono ulteriori limiti nel processo di attuazione dell'art. 119 Cost., dovuti al fatto che molte categorie del Titolo V Cost. non hanno ancora trovato piena attuazione. Basti pensare ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in alcuni comparti ancora non sufficientemente determinati, o tardivamente individuati rispetto a quanto presupponeva la riforma costituzionale del 2001, come nel caso del fondamentale comparto della spesa sanitaria, aggiornato soltanto da pochi mesi. O, ancora, si pensi all'annosa questione dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, giusto il disposto dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., ancora rimasta incompiuta, non essendo mai stato approvato il disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie, pur presentato alle Camere in ogni legislatura dalla riforma del Titolo V del 2001 ad oggi. Sicché dall'incertezza dell'assetto dei livelli essenziali e delle funzioni amministrative affidate ai diversi livelli territoriali di governo discende la difficoltà di assicurare adeguate forme di finanziamento, garantendo la necessaria correlazione tra funzioni e risorse, da ritenersi costituzionalmente necessaria, come ricorda la più recente giurisprudenza della Corte, anche con riguardo alla travagliata sorte delle province (sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016).

3. Negli ultimi anni, la perdurante crisi economico-finanziaria ha prodotto profonde torsioni sull'attuazione del disegno autonomistico che, pur con alterne vicende, si andava prefigurando, determinando, all'opposto, un forte accentramento delle decisioni di finanza pubblica.

Quanto ai poteri di spesa, il coordinamento della finanza pubblica può ormai esplicarsi 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.

Al riguardo, occorre ricordare che la progressiva espansione del coordinamento della finanza pubblica tanto nella legislazione statale quanto nella giurisprudenza costituzionale costituisce in larga parte il riflesso della crisi e della conseguentemente rinnovata configurazione dei vincoli sovranazionali al governo dei conti pubblici, sia interni al diritto dell'Unione europea, sia esterni ad esso, come nel caso del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) o del Meccanismo europeo di stabilità (MES, c.d. Fondo "salva-Stati"), che deriva dalle modifiche al Trattato di Lisbona, o, ancora, del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), appositamente istituito dagli Stati dell'Eurozona per assicurare adeguato sostegno finanziario agli Stati membri. Al fine di garantire gli obiettivi di stabilità posti dai richiamati Trattati, il legislatore statale ha posto sistematicamente in essere misure di coordinamento della finanza pubblica, spesso mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, soprattutto a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010, il primo di una lunga serie di decreti-legge c.d. anticrisi, i quali, costituiscono dapprima l'oggetto dei giudizi di costituzionalità instaurati dalle regioni che impugnano le norme statali di coordinamento, definiti con pronunce di infondatezza, nelle quali la Corte afferma che il legislatore statale può agire direttamente sulla limitazione della spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, nel contempo, qualifica le stesse norme come principi di coordinamento della finanza pubblica opponibili al legislatore regionale. Nel contempo, questi stessi decreti-legge diventano poi le fonti da cui sono tratte le norme interposte nei giudizi promossi dallo Stato avverso leggi regionali, che sono spesso definiti con dichiarazioni di incostituzionalità per il superamento dei limiti di spesa in esse contenuti. In una prima fase, però, la giurisprudenza costituzionale precisa che il legislatore statale può stabilire solo limiti complessivi all'entità del disavanzo di parte corrente o alla crescita della spesa corrente degli enti territoriali, in relazione a tetti e limiti generalmente commisurati rispetto all'esercizio finanziario dell'anno precedente, in maniera tale da lasciare alle autonomie ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Ciò nel presupposto che il legislatore non possa fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, perché così esorbiterebbe dal compito di formulare soltanto i principi di coordinamento della finanza pubblica limitando gli enti territoriali nella loro autonomia (sentt. n. 36 del 2004; n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 120 e n. 159 del 2008; n. 237 del 2009). Successivamente, invece, la giurisprudenza costituzionale estende l'ambito del coordinamento finanziario anche a norme necessarie ad assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica che discendono dai vincoli europei e che possono pertanto tradursi anche in puntuali limitazioni delle singole voci di spesa dei bilanci delle autonomie territoriali, ricavabili dalla legislazione statale (tra le tante, sentt. n. 139 del 2012; n. 236 del 2013; n. 44 del 2014; n. 64 del 2016).

Tale espansione del coordinamento della finanza pubblica ha consentito, ad esempio, di:

- limitare la spesa corrente delle regioni e degli enti locali, con particolare riferimento alla spesa per il personale (tra le tante, sentt. n. 310 del 2010; n. 68, n. 69, n. 108 e n. 155 del 2011; n. 262 del 2012);

- attribuire carattere vincolante agli accordi sui piani di rientro dal disavanzo in materia sanitaria (*ex plurimis*, sentt. n. 98 e n. 193 del 2007; n. 52, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 163 del 2011; n. 32 del 2012);

- garantire il rispetto della veridicità e dell'attendibilità delle leggi regionali di bilancio, nonché assecondare il processo di armonizzazione dei bilanci (sentt. n. 51 e n. 138 del 2013), sino a quando la materia non è transitata dalla potestà concorrente al titolo di competenza esclusivo dello Stato con la legge cost. n. 1 del 2012 (sent. n. 184 del 2016);

- assicurare il "ridimensionamento" del "peso" degli enti locali sulla finanza pubblica, anche con riguardo alla gestione associata di funzioni degli enti locali e alle "unioni di comuni" (sentt. n. 22 e n. 44 del 2014);

- garantire l'ampliamento dei controlli affiati alla Corte dei conti introdotti sulla generalità degli enti territoriali svolti, anche in forma concomitante all'esercizio finanziario, in relazione ai parametri costituzionali relativi al buon andamento e all'equilibrio di bilancio, distinti dai controlli successivi sulla gestione, in quanto volti a prevenire squilibri di bilancio o danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, in relazione agli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentt. n. 60 del 2013, n. 39 e n. 40 del 2014);

- ridimensionare la portata delle clausole di salvaguardia in favore delle regioni a statuto speciale, contenute nelle leggi e nei decreti-legge volti a garantire gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, che escludono l'applicabilità della disciplina a cui si riferiscono se non nelle forme e nei limiti degli statuti speciali e delle norme di attuazione; clausole che possono oramai ritenersi derogabili allorché dalle disposizioni a cui esse si riferiscono si desume l'intento del legislatore di applicare la disciplina stessa alle autonomie speciali (sentt. n. 141 del 2015; 1 e n. 51 del 2016).

Su questo orientamento della giurisprudenza costituzionale si è poi innestata la legge cost. n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio, esteso agli enti territoriali mediante la revisione non soltanto dell'art. 81 Cost., ma anche dell'art. 117 Cost., nella parte in cui l'armonizzazione dei bilanci transita dalla competenza ripartita a quella esclusiva dello Stato, e soprattutto per effetto del comma premesso all'art. 97 Cost., il quale richiama *tutte* le pubbliche amministrazioni, incluse le autonomie speciali, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentt. n. 60 del 2013 e n. 88 e 188 del 2014). Ciò ha finito per intensificare l'interpretazione finalistica ed espansiva del coordinamento della finanza pubblica, come clausola trasversale nel riparto di competenze tra Stato e regioni, anche mediante la valorizzazione del parametro dell'unità economica della Repubblica (*ex plurimis*, n. 28, n. 51, n. 79 e n. 104 del 2013). Sicché la giurisprudenza costituzionale, pur affermando che gli effetti "emergenziali" della perdurante crisi economico-finanziaria non possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze (tra le tante, sentt. n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014), ha favorito la progressiva espansione del parametro costituzionale in parola, imponendo forti

limitazioni di spesa degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentt. n. 169 e n. 179 del 2007; n. 289 del 2008; n. 69 del 2011; n. 139 del 2012; n. 88 del 2014; n. 143 del 2016).

Gli effetti di questi orientamenti della legislazione e della giurisprudenza costituzionale hanno pesantemente inciso l'autonomia politica degli enti territoriali. Soltanto per dare la dimensione quantitativa delle tendenze della c.d. legislazione della crisi, basti pensare che i "tagli" imposti alle autonomie territoriali dal 2010 ad oggi oscillano tra il 17 e il 20 per cento del risparmio sulla spesa pubblica complessiva, a seconda delle diverse fasi e dell'entità delle manovre, senza tenere conto, per di più, della spesa sanitaria, che assorbe larga parte di quella regionale. Anche quest'ultima, peraltro, è stata recentemente disciplinata in maniera sostanzialmente accentrata, essendo ormai privilegiato il ricorso a fondi con vincolo di destinazione. Quindi, negli anni in cui la crisi mostra il suo volto più aggressivo, agli enti territoriali è addirittura richiesto di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio, spesso utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per risanare i conti pubblici: i bilanci degli enti territoriali sono stati destinatari di "tagli lineari" che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative.

4. Sul versante delle entrate, le tendenze più recenti esprimono analogo disfavore nei confronti dell'autonomia. Il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno anzitutto fornito un'interpretazione complessivamente svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore di quella dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall'originario al vigente Titolo V Cost.

Il consistente contezioso costituzionale tra Stato e regioni, che si è sviluppato anche in materia tributaria, ha consentito di confermare il novero dei tributi propri derivati, a cui, ad esempio, sono state ricondotte: l'imposta regionale sulle attività produttive (sentt. n. 241, n. 381 del 2004, n. 216 del 2009 e n. 30 del 2012); la tassa automobilistica regionale (sent. n. 196 e n. 297 del 2003, n. 311 del 2003; n. 142 del 2012 e n. 288 del 2012), la tassa speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (sent. n. 335 del 2005), il credito di imposta per imprese datrici di lavoro (sent. n. 123 del 2010), la tassa regionale per il diritto allo studio universitario (ord. n. 98 del 2012). All'opposto, il quadro normativo segna un significativo sottodimensionamento dei tributi propri sotto il profilo 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 (si pensi all'imposta sulla raccolta dei tartufi della Regione Veneto, istituita da una legge regionale del 1988, peraltro successivamente abrogata a causa dell'esiguità dell'introito rispetto ai costi di gestione amministrativa). Né, sotto questo profilo, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 68 del 2011, in materia di autonomia tributaria regionale, pur prevedendo la trasformazione di alcune forme di prelievo statale in tributi propri regionali, hanno prodotto l'effettivo incremento di tali tributi. Infatti, anche quando, a far data dal 1° gennaio del 2013, si è effettivamente compiuto l'abbandono dei relativi presupposti di imposta da parte dello Stato, sui

tributi divenuti a tutti gli effetti propri dell'ente territoriale (tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, tasse sulle concessioni regionali, imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili) è stato comunque consentito allo Stato di legiferare. Emblematico, al riguardo, il caso del tributo da ultimo menzionato, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili, che non soltanto dal legislatore, ma anche dalla stessa Corte costituzionale era stato qualificato come tributo proprio regionale (sent. n. 18 del 2013), la cui disciplina è stata invece successivamente ricondotta alla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, nonché ad ulteriori titoli di competenza esclusiva dello Stato (sent. n. 13 del 2015).

5. Discorso a parte meriterebbe l'assetto della finanza delle autonomie speciali, recentemente oggetto di profonde modificazioni per una duplice stagione di accordi: i primi, intercorsi tra lo Stato e le autonomie speciali dell'arco alpino tra il 2009 e il 2010, che, trasfusi in nome di legge, hanno modificato la disciplina statutaria, secondo quanto previsto dagli stessi statuti speciali; i secondi, sottoscritti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia differenziata nel 2014, i quali, pur non incidendo sui rispettivi statuti ed avendo un portata prevalentemente transattiva, hanno comunque concorso alla ridefinizione dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali, nonché ad assicurare il loro necessario apporto rispetto agli obiettivi di finanza pubblica. Gli accordi in parola hanno garantito, da un lato, un più solido presidio dell'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni speciali, e, dall'altro, nel corso dell'ultimo biennio, un considerevole effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale, perché le autonomie territoriali, mediante questi strumenti, possono trovare l'intesa con lo Stato sul riparto degli oneri finanziari per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, senza "subire" i vincoli posti da norme puntuali di coordinamento o dover attendere le pronunce della Corte.

Nondimeno, il nodo dell'autonomia finanziaria speciale appare tutt'altro che risolto. Esso chiama anzitutto in gioco il difficile bilanciamento delle garanzie speciali dell'autonomia con gli obblighi costituzionali di solidarietà, imprescindibili nel richiamato contesto complessivo della finanza pubblica. Infatti, la disciplina della finanza e dei tributi delle autonomie speciali, non sempre idonea ad assicurare la corrispondenza tra funzioni e risorse, se per un verso discende dal modello asimmetrico prefigurato dall'art. 116 Cost., per l'altro sottopone a forte tensione il rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), nonché le istanze di solidarietà e di eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.), che dovrebbero informare lo statuto costituzionale comune di cittadinanza, come si desume dal più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 221 del 2013, n. 23 e n. 88 del 2014; n. 19 e 141 del 2015).

Quanto alle fonti di finanziamento, sebbene le norme statutarie speciali consentano di stabilire tributi propri, gli enti ad ordinamento differenziato non hanno fatto un cospicuo utilizzo della loro capacità impositiva, preferendo il ricorso alle compartecipazioni ai tributi erariali. La prima componente delle entrate corrisponde infatti soltanto al 12 per cento del totale (contro il 25

per cento circa delle regioni a statuto ordinario), mentre le compartecipazioni rappresentano circa il 60 per cento del totale delle entrate delle autonomie speciali (contro il 30 per cento circa del totale delle entrate delle regioni di diritto comune). Permane, inoltre, una certa dipendenza della finanza delle autonomie speciali dai trasferimenti dalle amministrazioni centrali, anche se con diversi gradi di intensità, poco sintonica con il loro statuto costituzionale di autonomia.

A tutto ciò si aggiungono le specifiche questioni pendenti nel mondo, assai composito e articolato al suo interno, della specialità. Basti pensare alla c.d. “vertenza entrate” tra la Regione Sardegna e lo Stato, come definita dalla Corte costituzionale nella sent. n. 231 del 2008, in ordine ai criteri di calcolo delle compartecipazioni tributarie sulle imposte sui redditi e sull’imposta sul valore aggiunto, che ha fatto seguito al mancato adeguamento del sistema delle entrate regionali alla modifica dell’art. 8 dello statuto speciale risalente al 2006, e che ha ormai alimentato un cospicuo contenzioso costituzionale (sentt. n. 99 del 2012, n. 118 del 2012 e n. 95 del 2013). O si pensi ancora al recente accordo in materia di finanza e tributi, sottoscritto tra lo Stato e la Regione siciliana, in relazione l’art. 11 del decreto-legge n. 113 del 2016 in materia di enti locali, che segna il superamento del parallelismo tra funzioni e risorse e il passaggio dal gettito “riscosso” a quello “maturato”, così prefigurando un superamento – ancora però ben lungi dal compiersi – del modello statutario, che dovrebbe anzitutto richiedere un più incisivo ricorso alle norme di attuazione.

Da quanto detto segue che, in estrema sintesi, il processo di attuazione dell’autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali, soprattutto nella fase più recente, potrebbe definirsi prevalentemente “difensivo” e non sempre propositivo, contribuendo così al declino di un modello che non sembra più fungere da stimolo all’autonomia.

6. Provando a tirare le fila degli scenari in atto, occorre osservare che ai progressivi limiti imposti all’indirizzo di spesa degli enti territoriali, corrisponde la tendenza del legislatore statale a utilizzare il loro potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari che discendono da livelli di governo superiori, e, segnatamente, dalla necessità di conseguire gli obiettivi di governo dei conti pubblici concertati in sede europea. Anche da ciò discende la richiamata difficoltà di assicurare il necessario parallelismo tra funzioni e risorse, come emerge dalle più recenti tendenze della legislazione e della giurisprudenza costituzionale.

Esemplificativi, al riguardo, i nodi pendenti attorno alla sorte delle province, tanto più dopo il risultato del *referendum* costituzionale del 4 dicembre scorso. Al riguardo, si registra la tendenza ad attrarre funzioni amministrative di livello intermedio prevalentemente in favore delle regioni. Bisogna però ricordare che le province sono enti di area vasta con legittimazione democratica di secondo grado: è sulla base di questo presupposto che la Corte costituzionale ha potuto dichiarare infondate le questioni sollevate in relazione alla legge n. 56 del 2014 (sent. n. 50 del 2015). Nondimeno, le prevalenti scelte della legislazione regionale di attuazione riforma Delrio sembrano andare nel senso di attrarre a livello regionale larga parte delle funzioni amministrative provinciali (e non soltanto quelle fondamentali). Basti pensare, ad esempio, al già significativo riordino realizzato dalle leggi regionali della Toscana n. 22 del 2015, dell’Umbria n. 10 del 2015, e del

Lazio n. 17 del 2015, che esprimono la tendenza ad attrarre a livello regionale l'esercizio di funzioni in materie quali agricoltura, caccia e pesca e formazione professionale.

Quando, invece, in rari casi, le leggi regionali (come nel caso della legge della Regione Veneto n. 19 del 2015) si sono orientate nel senso di confermare l'assetto delle funzioni provinciali previsto dalla legislazione previgente alla legge n. 56 del 2014 – che è poi quello desumibile dalla legislazione attuativa delle c.d. leggi Bassanini – gli enti territoriali hanno subito un ridimensionamento piuttosto cospicuo delle risorse e del personale per lo svolgimento delle funzioni ancora affidate all'ente intermedio per effetto di disposizioni contenute nelle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016. In taluni casi questi tagli sono stati dichiarati incostituzionali, quando disposti da leggi regionali (come nel caso della riduzione degli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria del Piemonte per l'anno 2014, dichiarati incostituzionali dalla sent. n. 10 del 2016). Al contrario, quando la riduzione della spesa e del personale delle province è prevista da norme statali, la Corte tende a fare salvi i divieti di spesa e i tagli lineari del personale imposti all'ente intermedio (tra le tante, sentt. n. 159 e n. 176 del 2016), a volte anche con motivazioni quantomeno discutibili, come quando, ad esempio, con la sentenza n. 143 del 2016, è dichiarata la conformità a Costituzione di questi vincoli di spesa e di queste norme di coordinamento finanziario “in vista della futura soppressione delle province”.

Qualora venisse consolidato, anche il richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale potrebbe rivelarsi un ulteriore incentivo per il legislatore regionale ad attrarre funzioni di ambito provinciale all'amministrazione regionale, perché se le Regioni scelgono di perpetuare l'assetto delle funzioni previgente alla legge Delrio devono poi garantirne il finanziamento. Ciò, però, rischia di pregiudicare l'esercizio di funzioni che, se integralmente governate secondo sussidiarietà e adeguatezza, potrebbero essere invece ricondotte all'ente intermedio.

7. Negli ultimi due anni, la morsa che ha stretto le autonomie territoriali tra la progressiva espansione del coordinamento della finanza pubblica, da un lato, e il pareggio di bilancio, dall'altro, sembrerebbe attenuarsi alla luce recente tentativo da parte del legislatore e – soprattutto – della giurisprudenza costituzionale, di fornire una rinnovata valorizzazione degli istituti di cooperazione tra Stato e regioni specie mediante il sistema delle Conferenze, come è emerso dai risultati della recente indagine conoscitiva svolta sul tema dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ciò soprattutto per effetto della ricerca delle intese tra Stato e autonomie sugli accordi di riparto delle risorse finanziarie necessarie ad assicurare l'adeguato svolgimento delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo e della già ricordata rinnovata stagione degli accordi tra Stato e autonomie speciali.

Di quanto detto vi è traccia significativa nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo biennio, almeno sotto due profili. La Corte ha anzitutto tentato di assicurare una dimensione maggiormente cooperativa nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, valorizzando sedi e istituti della leale collaborazione tra Stato e regioni. In secondo luogo, il Giudice delle leggi ha

perseguito il difficile bilanciamento tra tutela degli equilibri finanziari, da un lato, e garanzia delle autonomie territoriali e dei diritti costituzionali, dall'altro.

Al primo obiettivo possono essere ricondotte le pronunce che, pur confermando che spetta soltanto al legislatore statale fissare la determinazione del contributo degli enti territoriali, ordinari e speciali, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica che discendono dagli obblighi europei (sentt. n. 19, n. 65, n. 77, n. 82 e n. 89 del 2015), ha affermato che il legislatore statale deve limitarsi a fissare il *quantum* del suddetto contributo sotto forma di saldo complessivo che le autonomie speciali devono necessariamente conseguire, ben potendo esse, da un lato, stringere accordi orizzontali per variare l'apporto di ciascuna, purché il saldo complessivo non muti, e, dall'altro, richiedere la riallocazione dei saldi, a seguito di accordi, anche a esercizio finanziario inoltrato (sentt. n. 19 e n. 155 del 2015). Sicché agli obiettivi fissati unilateralmente dallo Stato, funzionali a rispondere agli obblighi richiesti in sede europea, può successivamente corrispondere l'apertura di una trattativa, sul piano interno, ai fini del riparto degli oneri e la verifica della sostenibilità degli obiettivi e degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli, in maniera coerente con il paradigma cooperativistico per il quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo. Sulla base di questi presupposti, la Corte è giunta, ad esempio, a significative declaratorie di incostituzionalità di norme statali recanti previsioni attuative e complementari al meccanismo di riserva del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU), applicabili ai comuni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, poiché lo Stato non può ritenersi esonerato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale (sent. n. 188 del 2016).

In questa stessa prospettiva, possono richiamarsi le recenti pronunce della Corte volte a tutelare le autonomie territoriali sotto il profilo della necessaria conoscibilità dei dati e delle grandezze finanziarie rappresentate nei rispettivi bilanci secondo principi di trasparenza, il rispetto dei quali consente di verificare il rapporto tra il prelievo tributario locale e il suo impiego, così ribadendo l'imprescindibile nesso tra autonomia finanziaria e principio democratico (sentt. n. 184 e n. 188 del 2016). Si conferma così un significativo spazio riservato alla contabilità delle regioni, anche quando la materia relativa all'armonizzazione dei bilanci è transitata al titolo di competenza esclusiva statale, stante il carattere funzionale del bilancio dell'ente territoriale, quale strumento di rappresentazione e verifica dell'operato dei pubblici amministratori, alla cui mancata approvazione si riconnette il venir meno del consenso della rappresentanza (sent. n. 184 del 2016).

Una dimensione maggiormente collaborativa e la ricerca di un armonico coordinamento finanziario tra Stato e regioni si esprime anche nelle recenti sentenze che tentano di valorizzare la proporzionalità e la gradualità nelle misure previste dal legislatore statale a fini di coordinamento, tanto più costituzionalmente apprezzabili quando attivabili soltanto in via sussidiaria in caso di mancato conseguimento dell'intesa in sede di Conferenza o di inerzia delle regioni nella riduzione delle spese richieste o a fronte di norme statali di coordinamento puntuale che non assicurano il necessario coinvolgimento delle autonomie imponendo riduzioni di spesa che possono riflettersi sull'erogazione di servizi al cittadino (v., in particolare, sentt. n. 65 e n. 129 del 2016).

La giurisprudenza costituzionale ribadisce così che, quando la collaborazione è effettivamente perseguita da Stato e regioni rispetto alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e le intese relative al riparto degli oneri finanziari sono condotte secondo il principio di lealtà, vengono pienamente soddisfatte le esigenze collaborative tra i diversi livelli territoriali di governo presupposti dal Titolo V Cost., con l'effetto di deflazionare il contenzioso costituzionale.

Anche nel difficile bilanciamento tra tutela degli equilibri finanziari e garanzia dei diritti e delle prestazioni fornite dagli enti territoriali la recente giurisprudenza costituzionale sembra fornire qualche significativo spiraglio circa l'affermazione di inderogabili principi di sistema. Si pensi, soltanto a titolo di esempio, alle pregnanti affermazioni circa la necessaria correlazione tra funzioni e risorse affidate all'ente territoriale ai fini della garanzia di determinati servizi (sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016). O, da ultimo, alla significativa declaratoria di incostituzionalità di una legge della regione Abruzzo nella parte in cui disponeva il finanziamento del contributo per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio soltanto "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa"; osserva infatti la Corte che il legislatore regionale, pur essendosi assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa spesa, ha poi contraddittoriamente adottato una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione, rendendo così aleatoria previsione stessa, che si traduce negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio (sent. n. 275 del 2016).

Nella difficile attuazione del Titolo V Cost. tra legislatore e giurisprudenza costituzionale la progressiva espansione del coordinamento della finanza pubblica palesa le esigenze di contemperamento tra istanze unitarie e principio autonomistico. Quest'ultimo non presuppone tanto che gli enti territoriali debbano conformarsi a principi fondamentali di coordinamento volti a inquadrare i profili sostanziali della loro autonomia politica (finanza e tributi), quanto, piuttosto, che la funzione di coordinamento sia esercitata nel rispetto delle loro attribuzioni originarie costituzionalmente garantite, in un processo di convergenza tra soggetto coordinante e soggetto coordinato verso il conseguimento di obiettivi comuni e condivisi.

A tali fini dovrebbe essere assicurata una maggiore partecipazione delle autonomie territoriali ai procedimenti legislativi, muovendo anzitutto dall'art. 5 Cost., che contiene una disposizione poco valorizzata, per la quale la Repubblica "*adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*".

A diritto costituzionale vigente, si potrebbe ripartire dall'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Ciò consentirebbe di introdurre istituti di cooperazione tra Stato ed enti territoriali non necessariamente deboli, se adeguatamente valorizzati dai regolamenti parlamentari e dai rappresentanti dell'organo di raccordo, perché la norma costituzionale richiamata dispone un significativo aggravamento procedurale nell'*iter* dei disegni di legge in materia di potestà concorrente e di quelli relativi all'art. 119 Cost., in caso di parere

contrario della Commissione stessa, superabile soltanto con un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

La soluzione prefigurata potrebbe favorire un primo inserimento degli enti territoriali nei procedimenti legislativi statali che maggiormente incidono in ambiti di competenza regionale, assicurando, in tal modo, la realizzazione di formule cooperative idonee a evitare che la legislazione statale sia prodotta in maniera eteronoma rispetto al necessario confronto con la rappresentanza dei territori. E' stato infatti a più riprese dimostrato come lo scarso rendimento della riforma del Titolo V del 2001 sia anzitutto riconducibile alle lacune del testo costituzionale, nella parte in cui non è stata prevista una Camera delle autonomie, nonché alla scarsa valorizzazione di strumenti ulteriori di cooperazione nella formazione delle leggi e nella realizzazione delle politiche pubbliche.

In questa cornice, entro il grado di omogeneità necessaria nella tutela dei diritti costituzionali, le autonomie potrebbero costituire strumento di sviluppo e stimolo di decisioni responsabili, idonee a fornire un rilevante contributo ai fini della ripresa economica. Se infatti si muove dal presupposto che l'uscita dalla crisi non presupponga un rafforzamento del vincolo di bilancio in sé, quanto piuttosto la necessità di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, mantenere limitazioni di spesa così rigide per gli enti territoriali rischia di impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, quando, in realtà, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa economica.

Pertanto una maggiore flessibilità potrebbe essere sintonica con i principi della democrazia locale, della sussidiarietà e con le ragioni costituzionali della differenziazione, spezzando il circolo vizioso che negli ultimi anni ha troppo spesso visto imporre vincoli talvolta irragionevoli agli enti territoriali, tagliando non soltanto la spesa improduttiva ma anche quella per i servizi, e incidendo l'autonomia finanziaria e tributaria, spesso utilizzata per fronteggiare oneri finanziari che derivano dai livelli di governo superiori, senza garantire adeguamenti meccanismi di compensazione e di perequazione.