

Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali.
Un gap difficile da colmare

di Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Padova



Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*

di Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Padova

1. Il testo della riforma ha raccolto ben poco dei suggerimenti che la Relazione finale della Commissione degli Esperti nominata dal governo Letta aveva sviluppato riguardo alle modifiche dell'art.119 Cost¹: si trattava di suggerimenti che avrebbero senz'altro contribuito ad un salto di qualità dell'assetto attuale.

Senz'altro di grande rilievo è stata la decisione (avvenuta però nell'ambito dei lavori del Senato e non nel testo base presentato dal governo, che conteneva invece alcuni evidenti errori - sic! - di redazione²) di costituzionalizzare, conformemente a quanto suggerito nella Relazione, costi e fabbisogni standard, denominati, per evitare inglesismi nella Costituzione, "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza". E' una innovazione potrà condurre ad una applicazione decisamente più rigorosa di quella attuale dei costi e fabbisogni standard, ad esempio all'interno del Patto per la Salute.

Tuttavia, le altre indicazioni sono rimaste lettera morta e la riforma si è limitata a portare (soluzione non suggerita dalla Relazione finale) nella competenza esclusiva statale la materia coordinamento della finanza pubblica: il nuovo art.119 Cost. recita infatti "Stabiliscono e

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

¹ Cfr. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni* n.1/2, 2014, 43, ss., dove i contenuti della Relazione sono ripresi e contestualizzati.

² *Idem*, 47.



applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

E' un passo indietro notevole³, che sembra riportare alla vecchia formulazione dell'art.119 della Costituzione, tradendo così le oggettive esigenze di riforma in questo ambito che avrebbero dovuto invece porre le basi per una *maggiore* (e non certo *inferiore*) responsabilizzazione delle realtà sub statali.

Già con l'attuale art. 119 il nostro sistema, anche per il fallimento (per motivi prevalentemente esogeni⁴) su questo versante della autonomia impositiva riforma tentata con la legge n. 42 del 2009, si struttura come un modello di *representation without taxation*⁵ quanto alle Regioni e di finanza “infernale” (si perdoni il realismo del termine) quanto ai Comuni⁶.

³ Decisamente critico sul nuovo testo è GALLO, *La crisi del federalismo fiscale*, relazione tenuta al Convegno della Fondazione Ifel, che, prefigurando “la possibile definitiva soppressione dell'autonomia tributaria in senso stretto” osserva: “Significherebbe, cioè, che, quantomeno ai fini tributari, si reintrodurrebbe la superata regola della gerarchia delle fonti in luogo di quella di competenza stabilita dall'art. 114 Cost.: nello stabilire il tributo verrebbe, prima, la legge statale, poi, quella regionale anche quando il potere legislativo di imposizione sarebbe coperto dal principio di contenenza, ossia dal principio secondo cui la competenza legislativa tributaria della Regione va esercitata con riferimento solo alle materie e alle funzioni ad essa attribuite.

Se fosse così, accadrebbe, ad esempio, che una Regione a “vocazione turistica” non avrebbe più l'illustrato potere normativo – che la Corte costituzionale gli ha sempre riconosciuto – di stabilire e istituire essa stessa, senza la mediazione dello Stato, un tributo proprio in senso stretto (un tributo cioè non previsto dalla legge statale) riguardo a una materia–presupposto rientrante nella sfera delle sue competenze. E' questo il caso, ad esempio, del tributo (locale) di soggiorno che colpisce i non residenti che fruiscono dei servizi comunali. Una volta entrate in vigore queste nuove disposizioni, anche l'istituzione di un siffatto tributo da parte di un Comune dovrebbe essere autorizzata da una legge statale?” *I Comuni che servono all'Italia*, Roma, 22 settembre 2015, p. 19 e 20.

⁴ Cfr. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale*, cit., 18 ss.

⁵ Così D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 218.

⁶ La finanza locale negli ultimi anni è stata devastata da soluzioni sistematicamente introdotte in spregio ad ogni principio di *accountability* (dall'abolizione del prelievo sulla prima casa alla riserva allo Stato di quote del gettito dei tributi locali). Basti considerare La principale imposta comunale è stata, infatti, oggetto di quattro modifiche strutturali in due anni e di ben dieci decreti legge su aspetti di contorno. Un caos normativo di queste dimensioni ha costituito senz'altro una delle pagine più oscure della storia fiscale della Repubblica italiana, generando un'imposta che pretende di chiamarsi unica (l'Imposta Unica Comunale) ma che invece è composta da tre imposte (IMU, TARI e TASI) e “vanta” quasi 200 mila aliquote e 9.700 detrazioni diverse, nonché 1.200 categorizzazioni degli immobili. Ogni Comune ha potuto giocare di fantasia, arrivando in certi casi a prevedere complicatissime formule matematiche, in altri a scrivere più di 400 pagine di regolamento. Questo per la follia di un legislatore statale che, fraintendendo il federalismo fiscale, ha rimesso quasi tutto all'autonomia dei Comuni, senza considerare la frammentazione comunale esistente in Italia. Si è scatenato il caos, al punto che i commercialisti e la associazioni di categoria hanno avvertito gli abituali clienti che il calcolo della IUC può venire a costare più dell'imposta stessa. Da precisare che nulla di questo inferno fiscale c'era nella versione originaria dell'Imu, elaborata dalla Copaff (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale): lo scopo dell'imposta era proprio il contrario: era quello di semplificare il farraginoso catalogo delle imposte locali permettendo una nuova tracciabilità dei



Non era quindi il caso di fare passi indietro in quest'ambito.

Peraltro, se non fosse che nell'ambito della competenza regionale residuale il Senato ha modificato il testo governativo, inserendovi la regolazione “sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza Pubblica”, sarebbe stata scritta la parola fine anche su esperienze virtuose come quella della regionalizzazione del Patto di stabilità.

Portando la materia del coordinamento della finanza pubblica dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale, in ogni caso si verifica anche l'effetto perverso di una sostanziale legittimazione dei tagli meramente lineari, dal momento che proprio in base al carattere concorrente della materia la Corte costituzionale era giunta, da un lato, a stabilire limiti a queste prassi obbligando il legislatore statale a porre solo “obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica” e a non prevedere “in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)” e, dall'altro, a imporne il necessario carattere transitorio⁷. Con la modifica inserita nel testo costituzionale i giusti principi enucleati da questa giurisprudenza verrebbero travolti e si avrebbe una nuova legittimazione dei discutibilissimi tagli lineari (la cui efficacia in relazione ad effettivi processi di *spending review* è senz'altro dubbia, avendo spesso prodotto solo l'effetto di scacciare la spesa buona e mantenere quella cattiva).

Inoltre, non viene per nulla considerata l'esigenza di stabilità, anch'essa evidenziata dalla Relazione finale⁸: eppure la situazione della finanza territoriale (in particolare quella locale, con la tormentata vicenda dell'Imu, più che quella regionale) è stata terremotata da continui interventi che hanno devastato le capacità di programmazione degli enti (oltre a rendere particolarmente complessa e odiosa al contribuente l'obbligazione tributaria), come è stigmatizzato dal fatto delle continue proroghe, per effetto della incertezza sulle risorse disponibili, il termine assegnato ai Comuni per approvare i bilanci *preventivi* (addirittura è stato stabilito, dal decreto legge n. 133 del 2013, nel 30 novembre 2013 con possibilità di deroga anche fino al 15 dicembre)! Non sono certo queste le condizioni per l'esercizio di una autonomia fiscale responsabile: occorrerebbe quindi creare le premesse per un quadro che garantisca stabilità. La soluzione più opportuna per

tributi e una maggiore *accountability*. Cfr, al riguardo, ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale... cit.*, 22 e 44.

⁷ Sent. n. 193/2012

⁸ Cfr. Cfr. *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, 53, dove si precisa: “Allo scopo di garantire una maggiore stabilità e certezza delle risorse spettanti alle autonomie territoriali, è stata poi segnalata l'esigenza di demandare a una legge bicamerale la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica”.



rimediare alle attuali incongruenze sarebbe stata quella di prevedere una legge bicamerale sugli elementi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in modo da garantire al sistema quella stabilità che è condizione indispensabile per il suo corretto funzionamento e per la responsabilizzazione (già Hamilton nel *Federalist* definiva l'autonomia impositiva come il potere sufficiente di provvedere a una quantità “*regolare e adeguata*” di mezzi finanziari). Nella Costituzione tedesca le basi imponibili che spettano ai Comuni e ai Länder sono stabilite nella lunga parte che in essa viene dedicata al sistema di finanziamento delle autonomie (artt. 105 ss. G.G.). Una soluzione analoga non sembra prospettabile nella Costituzione italiana, dove l'effetto della stabilizzazione potrebbe essere ottenuto assegnando ad una legge bicamerale la definizione degli elementi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. La soluzione ricalcherebbe quindi della LOFCA spagnola: nella legge bicamerale dovrebbero essere indicate le linee fondamentali del sistema di finanziamento (ad esempio quali compartecipazioni o quali basi imponibili vengono assegnate agli enti territoriali, la struttura fondamentale dei tributi e della perequazione, i principi generali e fondamentali di coordinamento del sistema). La legge ordinaria, rispetto alla quale il Senato avrebbe il normale, limitato, potere di intervento, potrebbe poi modulare le aliquote o l'entità delle compartecipazioni, sia per interventi ordinari o anche eventualmente per fare fronte a esigenze straordinarie di manovra pubblica, ma non potrebbe stravolgere il sistema definito dalla legge bicamerale. Per ottenere questo risultato occorrerebbe quindi espungere dall'art.117 della Costituzione il riferimento al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, per inserire quindi una riserva di competenza, in relazione al suddetto coordinamento, a favore della legge bicamerale all'interno dell'art.119 della Costituzione. La specificazione degli elementi essenziali definiti dalla legge bicamerale risulterebbe poi di competenza della legge statale (ad esempio la determinazione delle aliquote di compartecipazione ad un tributo erariale come l'Iva) o della legge regionale (ad esempio l'istituzione di una imposta regionale su un presupposto lasciato libero dalla imposizione statale), secondo la rispettiva competenza. Con questa soluzione il contenzioso sarebbe evitato perché i principi generali rimangono stabili in quanto condivisi e approvati con legge bicamerale, mentre la loro specificazione seguirebbe l'ordinario procedimento legislativo con la prevalenza della Camera dei Deputati a maggioranza semplice.

2. Un altro suggerimento che non è stato raccolto dalla Relazione della Commissione è quello inerente alla modifica dell'art.119 Cost. per fare rientrare nell'orbita di questa disposizione anche le autonomie speciali. La relazione precisava infatti: “Ferma la distinzione tra autonomie ordinarie



e autonomie speciali, si presenta tuttavia necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate, definendo alcuni criteri generali (ad esempio nel numero dei componenti degli organi e nelle relative indennità) che vincolino tutte le Regioni, anche ad autonomia differenziata, nonché i termini generali dell'integrazione di esse nel sistema nazionale del cd. "federalismo fiscale" e della perequazione. In questo senso, lo stesso art. 119 potrebbe essere adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in generale, "i territori della Repubblica". Dovranno poi essere conseguentemente adeguati i rispettivi Statuti Speciali"⁹. Il fatto di non avere raccolto questa indicazione determinerà un ulteriore grave appesantimento del già precario equilibrio costituzionale tra autonomie ordinarie e speciali.

Il regionalismo italiano infatti, già allo stato attuale, presenta, nel suo complesso, evidenti contraddizioni. Da un lato, la stessa struttura costituzionale che distingue due modelli d'autogoverno regionale (uno di tipo normale come regola e uno di tipo speciale come eccezione) appare sempre meno corrispondente alla realtà delle situazioni: molte delle ragioni, peraltro già allora poco trasparenti, che giustificarono l'introduzione dei regimi speciali¹⁰ non sembrano oggi idonee a giustificare il divario che, soprattutto in termini d'autonomia finanziaria, discrimina i due modelli. Dall'altro, a fronte di questa differenziazione di cui si fatica a rinvenire una giustificazione attuale, il sistema delle autonomie regionali ordinarie è stato segnato da una politica dell'uniformità che ha dominato ogni momento dello sviluppo del principio autonomistico. Questo è avvenuto, infatti, sia nella lunga fase che va dall'inizio del regionalismo ordinario fino alla riforma del Titolo V del 2001, sia nella fase avviata a partire da quella riforma, quando si è irragionevolmente riconosciuto a tutte le Regioni quel livello di autonomia che poteva essere accordato solo alle realtà più evolute.

Entrambe queste contraddizioni, sia quella di una specialità ormai priva di ragioni storiche adeguate, sia quella di un'uniformità priva di giustificazioni contestuali, avrebbero potuto essere perlomeno ridimensionate assumendo la prospettiva del regionalismo differenziato che veniva introdotta nel nuovo art.116, III comma, con la riforma del Titolo V della Costituzione¹¹.

⁹ Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali. Cfr. *Per una democrazia migliore*, cit., 56.

¹⁰ Cfr. MOR, *Le regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 204, ss.

¹¹ Cfr. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 143 ss.; POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in www.astridonline.it; AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di Bettinelli e Rigano, Torino 2004, 313, ss.



Ma questo non è avvenuto: la novità dell'art.116, III comma, Cost. è rimasta lettera morta, nonostante le iniziative promosse da diverse Regioni¹². Il sistema delle autonomie ordinarie è quindi rimasto condannato nell'uniformità e in quello delle speciali si è consolidato un regime autonomistico dettato, anche per quanto riguarda il quadro finanziario, da ragioni marcatamente politiche che ha portato a strutturare nel tempo sistemi di finanziamento che sono giunti, complice anche la rendita di posizione che i rappresentanti delle Regioni speciali hanno potuto godere di fronte a governi nazionali fragili, a riconoscere a tali Regioni quote di compartecipazione al gettito locale dei tributi erariali secondo percentuali che oggi variano tra i 7/10 e i 10/10.

Si tratta di una differenziazione di matrice politica che non trova, nonostante la stantia retorica su questo aspetto, adeguata giustificazione nelle differenze dei quadri competenziali rispetto alle autonomie ordinarie (differenze peraltro sensibilmente ridotte a seguito della riforma del Titolo V del 2001)¹³. Le differenze principali ormai riguardano la regionalizzazione del personale insegnante e il finanziamento della sanità (le province autonome di Trento e Bolzano e la regione Valle d'Aosta autofinanziano entrambi questi comparti di spesa, mentre la regione Friuli Venezia Giulia si autofinanzia in relazione alla sanità); si tratta di capitoli di spesa senz'altro rilevanti, ma che una Regione ordinaria come il Veneto sarebbe in grado di finanziare interamente con compartecipazioni sensibilmente inferiori.

Il regime di vero e proprio privilegio finanziario assicurato ad alcune autonomie speciali¹⁴ non è quindi stato mai stato messo in discussione, anzi è stato consolidato anche attraverso l'applicazione dell'art.27 della legge 42 del 2009, che ha condotto a numerosi Accordi che hanno

¹² VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, 199, ss. ; MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, 110, ss.; CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it; MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it

¹³ Cfr. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in BERTI - DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, 124, ss. ; RUGGERI, SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"*, in FERRARI - PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova 2003, 121, ss.; BIN, *Introduzione al Convegno dell'ISGRE "L'impatto del titolo V sulle regioni speciali: profili operativi"*, Udine, 3 dicembre 2010.

¹⁴ Cfr. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 22/2006.



dilatato “una sorta di principio negoziale a fondamento e sostegno della specialità, una via procedurale e pattizia all'autonomia”¹⁵.

La lettura del quadro complessivo dei regimi di finanziamento delle autonomie speciali consente di rilevare oggi percentuali di compartecipazione molto maggiori di quelle riconosciute alle Regioni ordinarie (cui risultano assegnati - e in ogni caso perequati all'interno del comparto - solo circa i 5/10 dell'Iva), che generano una “ricchezza regionale”¹⁶ sostanzialmente indipendentemente dallo sforzo fiscale autonomo di tali aree. Il dato trova conferma nella prassi di tutte le autonomie speciali, che risultano avere fatto un uso assai sobrio dei poteri impositivi ad esse assegnati, in ragione, appunto, della relativa abbondanza di risorse stabili loro attribuite. Anzi, in alcune realtà (ad esempio nelle Province autonome di Trento e Bolzano), l'autonomia impositiva sui tributi propri è stata intensamente esercitata al ribasso, determinando anche un fenomeno di concorrenza fiscale con le vicine Regioni ordinarie.

Questa ricchezza regionale, derivante quindi dalle generose compartecipazioni e indipendente dallo sforzo fiscale autonomo, produce una differenza di spesa rispetto alle Regioni ordinarie che, in alcuni casi, raggiunge dimensioni impressionanti, dovute essenzialmente dalla circostanza che le autonomie speciali, anche quelle con il Pil pro capite particolarmente elevato, non concorrono, perlomeno negli stessi termini delle Regioni ordinarie, ai meccanismi perequativi.

Secondo un'ottica non solo equitativa ma anche costituzionale (rispetto ai principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà) è legittimo interrogarsi sulle permanenze delle ragioni giustificative di una differenziazione che trova le sue origini in una vicenda storica, caratterizzata da movimenti separatisti e delicate questioni di confine, ormai profondamente mutata). E' legittimo anche interrogarsi anche sulla diversa prova dell'autonomia fornita dalle varie autonomie speciali e sulla differenziazione che tra le stesse si è generata. Oggi, nel contesto dell'Unione Europea, le ragioni e le giustificazioni delle specialità storiche sono assai meno rilevanti di quanto lo furono in passato o addirittura non sono più esistenti: i movimenti separatisti hanno perso la vivacità delle origini; risale a circa vent'anni fa la quietanza liberatoria con cui l'Austria ha ritenuto chiusa la questione altoatesina per cui appare davvero poco credibile continuare a sostenere che una questione internazionale fornisca copertura a una discriminazione come quella descritta;

¹⁵ DE MARTIN, *Introduzione al Convegno L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione*, Roma, 2015.

¹⁶ ARACHI - ZANARDI, *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna 2000.



l'integrazione europea ha stemperato le questioni linguistiche; la stessa riforma del Titolo V della Costituzione, come si è visto, ha portato in equilibrio i quadri competenziali¹⁷.

Se le vecchie ragioni storiche della specialità hanno perso quasi ogni smalto, sono invece venute chiaramente alla luce le ragioni della crisi economica e sociale del nuovo millennio, che interrogano sulla sensatezza di regimi troppo speciali. Sardegna e Friuli Venezia Giulia divergono poco da una regione ordinaria, ma le province autonome di Trento e Bolzano, la Valle d'Aosta, da un lato, e la Sicilia, dall'altro, costituiscono veri e propri eccessi istituzionali. Quanto al primo caso, appunto, per un abnorme privilegio finanziario che sostanzialmente le esonera dalla solidarietà, quanto al secondo per eccessi di inefficienza.

Di fronte a questo quadro, occorrerebbe oggi tornare a porsi seriamente il duplice problema di come reinventare la specialità e di come rilanciare l'autonomia ordinaria.

Da questo punto di vista, è significativo ricordare che la Corte costituzionale in alcune recenti pronunce ha iniziato a intaccare quella barriera di immunità di cui le autonomie speciali, anche in virtù di interpretazioni “larghe” dei rispettivi statuti, hanno troppo spesso goduto. Sono significative, da questo punto di vista, le sentenze nn. 60 del 2013 e 39 e 40 del 2014, dove sotto diversi profili si afferma che le autonomie speciali non sfuggono ai controlli della Corte dei conti finalizzati alla verifica dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive. In queste pronunce il “riassetto operato dalla legge costituzionale n. 1/2012 permea l'intero percorso argomentativo della Corte”¹⁸. Rilevante è anche la sentenza n. 155/2015, che ha fatto rilevare un bilanciamento “non tradizionale”, con una prevalenza accordata agli interessi finanziari statali rispetto a quelli delle autonomie speciali¹⁹.

Significativa è anche un'altra serie di pronunce, che prende avvio dalla sent. n. 188/2014 (relativa a una legge della Provincia autonoma di Bolzano che violava la “regola aurea” dell'art. 119, comma 6, Cost.) e che soprattutto giunge nel 2015 con le sentenze nn. 19 e 46 del 2015²⁰ a depotenziare il carattere vincolante degli accordi, in forza dell'obbligo dello Stato di “dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in ambito dell'Unione europea”, per cui “i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello

¹⁷ Cfr., al riguardo, ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, 152 ss.

¹⁸ MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in www.forumcostituzionale.it

¹⁹ Cfr. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in www.federalismi.it

²⁰ Cfr. al riguardo BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione* in *Le Regioni*, 2015.



Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata. A questo effetto non si sottraggono certamente le autonomie speciali”.

Tuttavia, a fronte di questi progressi della giurisprudenza costituzionale, la riforma costituzionale si è mossa in una direzione che anziché correggere conferma e rafforza gli elementi di contraddizione del regionalismo italiano. E’ un altro passo indietro.

La riforma, come è noto, persegue un forte intento di ricentralizzazione (ben oltre le ragioni che lo giustificano²¹), emblematicamente dimostrato dalla disciplina della clausola di supremazia statale che, potenzialmente idonea a superare tutte le competenze regionali, rischia di configurarsi come una vera e propria clausola “vampiro”²². Utilizzando tale clausola lo Stato potrà, ad esempio, disciplinare in modo uniforme tutta l’organizzazione sanitaria regionale: normative statali che probabilmente sarebbero opportune per alcune Regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo produrranno, nel contempo, l’effetto di travolgere i modelli virtuosi, come quelli, ad esempio, dell’Emilia Romagna, del Veneto o della Lombardia. Questi modelli hanno, infatti, caratteristiche organizzative profondamente differenti l’uno dall’altro e proprio su questa differenziazione, calibrata sulle specificità territoriali, hanno costruito la loro efficienza²³. La ricentralizzazione determinerà quindi il venir meno dell’elemento di efficienza che contraddistingue questi modelli. Il danno al sistema potrebbe essere ingente, se si considera che si tratta, pur con i limiti sempre possibili, di eccellenze a livello mondiale.

E’ singolare poi considerare che la riforma ridisciplina al ribasso gli ambiti del regionalismo differenziato di cui all’art. 116, III comma, eliminando l’ampia gamma delle materie concorrenti in cui era possibile chiedere forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di una modifica inconcepibile dato il contesto italiano, che rende di fatto impossibile la prospettiva di una seria autonomia differenziata, prefigurando per le Regioni ordinarie virtuose un inevitabile destino di omologazione verso il basso, a favore di amministrazioni centrali che non hanno fornito prova di maggiore efficienza..

Il destino cui la riforma sembra consegnare le Regioni ordinarie è quindi quello di subire una forte omologazione verso il basso, a prescindere dalla prova fornita nell’esercizio dell’autonomia, con limitati spazi di differenziazione per le realtà virtuose. Si realizza così il paradosso del

²¹ Cfr. MANGIAMELLI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013; Idem, *Relazione al xxviii convegno annuale dell’aic: crisi economica e distribuzione territoriale dei poteri*, in www.rivistaaic.it; Idem, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it

²² D’ATENA, *Intervento conclusivo al Convegno su Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014

²³ Per un’analisi sui sistemi regionali di organizzazione sanitaria, ovvero sul “doppio volto della sanità italiana”, cfr. ANTONINI, *Federalismo all’italiana... cit.*, 57, ss.



passaggio (come evidenziato da D'Atena) da un Titolo V federale ma senza Senato delle autonomie, a un Titolo V con un Senato delle autonomie ma senza “federalismo”²⁴. Le ragioni costituzionali che sottostavano alla riforma della disciplina del regionalismo ordinario sono state quindi in gran parte tradite.

Molto diverso appare, invece, il destino delle autonomie speciali. Anche in questo caso a prescindere dalla prova fornita nell'esercizio dell'autonomia speciale, si assiste ad una sostanziale conferma dell'assetto attuale. Il primo periodo dell'art. 38, infatti, prevede: “13. *Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome*”.

Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda *sine die*, senza fissare alcun termine. Si tratta di una tecnica normativa alquanto discutibile e ci si deve chiedere se questa disposizione verrà mai attuata.

In ogni caso, nella - presumibilmente molto lunga - fase intermedia, il divario tra autonomie ordinarie (fortemente depotenziate) e speciali (non adeguate) sarà destinato ad ampliarsi oltre non solo ogni giustificazione razionale, ma anche oltre ogni capacità di tenuta del sistema.

Alle Regioni speciali, infatti, si continuerà ad applicare l'attuale Titolo V della Costituzione, con la clausola di maggior favore, mentre a quelle ordinarie si applicherà il forte ridimensionamento dei loro poteri. La stessa clausola di supremazia non risulterà quasi mai applicabile alle Regioni speciali²⁵, e in particolare alle regione Sicilia, a cui peraltro, la mancata applicazione dei costi standard, costituisce, dato l'eccesso di spesa ingiustificata prima evidenziato, un assurdo istituzionale.

²⁴ D'ATENA, *Intervento conclusivo*, cit.

²⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione Ddl Cost. A.C. 2613 e abb.*, Scheda di lettura, n. 216, 2014, p. 169, dove correttamente si evidenzia: “Ciò presumibilmente determinerà l'insorgere di inedite questioni interpretative, suscettibili di dar luogo ad un nuovo contenzioso costituzionale, dovuto al fatto che una medesima disposizione andrà valutata sulla base di un diverso parametro costituzionale (Titolo V vigente e Titolo V previgente) a seconda che si riferisca a regioni ordinarie o a regioni statuto speciale. Appare inoltre meritevole di approfondimento la questione dell'esclusione delle regioni a statuto speciale dall'applicazione della clausola di supremazia, volta ad assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale. Si ricorda in proposito che gli statuti speciali, con la sola eccezione dello statuto della Regione siciliana, riconoscono l'interesse nazionale quale limite alle competenze legislative esclusive da essi attribuite (così l'art. 2 dello statuto della Valle d'Aosta, l'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 4 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e l'art. 3 dello statuto della Sardegna)”.



Volendo ipotizzare una prospettiva si può forse ritenere che in forza del superamento del regime di doppia fiducia verso Camera e Senato (e relative diverse maggioranze), il sistema nazionale potrà guadagnare una maggiore stabilità, che, facendo venir meno l'atavica precarietà dei Governi che ha caratterizzato da sempre la nostra Repubblica, potrebbe ridurre notevolmente quella esagerata rendita di posizione di cui spesso negli ultimi due decenni si sono avvantaggiate i rappresentanti politici delle Regioni speciali per sostenere le istanze dei loro territori.

Da questo punto di vista forse anche la prospettiva di revisione degli Statuti potrebbe trovare, in questo contesto di ritrovata stabilità dei Governi, una nuova considerazione.

Tuttavia, anche cercando consolazione in questa prospettiva, non bisogna dimenticare che per mettere in discussione l'esistente occorrono leggi costituzionali, che sono di competenza bicamerale e quindi richiedono l'approvazione del nuovo Senato delle Autonomie, la cui composizione politica, molto variegata e non necessariamente coincidente con quella della Camera, potrebbe rendere non troppo immediate quelle possibilità di riforma e di riequilibrio del sistema che sono, invece, altamente auspicabili.