

Un modello possibile per la finanza delle regioni a statuto speciale?

Gianfranco Postal*

Sommario

1. La finanza delle Autonomie speciali negli Statuti originari.....	3
1.1 Statuto del Trentino Alto Adige 1945 -1947	4
1.2 Statuto Regione Valle d'Aosta.....	6
1.3 Statuto Regione Siciliana.....	6
1.4 Statuto Sardegna	7
1.5 Statuto Friuli-Venezia Giulia	7
2. Caratteri comuni e differenziazioni nella finanza delle cinque regioni a statuto speciale (1948-1962).....	7
3. Le modifiche statutarie sulla finanza regionale fino al 2009	10
4. Correlazioni tra le modifiche del 2001 e del 2012 alla Costituzione, la legge 42 del 2009 sul "federalismo fiscale", la legge 243 del 2012 sul "pareggio di bilancio" e l'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale.....	13
5. Le ulteriori modifiche della Costituzione e degli Statuti speciali intervenute a seguito degli accordi tra lo Stato e le singole regioni a statuto speciale	19
Sintesi dell'attuale fiscalità regionale: le regioni a statuto speciale e le province autonome .	26
6. Qualche cenno di comparazione con altri ordinamenti	28
6. La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di finanza regionale	31
7. Regioni a statuto speciale, regioni a statuto ordinario, funzioni previste dai singoli Statuti speciali e rispettivamente dalla Costituzione: riflessi sulla composizione della spesa regionale	36
8. Specifiche considerazioni sulla finanza delle regioni a statuto speciale	44
9. Alcune considerazioni sulle prospettive della finanza regionale	46

Premessa: le finalità di questo contributo

Le autonomie speciali sono spesso oggetto di critica, fino al punto da essere sempre più messe in discussione sia le finalità che la stessa ragion d'essere. Le motivazioni di questa valutazione così drastica sono le più varie: si va dalle ragioni del principio di uguaglianza, in base al quale non si potrebbe tollerare il mantenimento di diversità istituzionali così ampie, non più giustificate allo stato attuale dell'evoluzione dell'ordinamento generale, a quelle della non giustificabile condizione di privilegio,

* Già Magistrato della Corte dei Conti e già Dirigente Generale della Provincia autonoma di Trento.

soprattutto finanziario, che caratterizzerebbe le regioni a statuto speciale rispetto a quelle ordinarie.

Le diversità in realtà risalgono sia alle fonti, ovvero sia agli statuti speciali, caratterizzati dall'essere stabiliti da leggi costituzionali, anziché da leggi regionali approvate con procedura aggravata, sia alle modalità della loro attuazione, non solo iniziata molti anni prima di quella degli statuti ordinari (1948 rispetto a 1970), ma soprattutto realizzata con modalità del tutto diverse. Infatti l'attuazione degli statuti speciali è attribuita ad una forma particolarissima di fonte normativa e cioè a decreti legislativi statali, destinati ad applicarsi solo ad singola regione (su delega stabilita dallo stesso specifico statuto) approvati dal Consiglio dei Ministri, acquisito il parere di una commissione paritetica, cioè costituita in pari misura da rappresentanti dello Stato e della Regione. L'attuazione delle autonomie ordinarie è invece disciplinata da fonti ordinarie generali, cioè leggi, decreti legge, decreti legislativi e loro strumento attuativi, e quindi destinata – così almeno è stato fino ad ora - contestualmente e nello stesso modo e negli stessi termini temporali a tutte le regioni (le 15 ordinarie).

A ciò si aggiunga che sul piano del loro "ordinamento", mentre le regioni ordinarie hanno visto nel tempo una significativa evoluzione del loro ruolo istituzionale, così non è stato per i cinque statuti speciali, se non per effetto delle riforme, in particolare costituzionali, relative alle autonomie ordinarie e delle riforme del sistema tributario, prima, e della finanza pubblica generale, poi. Infatti ciò è avvenuto con l'evoluzione delle autonomie ordinarie, sia attraverso la legislazione in materia di ordinamento regionale, a partire dagli anni '70¹, o anche con la legge 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale, sia con la modifica della parte seconda della Costituzione attraverso alcune leggi costituzionali, la legge costituzionale n. 1 del 1999 (disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), quelle n. 2 e n. 3 del 2001, riguardanti le modifiche agli statuti speciali in materia di forma di governo e sistemi di elezione del Presidente e della Regione, nonché al Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

In particolare le predette modifiche costituzionali, incidendo anche sulla potestà legislativa delle regioni, ampliandola in misura assai significativa, hanno di fatto indotto a ritenere assai ridotti gli spazi della specificità delle autonomie speciali: su questo punto essenziale, le argomentazioni pro e contro sono spesso focalizzate prevalentemente sugli elementi di ordine costituzionale, ovvero su quelli di ordine socio economico e finanziario, in particolare riferiti alle diversità dei due sistemi di finanza regionale, quello ordinario e quelli delle singole autonomie speciali, tutte specifiche e diverse tra di loro, seppure con significative assonanze.

Questo scritto è invece dedicato ad un diverso approccio, mettendo in rilievo le specificità e le diversità statutarie, ma in parte anche dei processi di attuazione degli statuti speciali, con i necessari seppur minimi raffronti con l'analoga attuazione delle autonomie ordinarie: il tutto con l'obiettivo di stimolare l'avvio di un diverso approccio, che coniuga analisi giuridica e finanziaria con la osservazione dell'effettività degli statuti stessi attraverso l'analisi delle funzioni effettivamente trasferite dallo Stato alla Regione, e con esse degli apparati, delle risorse e degli oneri; verifica, in altri termini, dell'entità e della qualità dell'effettivo trasferimento

¹ Legge 22 luglio 1975, n. 382, concernente norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, e sua attuazione in particolare con il DPR 616/1977

della responsabilità istituzionale dallo Stato alla Regione. Pertanto si ricostruisce l'impostazione della finanza regionale delle autonomie differenziate negli statuti originari, seguendone poi l'evoluzione nel tempo fino ai giorni nostri, anche accennando alle norme di attuazione degli statuti attraverso, per evidenziarne le più significative differenziazioni.

Norme di attuazione e modifiche statutarie che in molti casi si intrecciano con le vicende della finanza pubblica e delle sue crisi più gravi (come quelle degli anni '90 e degli anni '2000) e con quelle dell'evoluzione del quadro europeo, con la sua crescente influenza sugli assetti e sulla regolazione dei bilanci pubblici, coinvolgendone tutti i livelli istituzionali, seppure in termini necessariamente sintetici.

In questo quadro è apparso necessario anche un riferimento all'influenza della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla evoluzione dei rapporti Stato – Regioni, ordinarie e speciali, con riferimento al nuovo assetto della finanza e della contabilità pubblica, dei suoi vincoli ed obblighi rispetto a tutti i livelli istituzionali, in nome del principio di unità giuridica ed economica della Repubblica.

Un'ultima parte dello scritto è dedicata ad alcune riflessioni, di massima, sulle possibili prospettive di una finanza pubblica che afferma ed attua il principio della corrispondenza tra livello di responsabilità della spesa pubblica e responsabilità delle corrispondenti entrate, eliminando o almeno limitando uno dei principali fattori di criticità nei rapporti tra livelli istituzionali e quindi di effettivo responsabile concorso, secondo il principio di leale collaborazione, di tutti i livelli medesimi, comprese le autonomie speciali, agli obiettivi comuni e generali della finanza della Repubblica.

1. La finanza delle Autonomie speciali negli Statuti originari

Elemento comune per la finanza regionale in tutti gli statuti speciali è la previsione di un'autonomia di entrata fondata su tributi propri, istituiti e disciplinati con legge regionale (provinciale nel caso del Trentino-Alto Adige). Altro elemento comune, ma non in tutti gli statuti, la previsione di compartecipazioni in quota fissa ai gettiti di alcuni tributi erariali, facendo riferimento al criterio dei tributi riscossi sul territorio, ovvero a quello, più ampio e razionale, dei tributi riferibili al territorio regionale. Ciò in quanto esso è collegato al lavoro, dipendente o autonomo, ovvero all'attività di impresa svolgentesi sul territorio a prescindere dalla sede legale o di residenza, in tal modo privilegiando il "luogo di formazione della ricchezza".

Per la Valle d'Aosta si prevede la compartecipazione, ma si demanda la specificazione a successiva legge, sentito il Consiglio di Valle. Lo Statuto della Regione Siciliana prevede, invece, tutti tributi regionali per il finanziamento di tutte le funzioni, quindi sostituendo quelli statali, salvo alcuni tributi, individuati specificamente, che rimangono alla competenza dello Stato. Dispone, infatti, l'art. 36 dello Statuto siciliano che al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.

Di seguito si evidenziano le peculiarità ritenute più significative di ciascuno statuto, già come emerse nel dibattito in Assemblea Costituente. Infatti, quando l'Assemblea esamina i progetti di legge costituzionale riguardanti i primi quattro Statuti speciali, affronta la metodologia per l'impostazione della disciplina sulla finanza regionale.

1.1 Statuto del Trentino Alto Adige 1945 -1947

Si evidenziano solo alcuni elementi ricavati dai progetti di Statuto speciale per il Trentino Alto Adige², elaborati e sostenuti dalle varie forze politiche nel primo dopoguerra, tra il 1945 e il 1948, durante il percorso che portò alla scelta della forma di Stato repubblicana, alla sottoscrizione dell'Accordo De Gasperi-Gruber e al Trattato di pace tra Italia e Potenze alleate vincitrici, e quindi alla Costituzione ed alla approvazione, da parte dell'Assemblea Costituente, dei primi quattro Statuti speciali previsti dalla Costituzione stessa appena approvata.

E' rilevante notare come, per lo Statuto del Trentino-Alto Adige:

- a) vi sia stato il più ampio coinvolgimento di tutte le forze politiche locali, compresa la fondamentale SVP, ma anche di ambito nazionale, compreso il CLN, nella progettazione e rivendicazione di uno statuto di speciale autonomia, negato al Trentino-Alto Adige al tempo dell'acquisizione al Regno d'Italia;
- b) alcuni di essi contengano di fatto le basi del successivo Statuto, approvato nel 1948 (ad es. quello sostenuto da Innocenti-De Gasperi), mentre altri, pur con forti assonanze, risultino dotati di una visione ancora più ampia, più marcatamente di stampo 'federalista', tali da imporsi per la loro attualità oggi, nel tempo nel quale si sta trattando (partiti, cittadini, loro formazioni sociali, istituzioni) di revisione dello Statuto.

Tutti i progetti prevedono un demanio regionale formato per successione a quello statale e, in tale ambito, o la piena titolarità anche del demanio idrico, ovvero la concessione alla Regione delle acque pubbliche per 99 anni, con facoltà di subconcessione dalla Regione a terzi; prevede anche che lo Stato ceda alla Regione una quota fissa delle entrate erariali realizzate con riferimento al territorio.

Inoltre, vengono proposte soluzioni, alcune delle quali (in particolare quella della SVP) risultano di estrema attualità anche oggi, alla luce della evoluzione statutaria:

- a) il progetto CLN prevede che l'ordinamento tributario della regione sia disciplinato con apposita legge (statale); prevede altresì la devoluzione alla regione del 66% delle entrate erariali ricavate nel territorio, oltre ad un contributo integrativo eventuale dello Stato per coprire le spese necessarie, dopo aver esaminato il bilancio e sentita la regione medesima;
- b) il progetto del senatore E. Conci – prevede che le leggi regionali disciplinano tributi regionali, comunali e le sovrainposte ai tributi erariali;
- c) i progetti del Prefetto Innocenti (1 e 2) prevedono la potestà legislativa della regione per le imposte regionali e locali, le tasse, i contributi pubblici agli enti locali, oltre a imposte e sovrainposte regionali e locali; la cessione dallo Stato alla Regione del 70 per cento di tutte le entrate erariali ricavate nel territorio, del 50 per cento di quelle derivanti dai monopoli e lotto, 100 % delle tasse ipotecarie;
- d) il progetto ASAR, prevede, salvo che per i dazi di confine e monopoli, la piena potestà legislativa regionale in materia di tributi, secondo i principi generali fiscali

² Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948, P. Piccoli, A. Vadagnini, Il Mulino 2010

dello Stato; quindi tutta l'imposizione è riservata alla Regione che, per converso, contribuirà alle spese dello Stato con una quota annuale, proporzionale agli oneri su di esso ricadenti e alla popolazione regionale rispetto a quella nazionale;

- e) il progetto SVP 1946 contempla la costituzione di due Regioni nell'ambito del medesimo statuto unitario; come per il progetto dell'ASAR, la potestà legislativa in materia di tributi è riservata alla Regione, salvo che per i dazi confine e monopoli; l'ordinamento tributario è attribuito alla competenza legislativa delle due assemblee regionali riunite che deliberano a maggioranza di entrambe, come – ad esempio- per altre materie di interesse comune, quali i lavori pubblici, trasporti comunicazioni di interesse comune alle due regioni. Dunque anche in questo progetto il potere impositivo dei tributi è riservato pressoché totalmente alla Regione, che contribuisce però alle spese dello Stato con una quota annuale, proporzionale agli oneri su di esso ricadenti e proporzionale alla popolazione e delle spese sostenute dallo Stato stesso nella regione: il contributo è fissato triennialmente da apposita commissione mista paritetica, formata da rappresentanti del 'Governo della Regione' e del 'Governo dello Stato', con presidente eletto nel suo seno; presidente al quale è riconosciuto, in caso di parità, voto dirimente. Per speciali opere pubbliche e nel caso di difficoltà finanziarie, la Regione potrà chiedere allo Stato di integrare, con accordo Stato-Regione, le risorse finanziarie regionali.

L'esame del progetto di legge in Assemblea (seduta del 29 gennaio 1948), che vede direttamente coinvolto anche il Presidente del Consiglio dei Ministri, Alcide De Gasperi, verte su:

- 1) la rilevanza internazionale dell'accordo con l'Austria (accordo di Parigi), ma anche con i rappresentanti della popolazione tedesca dell'Alto Adige (De Gasperi), che a loro volta riconoscono la positività del lavoro approdato in Assemblea (SVP);
- 2) la metodologia di individuazione delle entrate della Regione, fondate sull'organizzazione del sistema tributario, sul calcolo (da parte dell'Intendenza di Finanza) delle spese statali correlate alle funzioni statali che venivano «scaricate» sulla Regione e quindi sulla individuazione dei mezzi finanziari necessari nel Bilancio per affrontare la spesa correlata alle medesime funzioni;
- 3) analogamente alla Valle d'Aosta, viene considerata la rilevanza non solo finanziaria della regolazione ed utilizzo delle acque pubbliche, tema ritenuto importante ed assai sensibile anche sotto il profilo identitario, nella regione Trentino-Alto Adige; le acque pubbliche costituiscono un bene fondamentale sia per il Territorio che per il Paese, ma deve essere garantito anche il pieno rispetto dei diritti della popolazione locale;
- 4) riconoscimento (da parte del Presidente De Gasperi) che le autonomie si salveranno matureranno resisteranno solo ad una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale, migliori soprattutto per quanto riguarda le spese, per creare un'amministrazione più forte e che costi meno.

1.2 Statuto Regione Valle d'Aosta

Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste (Assemblea costituente, 30 gennaio 1948). Il dibattito fa riferimento al decreto legislativo luogotenenziale n. 546/1945, ed è soprattutto incentrato sul confronto con i rappresentanti della Valle. Nei contenuti, il riferimento principale appare sulla questione patrimoniale; rileva la impossibilità di trovare il consenso delle parti su uno dei tre progetti presentati; si opta per una soluzione provvisoria: riproduzione artt. 1 e 2, 4 del Decreto luogotenenziale e rinvio ad un accordo Stato-Regione sulla cui base approvare, con legge statale, l'ordinamento finanziario della Regione

Zona franca: Art. 4: Il territorio compreso nella circoscrizione della Valle è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca.

Sono cedute in concessione alla Regione tutte le acque pubbliche esistenti nel territorio della «Valle d'Aosta»; la concessione è gratuita per 99 anni e potrà essere rinnovata; sono previste anche (Art. 2) le subconcessioni.

Anche per le miniere è prevista la concessione alla Regione: infatti, l'art. 3 prevede che, su domanda della Valle, saranno a questa data in concessione gratuita, per novantanove anni, le miniere esistenti nel territorio della Valle stessa. Anche tale concessione potrà essere rinnovata.

Lo statuto contiene, inoltre, l'istituzione di una zona franca (art. 14) per favorire l'economia regionale collegata alle attività nazionali di importazione ed esportazione con la Francia. Infine, l'articolo 12 dispone che, per provvedere a scopi determinati non rientranti nelle funzioni "normali" della Valle, lo Stato assegna alla stessa, sulla base di legge, contributi speciali.

1.3 Statuto Regione Siciliana

Il dibattito in Assemblea è fortemente influenzato dal riferimento allo Statuto "concesso" nel 1946 con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, elemento di concordia e di coesione, non arma né della Sicilia, per separarsi dall'Italia, né dello Stato per accentuare le divisioni con l'Isola.

Nel merito della finanza regionale, si conviene di mantenere immutati l'articolato del 1946 (Titolo V, articoli 32 – 41 bis) sia per la ristrettezza dei tempi, ma anche per la necessità di un approfondimento più ampio con i Ministeri e con il Governo dell'Isola. Approfondimento che peraltro non risulta mai avvenuto o che comunque non ha portato a modifiche statutarie specifiche.

L'argomento perciò in quella sede è sorvolato, ma anche in questo contesto emerge fondamentale l'elemento dell'accordo tra Stato e Regione, quindi del metodo del confronto, della trattativa e del l'accordo per la definizione delle soluzioni (anche) in materia finanziaria.

Si fa riferimento agli aggravii derivati alla Sicilia dall'unità d'Italia, in quanto avendo un debito pubblico molto inferiore a quello del Regno di Sardegna, soffriva anche di grave deficit di infrastrutture ed opere pubbliche, per cui si rendeva necessario un fondo speciale straordinario per le opere pubbliche e per livellare le condizioni economiche a quelle delle altre regioni italiane.

1.4 Statuto Sardegna

Il dibattito in Assemblea costituente (seduta del 28 gennaio 1948) verte in particolare sui seguenti argomenti. Alcuni aspetti comuni con il Trentino-Alto Adige vengono in rilievo per quanto riguarda anche la finanza, che va definita ex novo; per la Sardegna va però tenuto specificatamente conto delle gravi limitazioni socio-economiche derivanti dalla insularità.

In analogia con quanto previsto per la Valle d'Aosta, si prevedono l'istituzione di punti (zone) franche, mentre la definizione del regime doganale rimane in capo allo Stato, ma sulla base di accordo con la Regione.

Per il Demanio e i beni patrimoniali, la Regione succede allo Stato, salvo che per quello marittimo. In materia di tributi si riconosce la facoltà della regione di disporre sgravi e agevolazioni, esenzioni seppur entro i limiti stabiliti dalla legge statale.

In relazione agli oneri ed ai limiti dell'insularità, tenendo conto dello svantaggio territoriale e socio-economico, e quindi per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola, si prevede il riconoscimento della necessità di un forte sostegno dello Stato per le opere pubbliche e per la politica industriale e in agricoltura.

1.5 Statuto Friuli-Venezia Giulia

E' l'anno 1963: il clima è cambiato, vi è ancora forte avversità all'avvio del processo di attuazione delle regioni ordinarie; ne consegue che, alla Camera, si sostiene che l'unico riferimento sulla finanza regionale, sia per quelle ordinarie, che per quelle «speciali», e nello specifico lo Statuto del Friuli Venezia Giulia, deve essere l'articolo 119 della Costituzione. L'on.le La Malfa avverte che non è più possibile seguire lo schema delle altre autonomie speciali! Nel dibattito si parla di errori, manchevolezze, insufficienze in tutti gli statuti speciali precedenti. Alla fine però si adotta uno schema simile ad altre regioni a statuto speciale, almeno per quanto riguarda il sistema della compartecipazione al gettito dei tributi erariali sulla base di quote percentuali, quindi in sostanza utilizzando lo schema del Trentino-Alto Adige e della Sardegna.

2. Caratteri comuni e differenziazioni nella finanza delle cinque regioni a statuto speciale (1948-1962)

Ciò premesso, si evidenziano i "caratteri comuni" degli Statuti speciali, con particolare riguardo agli aspetti finanziari:

- a) la compartecipazione regionale in quota fissa ai gettiti di alcuni tributi statali, individuati dallo Statuto stesso, con la formula "riferibili" o quella "riscossi"

sempre correlandoli al territorio regionale³, salvo che, come detto, per la Valle d'Aosta e la Sicilia.

b) forme, diverse tra loro, di sostegno all'economia o di perequazione:

per la Sicilia l'art. 38 St. prevede che lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella regione in confronto della media nazionale.

Lo Statuto sardo prevede (Art. 12) che lo Stato, col concorso della Regione, dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'isola. Prevede inoltre punti (aree) territoriali franchi dai dazi doganali dell'isola.

Lo Statuto del Trentino-Alto Adige del 1948 prevede una norma correlata all'esportazione-importazione delle merci, seppure non come forma di sostegno diretto all'economia, ma piuttosto come forma di agevolazione delle relazioni tra Alto Adige, Tirolo e Vorarlberg, sia per gli scambi di merci, che per la mobilità delle persone. L'articolo 74 infatti prevedeva una sorta di misure di sostegno allo sviluppo degli scambi internazionali di merci; infatti, prevedeva che è in facoltà della Regione di autorizzare operazioni del genere, nei limiti che saranno stabiliti d'accordo fra il Governo e la Regione. Questi limiti sono poi stati stabiliti dal cosiddetto ACCORDINO, ovvero Accordo preferenziale Trentino-Alto Adige Tirolo e Vorarlberg (cosiddetto "Accordino") sottoscritto nel 1949 tra Italia e Austria, in attuazione di una delle misure previste direttamente dall'Accordo di Parigi del 1946 (Allegato IV al Trattato di Pace Italia – Potenze Alleate). Inoltre, sempre per il Trentino Alto Adige, lo Statuto, come modificato nel 1972, prevede specifiche misure agli articoli 15 (sostegno allo sviluppo industriale) e il 78 (adeguamento delle finanze delle Province autonome); il primo prevede che lo Stato assegni alle Province di Trento e di Bolzano quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per la attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali; il secondo prevede di attribuire una quota, in proporzione alla media popolazione – territorio, relativa alle spese sostenute dallo Stato medesimo nelle altre regioni, nelle materie di competenza delle Province stesse; la quota è definita annualmente d'intesa tra Governo e ciascun Presidente della Giunta provinciale: quest'ultima norma è poi stata ulteriormente modificata dalla legge 386/1989, correlandola al

³ Lo Statuto Trentino Alto Adige, al Titolo VI, articoli 59-75, prevede distinte fonti di finanziamento per la Regione (che allora aveva la maggior parte delle competenze), artt. 59-66 (10/10 imposte ipotecarie percepite, percentuale del Lotto, dei monopoli e tasse imposte sugli affari, riscosso, determinata per anno su base accordo Governo-Regione, e per le due Province, 10/10 imposta governativa per l'energia e il gas consumati nel territorio, 9/10 dei canoni per concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a qualunque scopo, compreso quello idroelettrico, oltre ad una imposta sull'energia, nonché sul turismo, cura e soggiorno, ed una sovrimposta sui terreni e fabbricati, stabilite dalla Regione stessa; per le Province gli artt. 67-68 (9/10 imposte erariali sui terreni e fabbricati e redditi agrari, dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile, con la formula "riscosse sul loro territorio". Alle Province spetta inoltre: a) una quota delle entrate tributarie della Regione (art.70) al fine di adeguare le loro finanze al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni loro assegnate dalla legge (lo Statuto non precisa se legge regionale, per le deleghe previste di funzioni regionali, o se anche legge statale); b) aumenti di imposte, tasse e contributi (statali o regionali) autorizzati dalla legge regionale.

limite dei 4 decimi dell'IVA all'importazione su base regionale ed infine abrogata nel 2009.

Per la Valle d'Aosta lo statuto prevede l'istituzione di una zona franca (art. 14) ed inoltre l'articolo 12 dispone che per provvedere a scopi determinati, che non rientrino nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegna alla stessa, per legge, contributi speciali.

Per il Friuli Venezia Giulia l'art. 50 dello Statuto dispone che, per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della regione, e per la esecuzione di programmi organici di sviluppo, lo Stato assegna alla stessa, con legge, contributi speciali;

- c) la previsione della facoltà, escluse la Regione Siciliana e la Valle d'Aosta⁴, di modificare le norme statutarie relative alla finanza regionale ed ai rapporti finanziari stato-regione mediante legge ordinaria, previa intesa (su concorde richiesta, ovvero, sentita la Regione, nel caso di Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) con la regione medesima. Per la Valle d'Aosta non è prevista la modifica della parte finanziaria dello Statuto in quanto la definizione delle compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali è demandata alla legge ordinaria, aggravata dall'obbligo di acquisire il parere del Consiglio di Valle;
- d) nessuno statuto pone in relazione diretta l'attivazione dell'apparato normativo relativo alla finanza regionale con l'effettivo trasferimento alla regione di funzioni, personale, uffici, strutture e rapporti giuridici e finanziari dello Stato. Questo è un aspetto fondamentale, non adeguatamente valutato, del quale ora pare si sia presa maggiore consapevolezza, anche con l'indagine realizzata negli scorsi anni dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, in parallelo alla procedura di modifica costituzionale terminata il 4 dicembre 2016.

Questo della effettiva attuazione degli statuti con l'emanazione delle norme attuative dagli stessi previste nonché dell'effettivo trasferimento delle funzioni, degli uffici e dei rapporti giuridici ed economici dallo Stato alla Regione è un aspetto fondamentale, non adeguatamente valutato, del quale ora pare si sia presa maggiore consapevolezza, anche con l'indagine realizzata negli scorsi anni dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, in parallelo alla procedura di modifica costituzionale terminata il 4 dicembre 2016. In quella sede, si rileva che le ragioni principali della ritardata o, in molti casi, mancata attuazione delle norme degli statuti speciali, sono individuate⁵ in una pluralità di fattori, sicuramente in ragioni

⁴ La facoltà di modifica dello Statuto con norma di legge ordinaria, previa intesa con la Regione, è stata introdotta con l'inserimento dell'articolo 48.bis (legge cost. 1/1999)

⁵ Tratto da audizione del prof. Giacomo d'Amico

politiche, ma anche nella genericità di alcune formule statutarie, che rende difficoltosa già la sola determinazione delle modalità di attuazione. D'altra parte, già all'indomani dell'approvazione della Costituzione, Gaetano Salvemini definì le disposizioni costituzionali sulle Regioni come un vaso vuoto con sopra la targhetta «Regioni». Si ritiene che le cause della ritardata o mandata attuazione non siano giuridiche, ma prevalentemente politiche. D'altra parte, non è nemmeno vero che gli statuti speciali siano «poco attuati»; in proposito, ha richiamato i dati degli ultimi anni, sottolineando la profonda differenza fra il numero di norme di attuazione approvate per il Trentino rispetto a quello delle norme di attuazione per la Sicilia o per la Sardegna. Quindi, il problema non è la macchina, ma la benzina⁶, cioè la politica, e la responsabilità di mettere o no la benzina è sia dello Stato sia delle Regioni. Sicché mentre alcune Regioni hanno privilegiato il canale della normativa di attuazione, altre hanno privilegiato canali politici, che si sono rivelati molto meno efficaci in termini di sviluppo della specialità.

Per questi motivi alla tematica delle norme di attuazione degli statuti si dedicherà uno specifico, seppur sintetico, approfondimento.

3. Le modifiche statutarie sulla finanza regionale fino al 2009

Va ricordato anche che diversi statuti, con l'eccezione di quello della Regione Siciliana e della Valle d'Aosta, vennero modificati dopo la riforma tributaria della fine anni '60 e a seguito dell'emanazione dei conseguenti decreti delegati degli anni '70, che introdussero i nuovi tributi (IVA, IRPEF, IRPEG ecc.).

Per il Trentino-Alto Adige le modifiche in questo periodo si svolgono in due fasi: la prima con la radicale modifica del 1972, che ha portato al cosiddetto secondo Statuto di autonomia, con le leggi costituzionali del 1971 e 1972. Con la revisione della struttura istituzionale, dalla quale consegue il trasferimento alle Province di Trento e di Bolzano della potestà legislativa ed amministrativa in numerose materie, quali la sanità, l'assistenza, l'agricoltura, le foreste, l'industria e l'artigianato, il commercio, è ampiamente modificata anche la parte finanziaria, con il conferimento alle Province di una parte rilevante delle entrate già destinate alla Regione. La seconda modifica è invece correlata alla riforma tributaria sopracitata e si risolve nella ulteriore revisione del Titolo VI dello Statuto, ma questa volta con la procedura della legge statale ordinaria, su conforme richiesta del Governo, della Regione e delle Province, secondo la formula prevista dall'articolo 104 dello Statuto medesimo. Ciò avviene con la legge 30 novembre 1989, n. 386, recante le norme per il coordinamento della finanza del Trentino e dell'Alto Adige con la riforma tributaria.

In tempi più recenti il titolo VI dello Statuto, ordinamento finanziario della Regione e delle Province autonome, è stato modificato tre volte sulla base di concorde richiesta del Governo e della Regione nonché delle Province medesime, con la legge 191/2009 art 1, c. 107 e ss., con la legge 147/2013, art.1, c. 518 e 520, ed infine con la legge 190/2014, art. 1, c. 407 e seguenti.

Per la Valle d'Aosta la legge 26 novembre 1981, n. 690, Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta riforma l'intero apparato finanziario regionale.

⁶ Tratto da audizione del prof. Francesco Palermo

In quella sede sono state determinate le quote di compartecipazione in misura fissa (in genere 9/10) a vari tributi erariali, che vengono espressamente elencati. Anche per questa regione le norme della legge del 1981, verranno successivamente modificate con norme di attuazione statutaria, recate dal il decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12. Da annotare la singolare evoluzione dell'ordinamento della Regione autonoma Valle d'Aosta, che in Statuto originariamente non prevede le norme di attuazione, che poi vengono introdotte con la legge costituzionale n. 2 del 1993, che inserisce l'articolo 48.bis nello Statuto⁷.

Per il Friuli-Venezia Giulia, la legge 6 agosto 1984, n. 457, recante le norme per il coordinamento della finanza della regione Friuli-Venezia Giulia con la riforma tributaria. In seguito, anche per questa regione si è ricorsi più volte alla modifica statutaria su "concorde richiesta" Stato-Regione: prima con la legge 220 del 2010, art 1, c. 157, lettere a) e b), poi con la legge 147/2013, art. 1, c. 513 ed infine con l'articolo 1, comma 817, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato 2018-23)⁸.

⁷ "Art. 48- bis. - Il Governo e' delegato ad emanare uno o piu' decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione. Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso".

⁸ 817. A decorrere dal 1° gennaio 2018, allo statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia..sono apportate le seguenti modificazioni: a) l'articolo 49 e' sostituito dal seguente: «Art. 49. - 1. Spettano alla Regione le seguenti quote di gettito delle sotto indicate entrate tributarie erariali: a) i 2,975 decimi del gettito dell'accisa sulla benzina e i 3,034 decimi del gettito dell'accisa sul gasolio erogati nella Regione per uso di autotrazione; b) i 5,91 decimi del gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione; c) i 5,91 decimi del gettito dell'accisa sui tabacchi lavorati immessi in consumo nella Regione; d) i 5,91 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) afferente all'ambito territoriale, esclusa l'IVA applicata alle importazioni, da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'Istituto nazionale di statistica; e) i 5,91 decimi del gettito di qualsiasi altro tributo erariale, comunque denominato, maturato nell'ambito del territorio regionale, ad eccezione: delle accise diverse da quelle indicate alle lettere a), b) e c); dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti, sui bitumi di petrolio e altri prodotti; delle entrate correlate alle accise; della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto; delle entrate derivanti dai giochi; delle tasse automobilistiche; dei canoni di abbonamento alle radioaudizioni e alla televisione. Per i tributi erariali per i quali non e' individuabile il gettito maturato, si fa riferimento al gettito riscosso nel territorio regionale. 2. La devoluzione alla Regione delle quote di gettito dei

La Sardegna ha modificato il suo Statuto, con la Legge 13 aprile 1983, n. 122, recante le Norme per il coordinamento della finanza della regione Sardegna con la riforma tributaria⁹.

Analogamente alle altre regioni sopra evidenziate, anche per la Sardegna sono poi intervenute successive modifiche della parte dello statuto riguardante la finanza regionale, con la legge 296/2006, art. 1, c 834, e la legge 147/2013, art 1, c. 514.¹⁰

Per la Regione Siciliana, nessuna modifica allo Statuto è intervenuta per i motivi della sua peculiare formulazione e struttura, che prevede solo tributi regionali e non contempla la possibilità di modifica con legge ordinaria su concorde richiesta della Regione e del Governo.

⁹ L'art. 8 dello statuto speciale per la Sardegna è sostituito dal seguente: "Le entrate della regione sono costituite:

a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai sette decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui all'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, operate da imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale nella regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera nella sede centrale e negli stabilimenti ed impianti situati nel territorio regionale, nonché di quelle operate da imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale fuori dal detto territorio sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera presso stabilimenti ed impianti ubicati nell'ambito del territorio regionale; le ritenute alla fonte operate da imprese industriali e commerciali con sede centrale nella regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera in stabilimenti ed impianti situati fuori dal territorio regionale spettano per intero allo Stato; e) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; f) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; g) da una quota dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della regione, compresa quella relativa alla importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'art. 38 bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'intesa fra lo Stato e la regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della regione; h) dai canoni per le concessioni idroelettriche; i) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; l) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; m) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria". (art. 2) La regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel suo territorio. (art. 4) Per lo svolgimento da parte della regione Sardegna delle funzioni amministrative ad essa delegate è attribuita alla medesima, per le spese di funzionamento, una somma pari al 10 per cento dell'ammontare delle spese operative connesse all'esercizio della delega stessa.

¹⁰ Art. 10. St. Sardegna ((La Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola e nel rispetto della normativa comunitaria, con riferimento ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, può, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione: a) prevedere agevolazioni fiscali, esenzioni, detrazioni d'imposta, deduzioni dalla base imponibile e concedere, con oneri a carico del bilancio regionale, contributi da utilizzare in compensazione ai sensi della legislazione statale; b) modificare le aliquote in aumento entro i valori di imposizione stabiliti dalla normativa statale o in diminuzione fino ad azzerarle)).

4. Correlazioni tra le modifiche del 2001 e del 2012 alla Costituzione, la legge 42 del 2009 sul "federalismo fiscale", la legge 243 del 2012 sul "pareggio di bilancio" e l'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale

Per l'esame della evoluzione anche della parte dedicata all'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale dopo il 2009 è necessario fare riferimento anche alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001), nel cui ambito si svolge anche la modifica dell'articolo 119 Cost. e la conseguente emanazione della legge n. 42 del 2009, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Pur se tale legge è riferita principalmente alle Regioni a statuto ordinario, ha correlazioni ed effetti rilevanti anche per le Autonomie differenziate.

Per le regioni a statuto ordinario, con la legge delega 42/2009, si è esplicitato e maggiormente articolato il sistema finanziario delle Regioni ordinarie. Sono così introdotti nelle loro modalità di finanziamento principi più esplicitamente conformi a una maggiore responsabilizzazione e autonomia di entrata e spesa mediante fondamentali innovazioni – quali il completo abbandono di criteri di spesa storica ed il riferimento al principio dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti diritti civili e sociali e quindi ai principi di correlazione dei costi alle caratteristiche dei bisogni, dei territori e dell'uso efficace ed efficiente delle risorse (cd. standard). Il sistema delle entrate ha un'impostazione più simile a quella delle autonomie speciali, salvo che per la quantificazione, che è sì correlata, in compartecipazione, anche ai gettiti dei tributi erariali, ma non secondo una quota predeterminata in modo fisso, bensì rapportata all'integrale finanziamento delle funzioni loro attribuite. La legge 42/2009, art. 1, mira sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e a garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti, derivanti dal «nuovo» articolo 119 Cost. Attua il principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali, previsto dal nuovo articolo 119 Cost., con l'istituzione del fondo perequativo (art. 9 L. 42) a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, ma disciplinandolo in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante, senza però alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale. Lo scopo infatti è quello di ridurre nel tempo le diverse capacità fiscali e quindi le differenze di sviluppo economico tra le aree del Paese, tendenzialmente azzerandole, ma al contempo evitando che la perequazione possa divenire elemento di rallentamento dello sviluppo stesso.

Le Regioni a statuto speciale sono direttamente coinvolte solo per alcuni articoli di raccordo con i diversi statuti: in particolare l'articolo 27¹¹, prevede un loro necessario concorso al conseguimento dei generali obiettivi di perequazione e solidarietà (finanziaria), nonché agli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e al rispetto degli obblighi e dei parametri economico-finanziari imposti dall'Unione europea. Le modalità con cui perseguire tale coinvolgimento delle Regioni speciali non sono tuttavia precisate direttamente dalla legge statale, che fissa, o più precisamente richiama solo i principi e le procedure, bilaterali, previste dagli statuti per l'emanazione delle norme di attuazione statutaria; in tal modo lasciando libertà a Stato e singole Regioni speciali di negoziare modalità attuative differenziate e specifiche. Tutto ciò tenendo conto delle grandi diversità esistenti tra le regioni ad autonomia differenziata, non solo sul piano statutario, ma anche e soprattutto con riferimento al contesto economico-sociale, che vede la distribuzione del PIL nazionale in proporzione di quasi 1 a 3 tra le situazioni più deboli e quelle più elevate, anche con riguardo alle regioni a statuto speciale. Le norme di attuazione in tal senso terranno conto, in armonia con il principio di perequazione, degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori.

In materia di finanza pubblica la legge indica gli obiettivi comuni a tutte le autonomie speciali, per le norme di attuazione statutaria, da definire entro lo stesso termine (24 mesi). Esse devono disciplinare:

¹¹ Art. 27. (Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome) 1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, ((. . .)) e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica (...). 2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte spettano a quelli corrispondentemente per le medesime funzioni dallo complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, (...). 3. Le disposizioni di cui al comma I sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma; b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali; c) individuano forme di fiscalità di sviluppo ((...)).

- a) i criteri e modalità per il concorso al perseguimento nella specifica Regione o Provincia Autonoma dei predetti obiettivi di finanza pubblica e di rispetto degli obblighi europei e internazionali;
- b) il coordinamento tra le leggi statali in materia di Finanza Pubblica (in primis leggi finanziarie) e le corrispondenti leggi regionali e delle Province Autonome;
- c) i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, come riferimento-vincolo alla potestà legislativa regionale nella materia dei tributi regionali, di modifiche ed integrazioni ai tributi statali, nonché di tributi locali.

Il periodo tra il 2009 e il 2012 è caratterizzato, oltre che dalla emanazione della sopra richiamata legge 42/2009 sul "federalismo fiscale", anche dalla legge costituzionale 1 del 2012 e dalla sua legge attuativa, legge n. 243 del 2012, che pone i nuovi parametri di riferimento di tutta la contabilità pubblica, nonché delle funzioni di indirizzo e coordinamento della finanza pubblica complessiva, comprensive anche degli obiettivi e dei vincoli comunitari posti, in attuazione dei Trattati dell'UE, per tutti i livelli istituzionali (Stato ed altri enti territoriali), nel cui ambito si prevedono varie forme di partecipazione e concorso delle autonomie speciali.

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introduce in Costituzione, con le modifiche degli articoli 81, 97 e 119, il principio del pareggio di bilancio e con esso i nuovi principi della finanza e della contabilità pubblica. Per inquadrare correttamente il significato e la portata di questo passaggio fondamentale nell'innovazione dei "conti pubblici" si ritiene utile utilizzare la spiegazione contenuta nella documentazione della Camera dei Deputati (Temi dell'attività parlamentare):

"L'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo non discende dalle disposizioni dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, ma da impegni previsti da strumenti di diversa natura introdotti nel quadro della nuova governance economica europea.

In primo luogo, con il Patto europlus, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro nel marzo del 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto l'ulteriore obbligo di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di stabilità e crescita. Agli Stati membri è stata rimessa la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché di natura vincolante e l'esatta forma della regola da applicare a livello sia nazionale che subnazionale.

In seguito, la direttiva 2011/85/UE concernente i requisiti per i quadri di bilancio nazionali, entrata in vigore nel novembre 2011, ha fissato regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal Trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi. In particolare, la direttiva ha stabilito l'introduzione di:

- a) regole di bilancio numeriche specifiche per Paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei

risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali;

- b) dispositivi di monitoraggio e analisi indipendente intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;
- c) meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei sotto-settori dell'amministrazione pubblica. [...]

Infine (nel 2012) il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria, cosiddetto Fiscal compact, concordato al di fuori della cornice giuridica dei Trattati che, all'articolo 3, ha impegnato le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con norme vincolanti e a carattere permanente. Esse dovranno essere preferibilmente di tipo costituzionale, ma anche di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale delle seguenti regole:

- a) il bilancio dello Stato dovrà essere in pareggio o in attivo;
- b) tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un deficit che non eccede lo 0,5% del PIL;
- c) gli Stati contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di grave recessione, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;
- d) qualora il rapporto debito pubblico/Pil risulti significativamente al di sotto della soglia del 60%, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di riferimento del deficit può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL;
- e) nel caso di deviazioni significative dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un meccanismo di correzione automatica, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale."

La legge costituzionale n. 1 del 2012 viene attuata dalla legge n. 243 del 2012 ("rinforzata", in quanto deve essere approvata con la maggioranza assoluta dei Componenti le Camere)¹², che, relativamente alla finanza regionale, ivi comprese le autonomie speciali (art. 9 e ss)¹³, prevede:

¹² Successivamente modificata dalla legge n 164 del 2016

¹³ E compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione e pur con le interpretazioni "che ne specificano i limiti" introdotte dalle sentenze della Corte costituzionale, quali la n. 88/2014 e la n.252/2017.

- a. il principio per il quale l'autonomia finanziaria della Regione, oltre ad essere assicurata attraverso la compartecipazione ai gettiti dei tributi erariali e dai tributi regionali, comporta l'obbligo del rispetto del pareggio di bilancio nonché la responsabilità degli equilibri dei bilanci e della sostenibilità dell'indebitamento, consentito solo per investimenti;
- b. il principio del concorso delle Regioni e delle altre autonomie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il riferimento fondamentale diventano le rispettive capacità socio economiche e di contribuzione fiscale e i diritti tutelati dalla Costituzione, cioè i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare uniformemente su tutto il territorio nazionale; quindi i costi oggettivi della produzione dei servizi pubblici e delle prestazioni correlate, collegati a livelli di efficienza e qualità; quindi anche quantificabili sulla base di parametri oggettivi, che tengano conto delle dimensioni e delle specifiche caratteristiche della popolazione e dei rispettivi livelli di bisogno, del territorio e delle sue caratteristiche geo e orografiche.

Va precisato, come appare anche dalla lettura della giurisprudenza costituzionale¹⁴, che in particolare per le autonomie speciali i predetti costi oggettivi vanno correlati alla valutazione dai livelli essenziali delle prestazioni e non come vincolo specifico o imposizione statale alle decisioni del legislatore regionale alla allocazione delle risorse nei bilanci regionali. Semmai essi costituiscono il limite minimo di risorse per garantire l'attuazione dei livelli minimi stessi delle prestazioni riguardanti diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio della repubblica (art. 117 Costituzione, secondo comma, lettera m)), ma non impediscono affatto di scegliere livelli superiori. Tra l'altro la definizione dei livelli minimi, in quanto riferita a prestazioni riguardanti materie di competenza regionale, quali sanità, istruzione, formazione, prestazioni sociali, è oggetto di concertazione per tutte le regioni, ivi comprese – naturalmente – quelle speciali.

L'introduzione del principio **della perequazione delle risorse provenienti dalla fiscalità generale, tra territori con diversa capacità economica** tra territori 'economicamente forti' e territori 'economicamente deboli' è attribuita allo Stato. Prevede anche, o meglio continua a prevedere, risorse aggiuntive per interventi speciali a favore di enti determinati, per favorire l'effettività diritti (nella versione del 1948 si faceva esplicito riferimento al Mezzogiorno) per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali

Il principio per il quale le risorse derivanti dalle fonti sopracitate devono assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di tutti gli enti territoriali. Come già osservato, l'obiettivo sembra essere quello del definitivo (necessario) superamento di ogni legame con la spesa storica, che costituisce un'inevitabile correlazione con le attuali grandi diversità all'interno del Paese, tra nord e sud, ma anche tra le singole regioni.

Il Patto Europlus sopra ricordato, oltre che dalla legge costituzionale 1 del 2012 e la legge 243 del 2012 sopra descritte, è seguito anche dalla innovazione della

¹⁴ Citata nello specifico paragrafo, fra le quali le sentenze n. 88/2014 e la n.252/2017

contabilità pubblica; in particolare la L. 7 aprile 2011, n. 39, e la legge 4 agosto 2016, n. 163 modificano la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 31 dicembre 2009, n. 196), in adeguamento alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. In particolare, vengono innovati gli strumenti contabili con la introduzione del principio del pareggio di bilancio e dell'unica "legge di bilancio" che ricomprende in sé anche la precedente "legge di stabilità".

Analoghe innovazioni sono apportate, con il decreto legislativo 164 del 2016 alla contabilità degli enti territoriali, Regioni, Province, Comuni e dei loro enti strumentali, già disciplinata dal decreto legislativo 118 del 2011, in attuazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. In tal modo si prevede l'armonizzazione dei loro bilanci secondo la struttura, il linguaggio, le definizioni e le regole della contabilità europea recata dal regolamento SEC 2010¹⁵, con lo scopo di far "parlare a tutti i bilanci pubblici lo stesso linguaggio" rendendoli così confrontabili tra loro in tutti gli stati e quindi anche più trasparenti. In altri termini si produce quella unificazione dei sistemi di bilancio che già da tempo era stata introdotta per i bilanci delle società, con le modifiche del codice civile. Trattandosi di materia che, per effetto della legge costituzionale 1 del 2012, è divenuta, anche per le autonomie speciali potestà legislativa esclusiva dello Stato, incide anche sulla potestà legislativa primaria delle medesime Autonomie speciali. Le predette innovazioni hanno dato luogo ad un rilevante contenzioso costituzionale sulla legge 243/2012 e sulla legge 164/2016 che la modifica. La Corte è intervenuta con numerose sentenze che hanno da un lato confermato che le nuove norme in materia di sistemi di bilancio e sui principi di pareggio e di salvaguardia degli equilibri dei bilanci stessi si impongono a tutte le autonomie, anche differenziate, anche in relazione alla loro origine, proveniente da Accordi internazionali, dai Trattati o norme europee vincolanti. Per altro verso ha anche precisato che se i principi costituzionali dell'unità economica e giuridica della repubblica vincolano tutti i livelli istituzionali ed impongono il loro concorso agli obiettivi generali di finanza pubblica, intesa come finanza appunto dello Stato Comunità e non dello Stato persona, peraltro impongono anche il rispetto dell'altro fondamentale principio della leale collaborazione tra i medesimi livelli istituzionali e quindi tra Stato, regioni, autonomie locali, attraverso gli strumenti delle intese. Intese che nel caso delle Autonomie speciali, devono anche riguardare le peculiarità degli ordinamenti statutari e delle relative norme di attuazione, e quindi anche della bilateralità dei rapporti istituzionali e del principio pattizio che li ispira. Analogo riconoscimento è dato agli accordi intervenuti in particolare nel periodo successivo al 2009 per la modifica degli statuti, nella parte riguardante la finanza regionale, e quindi agli obiettivi e agli strumenti introdotti con le norme statali adottate dal Parlamento su concorde proposta del Governo e della Regione/Province autonome¹⁶.

¹⁵ REGOLAMENTO (UE) N. 549/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea

¹⁶ In tal senso si fa riferimento in particolare alle puntualizzazioni della Corte costituzionale contenute nelle sentenze n. 88/2014 (artt. 10, co.5 , e art. 12, co.3), n. 235/2017 (art. 3 co. 1, lett. a) legge 164/2016), 247/2017 e n. 252/2017 (art. 2, comma 1, lettera c) della L. 12 agosto 2016, n. 164)

5. Le ulteriori modifiche della Costituzione e degli Statuti speciali intervenute a seguito degli accordi tra lo Stato e le singole regioni a statuto speciale

Alcune delle misure di coordinamento della finanza pubblica, molto rilevanti anche sotto il profilo finanziario, hanno comportato l'approvazione di significative modifiche statutarie, conseguenti ad accordi raggiunti con alcune Regioni e con le Province autonome. Accordi dunque tra lo Stato e le singole Regioni a statuto speciale per assicurare il loro concorso alle manovre di finanza pubblica, utilizzando soprattutto lo strumento della modifica statutaria, anziché di quello delle norme di attuazione previsto dalla legge 42 del 2009.

Valle d'Aosta

La manovra di finanza pubblica per l'anno 2011, Legge n. 220/2010, prevede una serie di misure per questa regione, all'art.1, con il comma 160 e seguenti, ma limitandosi ad una norma di carattere programmatico e senza il diretto intervento sullo Statuto speciale con la procedura della 'legge ordinaria su concorde richiesta' prevista dall'articolo 50 dello Statuto stesso. In base a tali modifiche, la Regione Valle d'Aosta concorre al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, attraverso le misure previste nell'accordo sottoscritto tra il Ministro per la semplificazione normativa e il presidente della regione Valle d'Aosta:

- a) con la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017;
- b) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale;
- c) con la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione Valle d'Aosta.

Alla Regione Valle d'Aosta è in tal modo anche attribuita, la potestà di istituire tributi locali e di determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare a tali tributi locali nell'esercizio della propria autonomia.

E' anche prevista una specifica clausola di salvaguardia, in base alla quale, qualora siano istituite sul territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, è rivisto l'ordinamento finanziario della regione al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo.

Il decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12, conseguente alla legge di stabilità 220/2010, recante le Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione in materia finanziaria, interviene sull'intero sistema finanziario regionale, modificando la

legge 690/1981¹⁷. Infatti l'articolo 2 reinquadra il sistema prevedendo l'attribuzione alla Regione del gettito (intero) dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, IRPEF, dell'imposta sul reddito delle società, IRES, delle ritenute su interessi e redditi da capitale, delle ritenute d'acconto sui dividendi, delle ritenute sui premi e sulle vincite, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'IVA, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati, determinato assumendo a riferimento i consumi finali rilevati nell'ultimo triennio disponibile.

Sono altresì attribuite alla regione Valle d'Aosta i 9/10 del gettito delle sotto indicate tasse e imposte erariali sugli affari percette nel territorio regionale: a) dell'imposta di registro; b) dell'imposta di bollo; c) delle imposte ipotecarie; d) delle tasse sulle concessioni governative; e) dei canoni, qualora riscossi dallo Stato, per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

Con il decreto legislativo 20 novembre 2017, n. 184, sono emanate le ulteriori norme di attuazione dello Statuto in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale¹⁸. Sono considerati, mutuando ed aggiornando i principi e criteri contenuti nell'articolo 27 della legge 42/2009 sul Federalismo fiscale:

- a) gli svantaggi strutturali permanenti propri del territorio montano,
- b) la particolare dimensione della finanza regionale rispetto alla finanza pubblica complessiva
- c) le funzioni che la Regione effettivamente esercita, con particolare riguardo a quelle in materia di finanza locale,
- d) gli oneri da essa sostenuti nell'assolvimento delle funzioni proprie, trasferite e delegate.

In analogia alle norme introdotte negli statuti o nelle norme di attuazione del Trentino-Alto Adige, del Friuli Venezia Giulia e della Sardegna, si prevede la potestà legislativa della Regione per l'istituzione di tributi e l'autonomia nella determinazione delle aliquote di quelli erariali, delle esenzioni, detrazioni nonché deduzioni, entro il limite massimo dell'imposizione stabilita dalla normativa statale. I vincoli sono sempre dati dal rispetto delle norme dell'Unione europea e l'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato e:

- a) relativamente ai tributi erariali per i quali la legislazione statale ne prevede la possibilità e il cui gettito sia ad essa interamente devoluto, la Regione può modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni nonché deduzioni, entro il limite massimo dell'imposizione stabilita dalla normativa statale.
- b) gli effetti finanziari derivanti dagli interventi della legge regionale sono esclusivamente a carico del bilancio regionale e non comportano alcuna forma di compensazione.

¹⁷ Riguarda la legge di revisione dell'ordinamento finanziario della Regione, con la quale si era sopperito alla indeterminatezza dello Statuto riguardo alle finanze regionali.

¹⁸ articoli 44 (con riferimento alle zone montane), 117 e 119 della Costituzione, articoli 12, 14, 50 e 51 dello Statuto, art. 174 TFUE

Trentino-Alto Adige,

Per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome, l'attuazione dell'art. 27 della legge 42 del 2009 sul "federalismo fiscale" ha seguito la particolare via della diretta revisione dello Statuto di autonomia. La procedura seguita è stata quella prevista dall'art. 104 dello Statuto stesso, che ammette per la modifica delle norme di cui al titolo VI dedicato alla finanza della Regione e delle Province autonome un intervento non con nuova legge costituzionale, ma con una legge ordinaria, purché adottata su concorde richiesta di Governo, Regione e Province autonome.

Questa procedura è stata utilizzata per quattro volte dal 2009 al 2019: i contenuti degli accordi succedutisi nel tempo sono stati traslati in altrettante leggi statali di stabilità e quindi sono confluiti nella legge 23 dicembre 2009, n. 191, art 1, c. 107 e ss., nella legge 147/2013, art1, c. 518 e 520, nella legge 190/2014, art. 1, c. 407, ed infine nella legge 205/2017, commi da 832 a 834, con la quale è stato approvato il Bilancio 2018-2020 dello Stato. Con queste leggi sono approvate anche le correlate norme riguardanti la manovra finanziaria, e quindi gli equilibri di bilancio, gli obiettivi e le norme di coordinamento di finanza pubblica di tutti i livelli istituzionali della Repubblica, i vincoli e gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, oltre ad altre materie, aventi perlopiù il comun denominatore nell'urgenza.

Per meglio precisare i contenuti delle suddette modifiche, si evidenzia che nel novembre-dicembre 2009 tra Governo, Regione e Province autonome è stato concluso il c.d. Accordo di Milano, che è poi stato recepito dal Parlamento nella legge finanziaria 2010 (legge n. 191/2009, art. 2, commi da 106 a 126), la quale modifica, appunto, il titolo VI dello Statuto.

Le modifiche sono intervenute su diversi profili dei sistemi finanziari regionale e provinciali, in particolare concentrando il quadro delle entrate sulla compartecipazione ai gettiti tributari statali riferibili al territorio, e su tributi propri liberamente istituiti, con eliminazione delle altre fonti di finanziamento concorrente. Le fonti finanziarie eliminate riguardano principalmente la quota sostitutiva della precedente compartecipazione all'IVA all'importazione, la cosiddetta "quota variabile", cioè un finanziamento statale proporzionato ad alcune spese statali, e la partecipazione al riparto di fondi statali destinati al finanziamento delle leggi di settore per tutte le regioni.

Per sostenere lo sforzo di risanamento statale, e per contribuire alla perequazione verso le Regioni svantaggiate, vengono inoltre previste nuove deleghe di funzioni statali, con accollo dei relativi oneri, almeno parziale in caso di delega, totale in caso di trasferimento di funzioni previste dallo Statuto, ma sempre con beneficio a favore del bilancio dello Stato. In altri termini, ad esempio, le nuove competenze in materia di ammortizzatori sociali e finanziamento dell'Università degli studi di Trento vengono assunte senza corrispondente trasferimento di risorse dallo Stato, i cui conti vengono così alleggeriti.

Si dispone poi una partecipazione rilevante, con 40 milioni di euro per Provincia, a progetti di sviluppo socioeconomico dei territori di confine con la Regione Lombardia e con la Regione Veneto. L'autonomia finanziaria si manifesta anche nelle nuove forme e modalità di partecipazione delle Province autonome e della Regione agli obblighi di riequilibrio della finanza pubblica derivanti dal patto di stabilità interno, che vincola solo nei saldi (cioè nell'obiettivo finale da raggiungere nel corso

dell'anno) lasciando alle due Province la libertà di determinare i modi per conseguirli, per sé e per gli enti locali presenti sul territorio.

Infine, sempre nell'intento di rendere il sistema meno farraginoso ed evitare continue negoziazioni con il livello statale di governo, vengono definite tutte le partite arretrate individuando le somme spettanti alle Province autonome a titolo di compartecipazioni ai gettiti erariali e a titolo di quote variabili, in modo che le risorse spettanti per il futuro possano essere calcolate sulle sole voci tributarie spettanti ai sensi dello Statuto.

In conclusione, l'essenza dei contenuti del primo accordo del 2009 è così sintetizzabile:

- a. il sistema delle entrate della Provincia è focalizzato sulla compartecipazione ai gettiti tributari statali riferibili al territorio provinciale, ancorché versati allo Stato fuori del territorio medesimo, e sui tributi a legislazione provinciale, destinati alla Provincia o agli Enti locali, costituiti in parte da addizionali a tributi statali, in parte da tributi totalmente provinciali o locali;
- b. contestualmente vengono eliminate le altre fonti di finanziamento concorrente, quali la quota sostitutiva della precedente compartecipazione all'IVA all'importazione, la cosiddetta "quota variabile" e la partecipazione al riparto di fondi statali destinati al finanziamento delle Regioni ordinarie;
- c. quale concorso delle Province autonome e della Regione all'obiettivo della perequazione e della solidarietà è prevista l'assunzione di funzioni statali e dei relativi oneri, anche in forma di delega, ma comunque con beneficio a favore del bilancio dello Stato, nei limiti di 100 milioni annui per ciascuna provincia. Questa impostazione viene superata con la nuova modifica dell'articolo 79 del 2014;
- d. le Province autonome e la Regione, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Dal 2015 è lo Statuto stesso a fissare gli obiettivi, salve possibili variazioni entro un limite prefissato, anche temporalmente;
- e. fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria;
- f. per converso non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale;
- g. le Province autonome vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per tutti gli enti sopra evidenziati, prefigurando così quello che nel 2014 diverrà il sistema territoriale integrato di finanza pubblica.

Va infine evidenziato che negli anni 2013 e 2014 e 2017 sono intervenute due ulteriori modifiche del Titolo VI dello Statuto con la medesima procedura. Esse sono dettate:

- a) dai commi da 518 a 520 della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge n. 147/2013), e

- b) dai commi 407 a 413 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015),
- c) Dai commi 832 a 834 dell'articolo 1 della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018).

Va sottolineata la rilevanza dell'innovazione introdotta, in due fasi, tra il 2009 e il 2014, con il riconoscimento alle province autonome della funzione di coordinamento della finanza pubblica per il rispettivo territorio e con riferimento a tutti gli enti territoriali e loro enti strumentali, ma anche agli altri enti ad ordinamento o comunque a finanza derivata provinciale. La medesima funzione è riconosciuta alla Regione e ai suoi enti strumentali o a finanza derivata regionale. In tal modo le Province (e in parte la Regione) costituiscono un sistema territoriale integrato di finanza pubblica, come riferimento unitario rispetto allo Stato per le politiche di finanza pubblica complessiva nonché per l'attuazione degli obiettivi stabiliti in materia dalle leggi statali. Spetta alle Province, come già evidenziato, definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. Esse, inoltre, vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti predetti. Nell'ambito degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento della finanza con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Per converso non si applicano le misure adottate per le regioni ordinarie e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

La medesima legge di stabilità prevede, tra l'altro, anche ulteriori disposizioni in materia di delega di funzioni statali alle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di Agenzie fiscali, di organizzazione degli uffici ausiliari della Giustizia e di altre attività statali svolgentesi sul territorio regionale. Tali conferimenti di funzioni statali hanno l'obiettivo di porsi anche come modalità di concorso e compartecipazione delle Istituzioni dell'Autonomia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica della Repubblica e degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Con la citata legge n. 205/2018, Bilancio dello Stato 2018-2020, si è intervenuti sull'articolo 13 dello Statuto, già riguardante gli obblighi di servizio dei concessionari di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico e le prerogative degli enti locali della regione di intervenire, in concorrenza con l'ENEL, nei procedimenti riguardanti nuove concessioni. In sostanza, la nuova formulazione dell'articolo 13 dello Statuto riproduce in gran parte le disposizioni già recate dalla norma di attuazione vigente in materia, il DPR n. 235 del 1977, come modificato nel 1999 dal decreto legislativo n. 463, intervenuto dopo la denazionalizzazione della produzione, commercio e distribuzione dell'energia elettrica. Con tali precedenti norme erano già state prima delegate, poi trasferite (a seguito della l.c. 3/2001), sia le funzioni legislative che amministrative dello Stato nella materia delle concessioni idroelettriche.

Friuli Venezia Giulia

La legge n. 220/2010, ai commi 151 e seguenti, prevede, tra l'altro, che la Regione, nel rispetto dei principi indicati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (cd. 'federalismo fiscale'), a decorrere dall'anno 2011 contribuisca all'attuazione del federalismo fiscale, nella misura annua pari 370 milioni di euro, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore; c) l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione e con le modalità previste dagli articoli 10 (legge ordinaria dello Stato) e 65 dello Statuto speciale (norme di attuazione statutaria).

In analogia con quanto previsto per il Trentino-Alto Adige, la regione, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente, costituiscono nel loro complesso il "Sistema territoriale regionale integrato". Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la Regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La Regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi medesimi.

La legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato 2018-20, co. 817 e ss. contiene una nuova modifica (concordataria) della parte finanziaria dello Statuto, in particolare rimodulando sistematicamente l'entità delle compartecipazioni, attribuendo alla Regione anche i gettiti di tributi ad ordinamento statale, destinati agli enti locali (la Regione provvede alla finanza locale in sostituzione dello Stato). Con la successiva norma di attuazione, data dal decreto legislativo 26 marzo 2018, n. 45, in materia di compartecipazioni ai tributi erariali, viene data operatività al nuovo quadro della finanza regionale delineato dalla modifica statutaria del 2017, con riferimento alle compartecipazioni ai tributi erariali ed alle eventuali riserve all'erario di parte dei gettiti sulla base di criteri oggettivi predeterminati, mutuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Infine, con il decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154, recante le "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica", è stato perfezionato, in stretta analogia a quanto fatto per il Trentino Alto Adige, il sistema integrato ai fini del coordinamento della finanza pubblica costituito, in tal caso, solamente da Regione Friuli-Venezia Giulia, dagli enti locali situati sul suo territorio e dai rispettivi enti strumentali e organismi interni. Anche in questo caso il metodo dell'accordo Stato-Regione costituisce esplicito principio di riferimento (art. 2) per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e il sistema integrato. Il medesimo sistema costituisce anche lo strumento per la definizione del concorso della Regione e degli altri enti agli obiettivi di finanza pubblica complessiva, ivi compresi quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Sardegna

Anche per la Regione autonoma Sardegna, come per le tre regioni a statuto speciale dell'arco alpino, si è proceduto a modifiche statutarie, sulla base di accordo preventivo Stato-Regione, con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, art.1, e con la legge 147/2013, art. 1, c.. 514. Con tali leggi è disposta la completa riformulazione della struttura delle entrate regionali e delle compartecipazioni ai gettiti dei tributi

erariali, che va dai 5/10 delle imposte sulle successioni e donazioni, ai 9/10 di IRPEF, IRES, IVA nonché di altre imposte, ai 7/10 di ogni altra imposta non specificamente elencata. Il comma 837 prevede l'inserimento dell'intero territorio regionale fra le zone ultraperiferiche ai fini della fruizione dei sistemi di aiuto previsti dalla normativa dell'Unione europea.

Nel 2016 sono approvate le norme di attuazione statutaria conseguenti, con il decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114. Con la nuova disciplina le entrate derivanti dalla compartecipazione ai gettiti erariali (con i decimi previsti dall'art. 8 Statuto, modificato dalla L. 296/2006) sono determinate, di norma, mediante riversamento diretto delle riscossioni, sulla base dell'ammontare delle entrate riscosse dallo Stato nel territorio regionale e afferenti al medesimo territorio, nonché sulla base delle entrate di pertinenza regionale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori dal territorio della regione.

La compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto – IVA - spettante alla Regione è annualmente stabilita applicando al gettito nazionale IVA complessivo, al netto dei rimborsi, delle compensazioni e della quota spettante all'Unione Europea, l'incidenza della spesa per consumi finali delle famiglie in Sardegna rispetto a quella nazionale, così come risultante dai dati rilevati dall'ISTAT nell'ultimo anno disponibile.

In materia di agevolazioni ed aliquote la norma prevede la facoltà della Regione, con riferimento ai tributi erariali il cui gettito sia ad essa interamente devoluto, di compiere una qualsiasi di tali manovre su aliquote, esenzioni di pagamento, detrazioni d'imposta, agevolazioni o deduzioni dalla base imponibile, purché non venga superato il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale e nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, e purché la legge statale consenta una qualsiasi manovra.

Sicilia

Non si è proceduto a modifiche statutarie, ma anche per essa gli obblighi per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica sono stati direttamente e specificatamente posti dalle leggi di stabilità, sulla base di accordi, peraltro fino al 2019 non ancora definiti completamente, tanto che la Regione Siciliana ha presentato due ulteriori (25/2017 e 23/2018) ricorsi in via principale alla Corte costituzionale contro le leggi statali riguardanti le varie misure di finanza pubblica degli ultimi anni e ritenute invasive ovvero lesive delle prerogative statutarie sia con riferimento alle misure di coordinamento della finanza pubblica che alla presunta violazione del principio di leale collaborazione.

Dopo ulteriori accordi intervenuti con il Governo, con i decreti legislativi n. 251/2016, n. 16/2018 e n. 158/2019, sono emanate le nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione in materia finanziaria e di bilanci. E' completamente ridefinito il quadro delle finanze regionali, introducendo, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, le compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali, con quote predeterminate, non sempre i 10/10. Come per la Valle d'Aosta è completamente ridefinito il quadro delle compartecipazioni regionali ai gettiti dei tributi erariali, per cui spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate:

- a) i 5,61 decimi per l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione;
- b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.».

Sintesi dell'attuale fiscalità regionale: le regioni a statuto speciale e le province autonome

Sicilia: (d.lgs. 251/2016) «Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale ; b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.»;

Sardegna: dal 2007, L. 296/2006, co. 837: i 5/10 delle imposte sulle successioni, 7/10 dell'IRPEF e dell'IRPEG, i 9/10 delle imposte ipotecarie, bollo e registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise) e, con la finanziaria 2007 (ma in vigore dal 2010), i 9/10 dell'IVA generata sul territorio, i 10/10 dei canoni concessioni idro-elettriche, e i 7/10 di tutte le altre entrate erariali, dirette o indirette comunque denominate;

Valle d'Aosta: (d.lgs. 12/2011) a decorrere dal 2011 l'intero gettito delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio (IRPEF, IRES imposta sul reddito delle società, imposta sulle successioni), dell'IVA, compresa quella all'importazione, dell'accisa sulla benzina e sugli altri prodotti energetici, sui tabacchi, sull'energia elettrica; i 9/10 delle imposte erariali sugli affari (registro, bollo, ipotecarie), nonché dei proventi del lotto;

Friuli-Venezia Giulia: legge 205/2017, art. 1, co. 817, modifica art.49 Statuto prevedendo: i 5,91/10 dell'IRPEF, dell'IRPEG, nonché: a) i 2,975 decimi del gettito dell'accisa sulla benzina e i 3,034 decimi del gettito dell'accisa sul gasolio erogati nella Regione per uso di autotrazione; b) i 5,91 decimi del gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione; c) i 5,91 decimi del gettito dell'accisa sui tabacchi lavorati immessi in consumo nella Regione; d) i 5,91 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) afferente all'ambito territoriale, esclusa l'IVA applicata alle importazioni, da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'Istituto nazionale di statistica; e) i 5,91 decimi del gettito di qualsiasi altro tributo erariale, comunque denominato, maturato nell'ambito del territorio regionale, con alcune eccezioni relative ad esempio alle accise su alcuni prodotti e tassa ambientale, tasse automobilistiche e canoni RAI;

Trentino-Alto Adige: le imposte ipotecarie, 9/10 delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto, 1/10 dell'IVA generale;

Province autonome di Trento e di Bolzano: 8/10 dell'IVA, compresa quella all'importazione, e i 9/10 di tutte le altre imposte erariali (fanno eccezione le imposte devolute alla Regione Trentino-Alto Adige), 10/10 dell'IRAP e canoni concessioni idroelettriche ecc.

Disposizioni "residuali" contenute negli statuti, inoltre, attribuiscono alla regione Sicilia, alle Province autonome di Trento e di Bolzano ed ora anche alla Sardegna (nella misura di 7/10) e alla Valle d'Aosta (nella misura di 9/10), la **compartecipazione su tutte le altre imposte e tasse non elencate dallo statuto.**

In alcuni statuti si prevede espressamente (ma la Corte costituzionale ne ha definito, in via interpretativa, un principio) che la legge dello Stato può riservare all'erario il gettito di nuovi tributi ed il gettito proveniente da modificazioni alla

6. Qualche cenno di comparazione con altri ordinamenti

Dopo aver illustrato l'assetto e l'evoluzione della finanza delle Regioni a statuto speciale, evidenziandone elementi comuni e specificità, anche in termini di cambiamento nel tempo, si formulano alcuni cenni agli ordinamenti finanziari degli enti territoriali di alcuni altri ordinamenti di Stati europei¹⁹.

Con riferimento alla Confederazione Svizzera la finanza cantonale va inquadrata nell'ambito della struttura costituzionale, in base alla quale "i Cantoni sono sovrani, per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione". Ciò premesso in materia di finanza, nello specifico delle entrate tributarie, alla Confederazione competono in via esclusiva i dazi doganali, le imposte su importazioni ed esportazioni, l'IVA, il bollo, le imposte speciali di consumo e quelle di bollo. In quanto imposte confederali, la Costituzione prevede l'espresso divieto di imposizione per i Cantoni. Alla medesima Confederazione competono altresì, in via concorrente con i Cantoni, le imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche, prefigurando anche – in tal caso- una doppia imposizione.

Ai Cantoni in ogni caso compete almeno il 17% del gettito totale dei tributi "condivisi" secondo la competenza concorrente, mentre ad essi spettano in via esclusiva tutte le altre imposte, proprio in virtù della loro sovranità sulla materia, salvo quanto delegato alla Confederazione. In questo ambito sussistono però alcune limitazioni di tipo quantitativo, che riguardano sia la quota massima di aliquota ad essi spettante, sia il gettito delle imposte condivise, che spetta ai Cantoni per almeno il 17% dell'ammontare totale. Altri limiti, di carattere indiretto e metagiuridico, riguardano la concorrenza tra Cantoni, che quindi scontano direttamente sulla propria economia gli effetti delle proprie politiche tributarie ed, entro certi limiti, anche quelli delle politiche di altri Cantoni. Altro fattore limitante l'autonomia tributaria è quello riguardante il potere di armonizzazione fiscale attribuito alla Confederazione dall'art. 129 Cost. In base ad esso la Confederazione è competente ad emanare norme di principio per ridurre le differenze fra i diversi sistemi tributari cantonali, sia in senso verticale tra Confederazione e Cantoni, sia in senso orizzontale, fra questi ultimi; e ciò con riferimento sia alle procedure e alla riscossione, che alla disciplina sostanziale del tributo.

Nella Repubblica federale di Germania è prevista, per il sistema tributario, una impostazione di compromesso tra tendenze accentratrici e autonomistiche. La Costituzione in materia finanziaria delinea con accuratezza i rapporti tra centro e periferia, disciplinando il riparto di competenze legislative sia in materia tributaria, che in generale finanziaria, (art. 105); le misure del gettito delle imposte federali che viene ripartito per ciascun livello istituzionale, prevedendo sia la perequazione fiscale verticale che orizzontale tra Bund e Laender e tra gli stessi Laender. Infatti, i Laender devono essere dotati di un livello di risorse sufficiente per assicurare il finanziamento

¹⁹ Spunti tratti da da Gianluigi Bizioli, "l'autonomia finanziaria e tributaria regionale", Giappichelli TO, 2012 [2] e F. Guella, "Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti", ES Editoriale Scientifica, Napoli 2014

delle loro funzioni. L'intero sistema è delle relazioni finanziarie è informato ai principi di separazione, in base al quale ciascun livello istituzionale finanzia le proprie funzioni in base al principio di corrispondenza tra responsabilità di entrata e di spesa, salvo eccezioni previste dalla Costituzione.

La Federazione dispone di competenza legislativa esclusiva in materia di dazi doganali, monopoli fiscali, IVA sulle importazioni e le altre entrate correlate ad imposte di natura "europea". Per tutti gli altri tributi la competenza è concorrente, a condizione che il relativo gettito spetti in tutto o in parte alla Federazione. Il gettito delle imposte sui redditi e dell'IVA è ripartito tra Bund, Land e Comuni; quello sul reddito delle persone fisiche è ripartito a metà tra Bund e Land. E' previsto un dettagliato sistema di perequazione tra territori, anche attraverso un apposito fondo costituito dalle risposte dei Laeder economicamente più forti, ripartito a favore di quelli ad economia debole. (art. 107 Cost). In termini sintetici si può osservare che i Laender dispongono di una significativa certezza delle risorse destinate al finanziamento delle rispettive funzioni, quindi di un'autonomia prevalentemente di natura finanziaria.

I Laender, infine, hanno competenza esclusiva in materia di imposte locali di consumo e di spesa, purché tali imposte non siano simili a quelle federali, in quanto è vietata la doppia imposizione, che costituisce quindi limite alla potestà legislativa del Land. Il limite della doppia imposizione riguarda anche l'elemento materiale della fattispecie tributaria, che deve riguardare beni e attività localizzate entro i confini del Land.

Nel Regno del Belgio, stato federale nato dalla trasformazione dello stato unitario: la Costituzione riconosce autonomia tributaria alle Regioni (enti territoriali) e alle Comunità (enti competenti prevalentemente in materie culturali-educativi), affidando il coordinamento del sistema tributario a fonte normativa ordinaria. E' previsto il divieto di doppia imposizione su «materie» (fatto economico) già assoggettate a imposizione federale (leggi del 1989). In materia finanziaria la Costituzione riconosce la potestà legislativa tributaria delle Regioni e delle Comunità, assoggettata a due limiti: il primo la riserva di legge; il secondo è dato dalla supremazia a favore della legge ordinaria della Federazione, che può limitare l'autonomia tributaria regionale. La legge regionale, dunque, è sottoposta a principi annualità ed uguaglianza, libertà fondamentali e territorialità, ma anche al «vincolo di supremazia» della legge «statale» nei «casi in cui vi sia necessità». La disciplina delle relazioni finanziarie tra i livelli istituzionali, in particolare il coordinamento del sistema tributario, è affidata alla legislazione ordinaria federale, che prevede il divieto di doppia imposizione, ma anche un sistema di perequazione. Tre le fonti di finanziamento regionale: tributi propri, quote di gettito di tributi federali, fonti non tributarie; quindi: tributi propri, alcuni tributi parzialmente propri (solo aliquota, base imponibile e agevolazioni), quote di gettito delle imposte federali, fondo perequativo. Per le Comunità sono previste quote del gettito IVA e delle imposte sul reddito delle persone fisiche. La principale fonte di entrata è comunque la compartecipazione al gettito dei tributi federali.

Nella Spagna, la Costituzione (art. 133 Cost) riconosce l'autonomia finanziaria delle Comunità (156 Cost), che possono stabilire ed applicare tributi propri, con il limite

della riserva di legge (133 Cost); oltre a ricevere il gettito di imposte cedute dallo Stato, disporre di sovraimposte ai tributi erariali e di trasferimenti dal bilancio dello Stato. I limiti alla potestà legislativa sono dati dalla territorialità, dal divieto di limitare la libera circolazione dei beni e delle persone. L'autonomia finanziaria implica la sufficienza delle risorse rispetto alle funzioni esercitate dalla Comunità e dalle altre autonomie locali. Pur individuando espressamente le varie tipologie di entrata di competenza delle Comunità, la Costituzione demanda alla legge organica (Ley organica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA) il coordinamento del sistema finanziario e tributario, anche con riferimento alla definizione dei limiti sopradescritti alla potestà legislativa tributaria degli enti territoriali stessi. Fondamentale il pronunciamento in materia da parte del Tribunal Constitucional, che con la sentenza S. 135/1992 ha riconosciuto il fondamentale principio del rapporto tra sufficienza delle risorse rispetto alle funzioni esercitate dalle Comunità. Anche il coordinamento delle relazioni finanziarie e del sistema tributario è affidato a Legge organica.

L'autonomia finanziaria e tributaria è differenziata per alcune Comunità: nello specifico i Paesi Baschi, la Navarra e la Catalogna, sulla base di criteri e fondamenti a loro volta diversi per ciascuna di esse. Il regime forale dei Baschi (Cupo) e della Navarra (Aportación); Ley Organica e Statuto per i Baschi. Le imposte statali diventano proprie della Comunità (analogia con lo statuto della regione siciliana) con anche la riscossione diretta delle stesse. Per converso, la Comunità provvede a trasferire allo Stato la quota di gettito sinallagmaticamente (cioè principio di connessione tra risorse e funzioni 'ribaltato' tra Stato e Comunità), collegata al costo dei servizi centrali prestati sul suo territorio dal Governo centrale. La regolamentazione sostanziale è contenuta in accordi bilaterali, Convenio economico per Navarra., il Concierto economico per i Baschi, che riconoscono nella negozialità la vera garanzia del regime finanziario. Negozialità che costituisce riferimento anche per la Comunità della Catalogna.

Questa pur breve e sintetica illustrazione porta a ipotizzare alcune idee di sintesi.

La prima differenza sostanziale si trova nell'origine della sovranità, che si rinviene sicuramente nei Cantoni, dai quali si perviene alla forma di stato confederale, come nel caso della Svizzera; in parte si ritrova nella Germania, con forma di stato federale, anche se pure in tali situazioni si rilevano la crescente funzione di coordinamento del Bund ed elementi di sistema che perseguono finalità di coesione e perequazione, in parte limitando l'uso almeno potenzialmente concorrenziale della più ampia potestà impositiva; questo soprattutto nei casi dove è ammessa la doppia imposizione sullo stesso «oggetto», pur entro limiti prefissati.

La seconda differenza si può rinvenire nel modello di autonomia finanziaria riconosciuta da Costituzioni con forma di stato regionale, nel cui ambito si individuano come elemento comune il divieto di doppia imposizione e come elemento differenziale graduazioni diverse sia dei livelli di compartecipazione ai gettiti erariali, sia della potestà legislativa regionale in materia di tributi regionali e locali. Quindi anche più o meno preminenza/incidenza delle entrate proprie o derivate, rispetto ai trasferimenti finanziari dal Centro alle regioni e altri enti territoriali.

In comune tutti i modelli hanno i limiti della territorialità, della libera circolazione delle merci e dei servizi e della funzione perequativa tra territori a diversa capacità fiscale (deboli e forti).

L'ultima riflessione riguarda – ai fini di una sostanziale differenziazione dell'autonomia finanziaria - il valore del principio negoziale e della tipologia del rapporto bilaterale, che riguarda con intensità diverse le autonomie operanti in Stati con Camera delle Regioni, ovvero con Statuti «speciali» come quello italiano e spagnolo, laddove nei Paesi Baschi e Navarra si ha anche l'inversione della responsabilità dei flussi, con il finanziamento regionale delle funzioni statali.

6. La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di finanza regionale

A fronte della così significativa evoluzione dell'ordinamento della finanza e della contabilità pubblica nonché del suo impatto sulla finanza regionale, anche quella delle autonomie differenziate, si ritenne da più parti, sia fra le Regioni a statuto ordinario che fra le speciali, di ricorrere sistematicamente al giudizio della Corte costituzionale ponendo questioni di legittimità costituzionale su numerose norme statali, in particolare in materia di finanza e di tributi.

La Corte, pertanto, proprio a partire dagli anni '90, si trovò ad affrontare in modo sistematico il difficile rapporto tra l'autonomia regionale e la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica complessiva e del sistema tributario: la questione posta dalle autonomie non era certamente il volersi sottrarre agli obblighi di leale collaborazione con gli altri livelli istituzionali, né al concorso al perseguimento degli obiettivi di interesse generale, quanto il grado di invasività e l'unilateralità delle norme statali nella scelta sia degli obiettivi e dei mezzi, che delle modalità per ottenerli. L'obiettivo era ed è quindi la difesa del principio della leale collaborazione istituzionale e della negoziazione, per la definizione di intese tra livello statale, regionale (e locale), con riferimento sia alla individuazione degli obiettivi che delle modalità per il loro perseguimento.

Dal 2001, a seguito della modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, riguardante anche il sistema di finanziamento degli enti territoriali stabilito dall'art. 119 della stessa, la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo sempre più ampio anche sul versante delle questioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, di concorso delle regioni, ordinarie e speciali, agli obiettivi, obblighi e vincoli della finanza pubblica complessiva, nonché di finanza regionale e locale. La giurisprudenza della Corte costituzionale, nelle sentenze del periodo, ha ritenuto che le esigenze di unità nazionale, solidarietà e leale collaborazione vincolino anche il sistema finanziario delle regioni speciali; ma ha anche precisato che l'affermazione di tale orientamento interpretativo non è ovviamente priva di limiti a garanzia delle autonomie differenziate, il cui concorso agli obiettivi di risanamento deve comunque svolgersi secondo modalità – quantitative e qualitative – ragionevoli e coerenti con le prerogative fondamentali stabilite dai rispettivi statuti di rango costituzionale.

In particolare, dopo l'emanazione della già menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012²⁰ la giurisprudenza della Corte diviene sempre più orientata a dare priorità ai principi di unitarietà economica, oltre che giuridica, della Repubblica. In questo quadro si ribadisce il coinvolgimento diretto delle Autonomie speciali sia nel processo di armonizzazione dei bilanci²¹, sia nella facoltà della legge statale di imporre alle stesse autonomie specifici obiettivi e vincoli connessi ad obiettivi nazionali; in tal senso precisando che i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono funzionali ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica e giuridica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, e pertanto sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome²².

Va peraltro anche in questo caso posto in evidenza come la Corte abbia salvaguardato invece le prerogative costituzionali delle Autonomie differenziate per quanto riguarda la corretta regolazione dei rapporti istituzionali Stato-Regione e le procedure che le devono improntare, nel rispetto dei rispettivi statuti e delle correlate norme di attuazione²³.

Al contempo la medesima Corte afferma che l'obiettivo di risanamento e mantenimento degli equilibri complessivi dei bilanci pubblici avviene anche attraverso interventi legislativi di coordinamento della finanza pubblica, materia a competenza concorrente, per cui è "naturale che da esso derivi una, pur parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome nonché della stessa autonomia ad esse spettante"²⁴.

In materia di riserve all'erario e di patto di stabilità, la Corte ha precisato, come ad esempio nella sentenza n. 3/2016²⁵, le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali:

- a) la natura tributaria dell'entrata;
- b) la novità di tale entrata;

²⁰ Legge che modifica gli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione introducendo nuove regole per il pareggio dei bilanci delle Province autonome e per l'indebitamento dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici, territoriali e non.

²¹ Sentenza n. 88/2014

²² Ex plurimis, sentenze 22/2014, 28, 51, 60, 79, 104 del 2013, 229/2011

²³ Basti citare, a titolo esemplificativo, la sentenza 252/2017, laddove la Corte costituzionale afferma che è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia di coordinamento di finanza pubblica una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica, laddove invece la legge costituzionale (1/2012) ha previsto una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata.

²⁴ Sentenze nn. 159/2008, 162 e 169 del 2007, 36 e 353 del 2004, 39/2014.

²⁵ Ex multis, sentenze n. 241 del 2012, n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014

- c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime"²⁶.

Anche dopo che sono stati definiti, a partire dal 2009, i citati accordi tra il Governo e le Regioni a statuto speciale e Province autonome, accompagnate da altrettante rinunce ai ricorsi già presentati dalle medesime, sono comunque intervenute nuove ulteriori sentenze in senso limitativo delle prerogative finanziarie delle autonomie speciali. Così, la testé citata sentenza n. 3/2016 dichiara che sussistono i presupposti per la riserva all'Erario del gettito del contributo di solidarietà²⁷, per cui non si configura la violazione dello Statuto speciale.

In altri casi la giurisprudenza costituzionale è andata anche oltre i predetti presupposti, riconoscendo allo Stato la facoltà di introdurre, seppure in via provvisoria, misure restrittive della finanza regionale anche senza la previa intesa. In tal senso si cita la sentenza n. 41/2016, con la quale la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale²⁸ di una norma statale che prevedeva una misura di finanza pubblica senza previa intesa con la Regione. Ciò, sul presupposto per cui, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale²⁹. Rispetto a questi ultimi, merita certo di essere privilegiata la via dell'accordo, ma, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della l. 42/2009 può essere derogato dal legislatore statale³⁰, in quanto non recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso.

Per converso, la Corte è attenta a tutelare le prerogative della finanza regionale/provinciale nel caso in cui non vi siano effetti sulle finanze statali in quanto gli obiettivi o i vincoli riguardino esclusivamente il sistema territoriale regionale/provinciale integrato di finanza pubblica³¹. A tale riguardo si menziona la sentenza n. 20/2016, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale della norma statale³², nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento, prevedendo la destinazione obbligatoria di risorse delle Camere di Commercio a finanziamento di incentivi alle imprese, quindi in materie rientranti nelle attribuzioni di coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del sistema integrato provinciale/regionale, spettanti alle Province medesime in base allo statuto.

²⁶ Seguono in materia la sentenza n. 3/2016 (su ricorso della Regione Siciliana), la sentenza n. 20/2016

²⁷ Previsto dall'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013

²⁸ Sull'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per il profilo di violazione dell'art. 43 dello statuto di autonomia siciliano. Analogamente si veda la sentenza n. 238 del 2015, su ricorso proposto dalla Regione Siciliana avverso l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013.

²⁹ Ex multis, da ultimo, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015

³⁰ Ex plurimis, sentenze n. 263, n. 239, n. 238, n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015

³¹ Art. 79 Statuto Trentino-Alto Adige

³² Art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

Con la sentenza 247 del 2017 la Corte, pronunciandosi³³ sulla questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge (rinforzata) n. 243 del 2012, con riferimento ai principi di pareggio e di equilibrio dei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni, ha respinto i ricorsi delle autonomie sulla base di interpretazioni adeguatrici, costituzionalmente orientate. Ponendo in luce la problematica dell'eccessiva complessità della normativa contabile, la Corte evidenzia il rischio che essa possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione. In ogni caso, afferma la Corte, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrative. La necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato, al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate³⁴.

In materia di sistema tributario statale e delle sue possibili interferenze con la finanza regionale³⁵ la Corte riafferma una serie rilevante di orientamenti interpretativi della Costituzione riguardo alla potestà dello Stato nell'esercizio della funzione di coordinamento del sistema tributario e alle sue possibili interferenze con la finanza, in particolare delle autonomie speciali. Di particolare rilevanza è l'affermazione secondo cui le leggi (statali), produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, possono legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli (i tributi), in quanto essi rientrano nell'ambito della sfera di competenza statale esclusiva³⁶. Occorre in proposito ribadire – secondo la Corte - che «lo statuto di autonomia non assicura alla Regione una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale»³⁷. Si riconosce però, al contempo, che tale intervento statale non deve comportare una riduzione delle risorse finanziarie di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale³⁸. Sempre in tema di federalismo fiscale è stato peraltro anche rilevato il ritardo del legislatore nell'assicurare "un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e

³³ Aui ricorsi di regione TAA, Province autonome, Friuli Venezia Giulia e Veneto

³⁴ Vedasi anche sentenza n. 184 del 2016

³⁵ Con la sentenza 140 del 2017, su ricorso della Regione Siciliana, e relativamente alla legge di bilancio 208/2015

³⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Si vedano anche, ex multis, le sentenze n. 29 del 2016, n. 89 del 2015, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012 e n. 298 del 2009).

³⁷ Sentenza n. 97 del 2013.

³⁸ Sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999

relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro."³⁹

Con riferimento alla riforma costituzionale del 2012 (principi del pareggio e di mantenimento degli equilibri di bilancio) e alla legge attuativa (l. n. 243/2012), la Corte⁴⁰ ha sottolineato che non possono essere ignorate le istanze unificanti derivate dal novellato art. 81 Cost., che ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato "anticiclico" in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica. In particolare, essa sarebbe finalizzata all'obiettivo di attenuare le fluttuazioni, intervenendo a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici. In altri termini la predetta riforma ha conferito alla legge di bilancio e alle altre leggi di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali, nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali. Tuttavia, questo ruolo (statale) di regia deve avere un'effettiva consistenza di programmazione e di impulso, ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell'ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati. Pertanto, in tale contesto, il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. Gli elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica statale e autonomia territoriale, sono pertanto così riassumibili:

- a) strutturalità dell'intervento, inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale;
- b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante (di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati);
- c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà istituzionale⁴¹;
- d) tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse, in un'ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva;

³⁹ Sentenza n. 138 del 1999 nonché sentenza n. 241 del 2012

⁴⁰ Sentenza n. 61 del 2018

⁴¹ Sentenza n. 303 del 2003

- e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere comprensibili i risultati dell'intervento statale, assicurando al contempo il rispetto di criteri riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale e le province autonome, appare evidente alla Corte che in tali casi la valutazione dell'intreccio delle competenze Stato-Regione/Provincia autonoma dovrà fondarsi sugli specifici statuti, le relative norme di attuazione e alla luce della correlata giurisprudenza costituzionale in materia. Il coinvolgimento delle medesime autonomie differenziate attraverso le attività concertative e di coordinamento orizzontale, analogamente, dovrebbe svolgersi attraverso la definizione di apposite norme di attuazione statutaria, piuttosto che mediante ulteriori modifiche statutarie della disciplina della finanza regionale, sempreché fosse confermata la tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori; neutralità intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse.

7. Regioni a statuto speciale, regioni a statuto ordinario, funzioni previste dai singoli Statuti speciali e rispettivamente dalla Costituzione: riflessi sulla composizione della spesa regionale

Per operare valutazioni il più possibile obiettive sulla dimensione delle entrate e delle spese delle Autonomie differenziate e sul rapporto delle stesse con le corrispondenti delle Autonomie ordinarie sono indispensabili alcune premesse:

- a) Le Regioni "speciali" hanno Statuti, e più ampiamente si può dire, ordinamenti statutari diversi tra loro, pur con rilevanti analogie. Innanzitutto occorre considerare che sono molto diversificate le materie attribuite da ciascuno statuto speciale alla potestà legislativa (e amministrativa) della rispettiva Regione, sia per numero, che per ampiezza e tipologia.

Ad esempio tutte le regioni hanno potestà legislativa in materia attinente la sanità e l'assistenza, ma solo lo Statuto della Regione Trentino Alto Adige attribuisce potestà legislativa primaria in materia ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri (art. 4 DPR 670/1972 TU leggi cost.), così come solo lo Statuto della Regione Siciliana prevede potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione elementare o di industria e commercio (art. 14)⁴², mentre per il Trentino Alto Adige ed altre la potestà è concorrente/secondaria; tutte due hanno potestà legislativa concorrente in materia di istruzione media e superiore;

⁴² Art. 14 St. Sicilia. a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; e) incremento della produzione agricola ed industriale: valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali; f) urbanistica; g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d' Interesse nazionale; j) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza ed opere pie; n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; s) espropriazione per pubblica utilità.

per la Sardegna e il Friuli Venezia Giulia⁴³ la competenza è solo integrativa, peraltro ora da interpretare come concorrente nei limiti e alla luce dell'articolo 117 Cost. e dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, che estende alle autonomie speciali le maggiori competenze eventualmente attribuite alle regioni ordinarie dalla riforma costituzionale del 2001. Solo per il Trentino-Alto Adige lo Statuto prevede la potestà legislativa integrativa della Regione in materia di previdenza e assicurazioni sociali, con anche la facoltà di costituire appositi istituti autonomi (cioè sostituire INPS e INAIL⁴⁴, art. 6).

b) Le Regioni a statuto speciale hanno attuato con intensità e tempi significativamente diversi i già differenziati loro Statuti. Infatti, da un esame approfondito delle norme di attuazione emanate dopo l'approvazione dei singoli statuti, che in questa sede si può solo accennare, si potrà constatare come:

1. con riferimento alle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige si può considerare pressoché integralmente realizzato il trasferimento delle funzioni statali in tutte le materie previste dallo Statuto, con il relativo personale, beni immobili, mobili e attrezzature, con il trasferimento anche dei relativi rapporti giuridici, procedimenti, atti ed archivi; per le altre situazioni il quadro dei trasferimenti effettivi di funzioni appare diversificato, anche in relazione al profilo della capacità delle finanze regionali di assicurare la copertura delle correlate spese. Ci si riferisce in particolare, per esigenze di sintesi in questa sede a due settori certamente comuni a tutte le regioni, come quelli della sanità e dell'istruzione. Per il settore sanitario il trasferimento è avvenuto in modo omogeneo per tutte le regioni, ordinarie e speciali, e pertanto in questo caso sono possibili confronti praticamente tra tutte le regioni e province autonome, sia sul piano dei conti, dei costi e delle risorse, che su quello dei risultati, dei servizi e delle prestazioni erogate. Nel caso invece dell'istruzione, che anche nel bilancio dello Stato è ai primi posti per onerosità ed incidenza assieme alla sanità, si è osservata una diversa

⁴³ Art. 3 St. Sardegna: La Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattare alle condizioni regionali, nelle seguenti materie: a) industria e commercio; b) istituzione di enti di credito di carattere locale; c) espropriazione per pubblica utilità per opere non a carico dello Stato; d) disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico; e) disciplina della utilizzazione delle miniere; f) finanze regionali e comunali; g) istruzione materna, elementare e media; h) previdenza e assicurazioni sociali; i) assistenza e beneficenza pubblica; l) igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica; m) antichità e belle arti; n) annona; o) assunzione di pubblici servizi.

St. FVG, Art. 6. La Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nelle seguenti materie: 1) scuole materne; istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica; 2) lavoro, previdenza e assistenza sociale; 3) antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna, oltre che nelle altre materie per le quali le leggi dello Stato attribuiscono alla Regione questa facoltà.

⁴⁴ Art. 6 St. TAA. Nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali, la Regione ha facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato, ed ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o agevolarne la istituzione. Le casse mutue malattie esistenti nella Regione, che siano state fuse nell'Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori, possono essere ricostituite dal Consiglio regionale, salvo il regolamento dei rapporti patrimoniali. Le prestazioni di dette casse mutue a favore degli interessati non possono essere inferiori a quelle dell'istituto predetto.

esperienza ed evoluzione di percorsi tra le regioni a statuto speciale, mentre per le autonomie ordinarie non si è avuta attuazione, se non nella materia della formazione professionale e per aspetti del tutto marginali sotto il profilo sostanziale. Anche tra le autonomie speciali le differenze di percorso attuativo sono assai ampie, in particolare con riguardo all'assunzione diretta da parte della Regione e delle Province autonome degli oneri del personale, compreso quello direttivo e docente, di ogni tipologia e grado di tutte le scuole, da quelle dell'infanzia ai licei. Per quanto riguarda le funzioni delle amministrazioni centrali statali nonché degli oneri relativi al funzionamento ed agli investimenti delle università, forme di delega di funzioni statali, con diretta assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale/provinciale, sono state previste ed attuate solo nel caso delle Province autonome e della Regione Valle d'Aosta.

2. Seppure in misura diversificata, tutto ciò ha comportato la permanenza in capo allo Stato di parti significative delle funzioni, dei relativi apparati, servizi, uffici, personale, rapporti giuridici, beni strumentali ed oneri. Questo dato di fatto peraltro ha effetti importanti anche sul piano delle risorse e dei bilanci regionali e delle Province autonome, come si illustra, seppure in parte, appena sotto.
3. Deve peraltro essere evidenziato con assoluta chiarezza che lo scopo di queste osservazioni non è certo quello di formulare graduatorie tra le regioni a statuto speciale, considerando anche che la situazione descritta in modo del tutto sommario serve solo ad avvalorare la tesi della diversità di situazioni tra le Autonomie speciali, diversità peraltro dovuta a cause assai complesse che vanno certamente approfondite in altra specifica sede.

Allo scopo si prendono in considerazione anche solo alcuni elementi di grande rilevanza come l'incidenza della (missione di bilancio) spesa corrente sanitaria e della (missione di bilancio) spesa corrente per istruzione di ogni ordine e grado, compresa quella universitaria e postuniversitaria, sul totale della spesa corrente di ciascuna regione. Viene anche rilevata in forma di spesa pro-capite per le medesime funzioni, per renderla, almeno relativamente, indifferente alla dimensione demografica della regione. Il tutto con riferimento al rendiconto 2014.

Per l'incidenza della spesa sanitaria sulla spesa corrente totale delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale si prendono in considerazione i dati rilevati dalla Corte dei conti con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2017 (dati 2015). Per l'incidenza della spesa per istruzione i dati son stati rilevati direttamente dai rispettivi rendiconti generali relativi all'esercizio 2016, banche dati delle singole regioni e province autonome.

	V a l l e d'Aosta	Trentino- Alto Adige	Friuli- Venezia Giulia	Sardegna	Sicilia	RSO
Incidenza perc. missione SANITÀ	21,46	33,07 BZ 39,43 TN	40,14	48,98	52,86	83,33
Spesa annua pro/capite SANITÀ	2.149	2.196 BZ 2.131 TN	1.868	1.684	1.701	1.766
Incidenza perc. missione ISTRUZIONE	10,30	19,47 BZ 20,13 TN	1,28	2,71	1,09	LOM 1,58 VE 0,5 EMR 1,0
Spesa annua pro/capite ISTRUZIONE	1.218	1.769 BZ 1.524 TN	70	127,86	33,73	LOM 36,1 V E 12,81 EMR 23,5

Fonte dei dati per sanità: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n.17/2017; altri dati dal rendiconto generale 2016, impegni definitivi, a cura di Gianfranco Postal

Incidenza percentuale della Spesa sanitaria sulla Spesa corrente (Impegni)

Regioni	Spesa sanitaria corrente/Totale Spesa corrente			
	2012	2013	2014	2015
Totale RSO	82,36	81,22	82,62	83,33
Valle d'Aosta	26,30	24,08	22,59	21,46
Trentino-Alto Adige⁽¹⁾	0,00	0,00	0,00	0,00
Provincia autonoma di Bolzano	32,78	32,96	32,95	33,07
Provincia autonoma di Trento	40,34	39,15	39,09	39,43
Friuli-Venezia Giulia	48,41	49,01	46,79	40,14
Sardegna	57,14	57,51	57,66	48,98
Sicilia*	57,66	51,25	54,74	52,86

Totale RSS	50,96	47,98	49,35	46,10
Totale generale⁽²⁾	75,58	74,13	75,48	74,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2012, 2013, 2014 e 2015 (definitivi/provvisori), estratti dal sistema informativo Con.Te. (Contabilità Territoriale) alla data del 01/03/2017. In caso di omessa compilazione del sistema Con.Te., sono stati utilizzati i dati del precedente referto (deliberazione n. 7/2016/FRG);

Dalla lettura delle tabelle sopra esposte risultano già alcune possibili ipotesi di lettura dei dati. La prima immediata considerazione è che differenze di così ampia dimensione non possono essere interpretate come diverse scelte di politica di bilancio, bensì esse confermano semplicemente, ma anche tassativamente, che nella Valle d'Aosta e in Trentino Alto Adige la funzione dell'istruzione esercitata dalla Regione-Province autonome è interamente sostitutiva di quella statale, mentre le altre regioni, speciali e ordinarie, non esercitano di fatto le funzioni, se non in misura del tutto marginale. Altra considerazione è data dalla constatazione che la differenza di struttura della spesa e quindi di funzioni effettivamente esercitate, fra le regioni a statuto speciale e fra le stesse e quelle a statuto ordinario, indichi una differenza sul piano dei contenuti sostanziali, molto più ampia, in termini di quantità, ma anche di numero e ampiezza, di quella ascrivibile al confronto delle funzioni degli Statuti speciali e rispettivamente con le materie di competenza regionale ex art. 117 Cost. Tale ampiezza di diversità sul piano sostanziale si coglie anche tra autonomie speciali, alcune in particolare, e quelle ordinarie; diversità e differenze che in sé si giustificerebbero solo parzialmente da un confronto fatto sul piano dell'ordinamento, quale uscito per le regioni a statuto ordinario dalla modifica costituzionale del 2001 (L.C. 3/2001).

Infatti, se consideriamo i soli elenchi delle materie attribuite alla competenza regionale dai singoli statuti speciali e quelle indicate dall'articolo 117 della Costituzione come materie nelle quali si esplica la potestà legislativa concorrente o residuale delle regioni ordinarie, le differenze risultano attenuate, tant'è che si è ricorsi alla norma transitoria, art. 10, della legge costituzionale 3/2001 per evitare che si verificasse una minore ampiezza degli ambiti di autonomia per le autonomie differenziate.

Naturalmente questa è una descrizione del tutto sommaria e generica, che andrebbe approfondita con riferimento a tutti gli ambiti di materie, individuando le specifiche differenze, materia per materia, che comunque in molti ambiti permangono e sono certamente significative. L'analisi dovrebbe altresì tenere conto degli effetti dell'ampissimo intervento giurisprudenziale della Corte costituzionale, ma in questa sede lo scopo è quello di mettere in luce il lato sostanziale, e cioè come lo "statuto materiale" delle autonomie ordinarie e di quelle speciali presenti macroscopiche differenze sul piano delle funzioni effettivamente trasferite dallo Stato e quindi sull'effettivo trasferimento alla responsabilità della regione/provincia autonoma, che si traducono necessariamente anche in una diverso fabbisogno-dotazione finanziaria correlati alle funzioni stesse.

Spesso questa diversità di composizione viene acriticamente e apoditticamente attribuita ai cosiddetti privilegi delle autonomie speciali, dovuti alla più ampia dotazione di risorse finanziarie, senza minimamente analizzare i dati obiettivi e le ragioni obiettive di tale macroscopica differenza: ma se in Valle d'Aosta o in Trentino

Alto Adige la spesa sanitaria incide sui rispettivi bilanci per il 21-26% o per il 32-39% anziché per l'83% delle autonomie ordinarie, questo è indice del fatto che le "speciali" spendono meno in sanità e sono "spendaccione" in altri settori? Ecco perché è indispensabile l'analisi e la valutazione obbiettiva delle funzioni effettivamente acquisite dallo Stato ed esercitate da ciascuna autonomia.

Sanità

Si inizia con una breve analisi della spesa sanitaria: tra le 'speciali' la spesa sanitaria pro-capite si differenzia significativamente da quella media delle 'ordinarie' solo nel caso della Valle d'Aosta e del Trentino, ma anche in questi casi la differenza, anche a prescindere da una necessaria ben più ampia analisi dei fattori, è dell'ordine del 20%. Questo dato conferma la confrontabilità tra regioni a statuto speciale e ordinario nel settore della sanità. Se infatti stiamo al confronto sull'incidenza della spesa sanitaria sulla spesa totale regionale, allora osserviamo che la differenza passa dal 20% al 260%, quale risulta dal confronto tra le medie dei due indici. Questo significa anche che certamente la spesa sanitaria delle regioni speciali è confrontabile con quella delle regioni 'ordinarie' e che quindi sul questo piano si possono fare tutti gli approfondimenti di comparazione, proprio tenendo conto del maggiore grado di analogia tra le stesse sia sul piano ordinamentale, delle competenze (in primis articolo 117 Cost., art. 116 Cost. e singoli statuti speciali), e quindi della effettiva acquisizione e responsabilità di esercizio delle funzioni. Nel caso della sanità, dunque, si potranno approfondire le specifiche differenze, che in questo caso saranno sul versante dell'organizzazione, dell'efficienza o anche delle diversità orografiche e geografiche o delle caratteristiche della popolazione (classi di età, morbilità, ecc.).

Questa analogia più stretta è consentita anche dalla correlata constatazione che dagli anni '70, con la istituzione del Servizio Sanitario Nazionale in sostituzione del precedente sistema mutualistico-assicurativo, e fino ad oggi, il processo di trasferimento delle funzioni e di tutti i correlati fattori produttivi (organizzazione, strutture, personale, beni, ecc.) dallo Stato alle Regioni e Province autonome si è svolto effettivamente in parallelo e in contemporanea tra autonomie ordinarie e speciali. La più rilevante differenza oggi esistente tra le due aree è quella che oggi tutte le autonomie differenziate sono escluse dal riparto del Fondo Sanitario Nazionale, in quanto provvedono alla spesa sanitaria direttamente con i loro bilanci e quindi con le risorse previste dai loro rispettivi statuti. Ma anche in questo caso va sottolineato che le stesse 'speciali' sono comunque computate con le altre autonomie sul piano della spesa come fattore rilevante ai fini della valutazione delle prestazioni erogate per il soddisfacimento dei livelli (minimi) essenziali dei diritti civili e sociali (quali la tutela e promozione della salute) che devono essere assicurati uniformemente su tutto il territorio nazionale, comprese quindi le autonomie speciali (articolo 117 Cost⁴⁵).

⁴⁵ Art. 117 Cost. (1mo comma): La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. (2do comma) Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [... omissis] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; [... omissis].

Istruzione

Se si prende, invece, un secondo relevantissimo esempio, descritto in tabella e cioè quello dell'istruzione di ogni ordine e grado, compreso quello dell'università, si possono formulare ulteriori e diverse considerazioni. Questo settore, nell'ambito del bilancio statale, risulta come terzo settore di spesa⁴⁶ con oltre 52 miliardi di euro (sommando missioni istruzione e università), escluse le partite finanziarie, ma la prima voce in assoluto per numero di dipendenti con oltre 1,080 milioni di dipendenti.

In questo settore si constata come la spesa pro-capite dedicata alla missione istruzione ed università, per utilizzare un indicatore non influenzato dalle dimensioni demografiche e territoriali della regione, sia incomparabile anche fra le stesse regioni a statuto speciale, che pure sul piano ordinamentale presentano un livello di analogia quantomeno significativo, come sopra evidenziato. Tutte hanno competenza, seppure non eguale, nella materia istruzione-formazione e per tutte sarebbe possibile acquisirla anche per le funzioni delle amministrazioni centrali in materia di università, almeno in delega di funzioni statali con norme di attuazione statutaria, quale il d. lgs. 212 del 2011 per il Trentino-Alto Adige⁴⁷. Fatto sta che, mentre per la Valle d'Aosta e le Province autonome questo settore mostra un livello di spesa almeno di ordine non molto dissimile da quello per la sanità (1.218-1769 euro pro capite/anno), per le altre autonomie speciali non è neppure confrontabile; non certamente per effetto di scelte di politica di bilancio, ma piuttosto per effetto della non acquisizione della competenza, se non per aspetti marginali, magari significativi sotto il profilo qualitativo, ma non riguardanti sostanzialmente la funzione finanziamento e funzionamento del settore.

Finanza locale

Un ulteriore, e in questa sede ultimo, elemento di riferimento per esplicitare le differenze strutturali tra le autonomie speciali, anche tra di loro, e quelle ordinarie, è quello della finanza locale. Si intendono riferiti a tale competenza i trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, volti ad assicurare agli enti locali il concorso al finanziamento delle funzioni loro attribuite dalla legge; almeno per la Regione Valle d'Aosta, le Province autonome e il Friuli Venezia Giulia, i dati si riferiscono alle funzioni di finanza locale (quali, perequazione e sostituzione dei soppressi tributi locali, finanziamenti di scopo) ad esse trasferite dallo Stato in attuazione dei rispettivi

⁴⁶ Dopo i trasferimenti agli enti territoriali (compresa la sanità) e la previdenza, ovvero la terza considerando il servizio del debito pubblico.

⁴⁷ Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di università degli studi

statuti⁴⁸. Anche in questo caso il grado di attuazione degli statuti speciali risulta differenziato in misura assai significativa, così come tra le stesse e le regioni 'ordinarie'. Allo scopo si evidenziano i seguenti dati, precisando che gli stessi sono ricavati dai rendiconti generali dei singoli enti, quali pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" di ciascuna Amministrazione. Per le regioni 'ordinarie', si è ritenuto di fare il confronto con le tre regioni che hanno già presentato e concordato con il Governo il progetto per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione al fine di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, e cioè Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

	Valle d'Aosta	Trentino-Alto Adige	Friuli-Venezia Giulia	Sardegna	Sicilia	Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna
Incidenza percentuale della missione "FINANZA LOCALE"	9,93	26,02 TN 15,71 BZ	7,81	1,0	4,35	1,58 LOMB 0,54 VE 0,98 EM RO
Spesa annua pro capite stessa missione	1.699,2	1.991,2 TN 1.855,2 BZ	431,03	47,3	191,4	36,08 LOM 12,81 VE 23,51 EM RO

Questa descrizione analitica delle funzioni effettivamente trasferite dovrebbe quindi essere estesa a tutte le materie, verificando per ciascuna di esse quali funzioni, e correlate risorse, apparati, strutture e beni residuano allo Stato e quali sono effettivamente trasferite alle regioni, ordinarie e speciali. I soli due ultimi esempi fatti, peraltro di notevolissima entità sotto tutti i profili, dato che superano decisamente da soli la dimensione della spesa sanitaria, servono per indurre a proseguire in questo percorso di definizione di un diverso approccio al tema delle

⁴⁸ Per il Trentino-Alto Adige, gli articoli 80 e 81 dello Statuto: Art. 80. 1. Le province hanno competenza legislativa in materia di finanza locale. 2. Nelle materie di competenza, le province possono istituire nuovi tributi locali. La legge provinciale disciplina i predetti tributi e i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni. 3. Le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle province. Ove la legge statale disciplini l'istituzione di addizionali tributarie comunque denominate da parte degli enti locali, alle relative finalità provvedono le province individuando criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel rispettivo territorio. 4. La potestà legislativa nelle materie di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è esercitata nel rispetto dell'articolo 4 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea

correlazioni e comparazioni tra l'evoluzione delle autonomie differenziate e di quelle ordinarie. Sono comunque indicativi quantomeno della necessità di approfondire a tutto campo l'analisi per impostare le metodologie di una futura ripresa del processo di regionalizzazione dello Stato e quindi di attuazione del quadro costituzionale.

8. Specifiche considerazioni sulla finanza delle regioni a statuto speciale

Venendo ora alle considerazioni specifiche sulla finanza delle regioni a statuto speciale, va osservato in primo luogo come, proprio nelle situazioni nelle quali risulta più ampia l'assunzione di funzioni statali e quindi la correlata responsabilità di governo anche sul lato della spesa, appaia indispensabile:

- a) assicurare maggiore certezza e partecipazione nelle decisioni che influenzano le politiche centrali di bilancio, non solo riferite ai loro effetti sul livello regionale, ma anche a quello statale; va infatti evidenziato che laddove alle autonomie regionali compete la maggior parte sia delle entrate che delle spese pubbliche, la regione deve necessariamente assumere un livello di maggiore corresponsabilità, attraverso la condivisione con lo Stato della definizione delle politiche di entrata e di spesa, che coinvolgono tutti i livelli istituzionali; e tutto ciò non certamente allo scopo di sottrarsi al necessario e indefettibile concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ma proprio al suo contrario, con l'assunzione di una responsabilità verso le altre regioni, quindi verso la comunità nazionale;
- b) assicurare maggiore stabilità, ma soprattutto un più alto livello di co-decisione sulle politiche delle entrate che per definizione sono destinate alla copertura delle spese fisse correnti, tenendo conto che il loro grado di rigidità consente limitati margini di manovra nel breve periodo e solo sulle parti relative a spese fungibili; per le spese fisse, invece, soprattutto legate al personale, occorrono scelte di medio lungo periodo, sia per lo Stato che per la Regione;
- c) le politiche di entrata e di spesa vanno parimenti condivise sul piano degli obiettivi generali che incidono sull'effettività dei risultati attesi, non solo per il rispetto del pareggio di bilancio, quanto soprattutto degli obiettivi di finanza pubblica correlati; obiettivi di risultato finale, per le entrate e per le spese, correnti e di investimento, e non sui singoli fattori e componenti della spesa stessa; obiettivi condivisi che devono riguardare l'intero territorio regionale, utilizzando e valorizzando lo schema di sistema regionale integrato di finanza pubblica, già introdotto in Trentino Alto Adige e in Friuli Venezia Giulia. Questo schema consente infatti, di avere un'unica sede di co-decisione Stato-Regione che riguarda, pro parte, il bilancio dello Stato e quello della regione, nonché tutti gli enti, pubblici e privati, territoriali e funzionali o di produzione di servizi pubblici o di pubblico interesse, comunque collegati alla finanza pubblica. In tale ambito la responsabilità di definizione degli obiettivi, dei vincoli e degli obblighi, nonché il coordinamento ed il controllo dei risultati e delle eventuali azioni correttive, spetta alla Regione/Provincia autonoma. Questo schema si ritiene sia applicabile a tutte le situazioni nelle quali la Regione abbia effettivamente acquisito le funzioni statali, anche in delega, previste dallo Statuto e dalle norme di attuazione. In tal modo si otterrebbe da un lato la semplificazione e la trasparenza della manovra statale, che diventerebbe effettivamente finanza dello Stato Comunità (Repubblica), dall'altro si conferirebbe piena responsabilità alla

Regione di tutte le entrate e di tutte le spese sulle quali essa ha poteri decisori, legislativi e amministrativi.

- d) Nell'ipotesi delineata le politiche di entrata, riguardanti primariamente le entrate tributarie dello Stato come delle Regioni e, in parte, degli enti locali, sono necessariamente correlate all'andamento del prodotto interno lordo ed alla conseguente capacità fiscale, e quindi allo scopo di produrre gettiti tributari proporzionati al PIL, secondo le misure fissate dalla legge. All' articolazione e all'entità del PIL nei territori delle singole regioni si correla quindi la funzione perequativa tra territori con PIL più elevato e territori deboli sotto il profilo socio-economico e quindi con bassa capacità fiscale. In questo ambito si colloca anche la considerazione del livello di fedeltà fiscale dei cittadini, degli enti e delle imprese dei diversi territori regionali.
- e) La corresponsabilizzazione delle regioni/province autonome, nei casi e nell'ipotesi delineati, verrebbe quindi ad estendersi alle politiche di tributarie, di bilancio, ma anche di perequazione, realizzando il principio della corrispondenza tra la responsabilità sull' entrata e quella sulla spesa, in un quadro di contemporanea attuazione del principio di leale collaborazione sia orizzontale tra regioni, che verticale tra i livelli istituzionali , reinterprestando il principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

In conclusione, tenendo anche conto di quanto emerge dal rapporto della Commissione parlamentare per le questioni regionali, gli effetti dei diversi processi di attuazione degli statuti speciali, sia sul piano istituzionale che su quello dello sviluppo socio-economico locale, hanno generato e continuano sempre più a generare conflittualità, almeno potenziali, tra autonomie speciali ed ordinarie.

In realtà le diverse visioni riguardano anche i limiti ritenuti ammissibili delle diversità (di competenze, delle caratteristiche delle condizioni sociali, economiche), pur tenendo conto delle diversità oggettive (geo-orografiche, ambientali, demografiche) tra realtà regionali, soprattutto quando esse si traducono in diversità nella capacità/possibilità di soddisfacimento dei diritti soggettivi essenziali. Come abbiamo visto, peraltro, in realtà le diversità riguardano sia le regioni a ordinamento differenziato che le ordinarie. Infatti, assai diverso è il risultato, in questi anni, dell'esperienza dell'esercizio delle competenze da parte delle istituzioni dell'autonomia, cioè la loro capacità-possibilità, anche oggettiva, di dare concreta attuazione al progetto statutario.

In materia di finanza delle Regioni a Statuto speciale, anche dallo stesso documento della Commissione parlamentare si trae la considerazione che lo stato attuale dei rapporti finanziari tra lo Stato e le diverse Regioni a statuto speciale e le Province autonome è il risultato di storie diverse, caratterizzate dalle diverse regole statutarie, dai diversi percorsi di attuazione e di modifica degli statuti, anche in termini di sviluppo dei rapporti bilaterali Stato-Regione.

Nel corso delle audizioni presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, è stato rappresentato che – con riferimento all'anno 2013 – le compartecipazioni hanno rappresentato il 76,1 per cento del totale delle entrate finanziarie nella Valle d'Aosta, il 66,8 per cento nella Provincia autonoma di Bolzano, il 74,6 per cento della Provincia autonoma di Trento, il 59,6 per cento in Friuli-Venezia Giulia, il 38,9 per cento in Sicilia, il 78 per cento in Sardegna.

Complessivamente, dai dati illustrati nel corso delle audizioni, si evince che le compartecipazioni rappresentano circa il 60 per cento del totale delle entrate finanziarie delle Regioni speciali, contro il 30 per cento circa del totale delle entrate delle Regioni ordinarie. Questi dati però non fanno che mettere in luce come molte ipotesi, così come molti dati e i relativi significati ad essi attribuiti, dipendano dalle specifiche definizioni utilizzate. In particolare, sembra che siano considerati a catalogati diversamente i dati relativi ai trasferimenti statali, a seconda che siano destinati alle autonomie ordinarie, nell'ambito dell'attuazione del "federalismo fiscale" di cui alla legge 42 del 2009, piuttosto che a quelle speciali, ma in realtà sempre di tributi statali devoluti alle regioni si tratta, per cui le differenze suddette appaiono dipendere soprattutto dall'utilizzo di definizioni diverse applicate a fenomeni del tutto simili.

Ne consegue comunque, sempre a quanto risulta dal medesimo documento, che gli attuali flussi di entrata tributari delle Regioni speciali, tranne alcune eccezioni, sono prevalentemente espressione del potere impositivo statale e non dell'autonomia regionale, esplorata solo da alcune autonomie speciali. Ma questo vale anche per le regioni a statuto ordinario, se teniamo conto dell'ipotesi testé formulata.

A proposito di tributi regionali, però, non si può non annotare ed evidenziare il fatto che alle regioni a statuto speciale, ed in generale a tutte le regioni, non si è mai consentito di avere reali spazi di manovra propri, che consentissero loro di esercitare in modo strutturale la potestà legislativa in materia, anche in relazione alla già molto elevata pressione fiscale complessiva, determinata dai tributi vigenti, prevalentemente a disciplina statale ancorché almeno in parte a destinazione locale.

9. Alcune considerazioni sulle prospettive della finanza regionale

Alcune enunciazioni di principio si impongono innanzitutto:

1. La finanza è un mezzo indispensabile e prioritario, ma non rappresenta l'essenza, il fine principale dell'autogoverno e dell'autonomia;
2. per un approccio corretto, anche sotto il profilo costituzionale, è sempre necessario e irrinunciabile il principio-vincolo di far coincidere – o almeno convergere - la responsabilità di spesa con quella di entrata;
3. questo principio fondamentale va coniugato con quello della solidarietà con tutte le Comunità regionali nonché con quello della leale cooperazione tra tutti i diversi livelli istituzionali, locale, regionale e statale;
4. nel medesimo contesto si colloca il concorso di tutti i livelli istituzionali al coordinamento della finanza pubblica e all'assolvimento degli obblighi di appartenenza all'UE;
5. in questo contesto si colloca, infine, ma non per importanza, il corretto svolgimento del principio di eguaglianza, di unità giuridica ed economica della repubblica, attraverso la valorizzazione delle diversità regionali, unite però nella piena responsabilità dei principi e degli obiettivi unitari.

Guardando alle prospettive della finanza delle diverse regioni a statuto speciale, è utile iniziare dalla constatazione che nel tempo, anche in reazione positiva alle sollecitazioni provenienti da periodiche profonde crisi della finanza pubblica, si sono ottenuti dei risultati importanti sotto il profilo della evoluzione qualitativa. Si è di

fatto confermato ed affermato che il principio di leale collaborazione Stato-Regioni-Enti locali, cioè di tutti i livelli istituzionali della Repubblica, è un elemento essenziale della forma di stato regionale individuata dalla Costituzione. Contemporaneamente questo porta a considerare come acquisita, di fatto come elemento sistematico, il metodo della negoziazione bilaterale Stato-Regione su tutte le questioni attinenti l'attuazione statutaria e la sua evoluzione, anche attraverso le ripetute ed ormai cicliche intese/accordi, con o senza la contestuale modifica della parte statutaria relativa alla finanza regionale/locale.

Questo sistema, peculiare delle autonomie speciali ora deve perfezionarsi e divenire stabile e riconosciuto come tale dall'ordinamento. Questo specifico sistema di relazione istituzionale implementa, ma non è confondibile con quello altrettanto rilevante delle relazioni complessive Stato-Regioni-Autonomie locali, che oggi poggia ancora sulle Conferenze. Situazione che in un prossimo futuro potrebbe, nonostante tutto, trasformarsi ed evolvere nella modifica del regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione.

Sulla materia finanziaria è bene prendere atto e valorizzare, rispetto alle prossime fasi, i notevoli risultati ottenuti dalle singole Autonomie differenziate. Per valorizzarle è certamente utile una loro valutazione complessiva, per costruire un metodo e una prospettiva che, nel tempo ed in relazione alla evoluzione del quadro generale, potrà essere preso a riferimento; potrà anche costituire un riferimento generale per le Autonomie ordinarie, soprattutto per quelle che stanno intraprendendo il procedimento di assunzione di nuove importanti funzioni statali attraverso la legge attuativa delle nuove forme di autonomie previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione.

Si può inoltre ipotizzare che l'ulteriore passo rispetto ai già definiti "Sistemi regionali integrati di finanza pubblica", nella versione più ampia utilizzata dal Trentino Alto Adige, possano essere presi in considerazione in sede di definizione dell'ulteriore adeguamento della legge di contabilità e finanza pubblica, attuando un principio fondamentale insito nella Costituzione e cioè che finanza pubblica è quella che coinvolge in unico sistema tutti i livelli istituzionali della Repubblica, nel quale ognuno di essi ha piena responsabilità delle entrate e delle spese, nonché, in proporzione e secondo i parametri concordati, degli obiettivi, dei vincoli e degli obblighi di finanza pubblica. Infatti, sebbene la perequazione, il sistema tributario, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, siano materie-funzioni riservate alla potestà esclusiva dello Stato, nel momento in cui si perviene alla definizione in Statuto del Sistema regionale integrato di finanza pubblica non si può che ipotizzare l'ulteriore passo di estendere le sue regole verso un Sistema integrato di finanza pubblica della Repubblica. In quell'ambito Stato e Regioni, almeno nelle situazioni nelle quali già la maggior parte della finanza pubblica è affidata alla responsabilità delle Regione/Provincia autonoma, devono necessariamente concordare pro parte e pro tempore gli obiettivi sia sul versante delle entrate che su quello delle spese. E per il versante entrate si tratta di concordare gli obiettivi 'macro' di politica di bilancio e della fiscalità con riferimento ai livelli di pressione tributaria (complessiva), per il versante spese soprattutto i livelli di liquidità e di indebitamento per investimenti. Come già affermato in precedenza, va precisato che in questa ipotesi deve necessariamente prevedersi anche una clausola

che assicuri la tenuta del sistema nel suo insieme, atta a garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica, come valore unitario con contenuto complesso e plurale.

A questa conclusione del resto portano sia le norme già stabilite in alcuni statuti e sopradescritte, sia, almeno in parte, quanto dispongono l'articolo 119 della Costituzione, l'articolo della legge 243/2012, che l'art. 1 della legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica (riguardante appunto tutti i livelli)⁴⁹. La legge 196/2009 individua il concorso al perseguimento degli obiettivi e la condivisione della responsabilità conseguenti; infatti, la prima parte del comma 1 dell'articolo 1 recita: "Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità". Laddove le amministrazioni pubbliche sono, in primis, tutte le amministrazioni dello Stato, amministrazioni e le aziende ed dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane. e loro consorzi e associazioni. Questo approccio è confermato anche dall'articolo 12 della legge 243/2012, che prevede sia il concorso delle regioni e province autonome anche nella sostenibilità del debito pubblico. L'articolo 12 richiamato prevede, tra l'altro, che le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge medesima. In entrambi i casi si prevede che le regioni assumano quindi responsabilità verso la comunità nazionale, verso la repubblica, ma senza prevedere un loro preciso ruolo nel procedimento decisionale, né a livello governativo, né parlamentare. Ruolo e coinvolgimento nel procedimento che invece vanno riconosciuti, in termini di principio e proporzionalmente, in termini generali a tutte le regioni, proprio in virtù della nuova impostazione dell'articolo 114⁵⁰ della Costituzione, che vede tutti i livelli istituzionali come componenti equi-ordinati della repubblica. Tanto più va riconosciuto a quelle regioni a statuto speciale, per le quali la grande maggioranza della spesa pubblica, pro quota, già attualmente passa attraverso il rispettivo bilancio e quelli delle amministrazioni ed enti ad ordinamento e a finanza regionale, tutti rientranti in quel sistema territoriale regionale di finanza pubblica descritto sopra. Sistema integrato che necessariamente dovrà perfezionare anche i suoi strumenti contabili e finanziari, anche attraverso la formulazione del bilancio territoriale regionale delle amministrazioni pubbliche. Su questi piani le formulazioni già in vigore negli statuti speciali, nella parte riguardante la finanza regionale, hanno già di fatto superato

⁴⁹ Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

⁵⁰ Art. 114 Cost.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

l'impostazione dell'articolo 119⁵¹ Costituzione, e le leggi correlate, ancora incentrato sulla finanza dello Stato persona, più che su lo Stato comunità.

Da quanto sopra si conferma la ipotesi di perfezionare ulteriormente le impostazioni già definite con le modifiche statutarie soprattutto da alcune delle regioni a statuto speciale, con la ulteriore previsione, inserita nello statuto, che nell'ambito del sistema integrato territoriale regionale di finanza pubblica siano definiti, con la stessa tempistica e periodicità dei bilanci di previsione dello Stato, mediante accordo Stato-Regione:

- a) gli obiettivi 'macro' di politica di bilancio e della fiscalità dello Stato e della Regione, con riferimento ai livelli di pressione tributaria (statale), per il versante spese soprattutto i livelli di liquidità e di indebitamento per investimenti. Obiettivi, vincoli e obblighi che competono alla regione in relazione alle funzioni effettivamente esercitate, e che riguardano anche, pro quota, gli obiettivi di attuazione del principio di perequazione, di coordinamento di finanza pubblica, gli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo ed internazionale, anche con riferimento al debito pubblico;
- b) la procedura, sempre sulla base di norma statutaria, prevedendone la obbligatorietà, la vincolatività, nonché il rispetto dei tempi per la formazione dei rispettivi bilanci di previsione, assicurando anche una norma di chiusura che eviti o comunque sopperisca alla non applicazione del principio di leale collaborazione tra le istituzioni della Repubblica.

Per le regioni/province autonome che assumono la responsabilità delle entrate erariali, mediante il conferimento/la delega delle funzioni statali in materia di Agenzie fiscali, come previsto dall'articolo 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" verrebbero definiti i parametri per la determinazione della quota delle entrate tributarie erariali riscosse dalla Regione/dalle Province autonome, da devolvere al bilancio dello Stato, per le seguenti finalità:

⁵¹ Art. 119 Cost.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni.

I comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

- a) concorso alle spese delle amministrazioni pubbliche che rimangono nel perimetro della finanza statale;
- b) concorso alla funzione di perequazione verso il resto del territorio nazionale,
- c) concorso agli oneri del servizio del debito pubblico,

tenendo conto, per entrambi i casi,⁵² degli svantaggi strutturali permanenti del territorio montano, la particolare dimensione della finanza regionale rispetto alla finanza pubblica complessiva e le funzioni che la Regione effettivamente esercita, comprese quelle in materia di finanza locale.

⁵² Art. 27 della legge 42/2009 e art. 1 del d.lgs. 184/2017.