



Corte Costituzionale

*Lectio magistralis del Presidente Prof. Franco Gallo
“Profili finanziari del regionalismo differenziato”*

in occasione dei 50 anni di specialità

31 gennaio 1963 – 31 gennaio 2013

della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia

Trieste, giovedì 31 gennaio 2013

1.– Introduzione

Il tema oggetto di questa relazione è alquanto complesso. Il suo svolgimento richiede un'interpretazione sistematica delle disposizioni statutarie, costituzionali e delle leggi ordinarie che né il ricco dibattito dottrinario né la stessa giurisprudenza costituzionale sono riusciti finora a definire in modo soddisfacente.

Queste difficoltà interpretative non devono sorprendere. La stessa “specialità” dell'autonomia regionale – ivi compresa quella finanziaria – è stata costruita sin dall'inizio senza un disegno costituzionale unitario e coerente. Basti pensare che l'istituzione delle Regioni speciali ha preceduto quella delle Regioni ordinarie e in un caso – quello della Regione Siciliana – l'approvazione dello statuto regionale è stata addirittura anteriore all'entrata in vigore della Costituzione.

Gli interventi legislativi che si sono succeduti in materia non hanno semplificato il lavoro dell'interprete, perché hanno toccato solo marginalmente il problema del rapporto tra autonomie speciali e ordinarie e, soprattutto, non hanno adeguato lo statuto delle Regioni speciali alle potenziate forme di autonomia progressivamente riconosciute alle Regioni

ordinarie, prima, con il cosiddetto federalismo amministrativo “a Costituzione invariata” degli anni '90; poi con la revisione costituzionale del 1999, che ha inaugurato una nuova stagione statutaria; e infine con la revisione del 2001, che ha introdotto il nuovo titolo V.

Neppure la cosiddetta clausola di “adeguamento” prevista dall’art. 10 della legge costituzionale del 2001 ha risolto tali problemi. Essa infatti, pur prevedendo il ragionevole principio dell’estensione alle Regioni speciali delle più ampie forme di autonomia attribuite dalla Costituzione alle Regioni ordinarie, ha lasciato agli interpreti il non agevole onere di individuare, volta per volta, se e quando sussista tale maggiore autonomia. Questa difficoltà è particolarmente evidente per la perequazione finanziaria, non essendo chiaro se il concorso delle Regioni a statuto ordinario alla perequazione costituisca una forma più ampia di autonomia rispetto a quella prevista dagli statuti speciali e, quindi, se tale concorso debba essere esteso alle Regioni speciali, ai sensi del citato art. 10.

È, del resto, proprio tale incertezza che ha indotto il legislatore, con la legge delega sul federalismo fiscale, a “dribblare” i problemi di applicazione della suddetta clausola di adeguamento e, come vedremo meglio più avanti, di demandare direttamente a norme di attuazione degli statuti speciali la definizione dei criteri e delle modalità di partecipazione delle Regioni ad autonomia differenziata al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà.

2.– L’autonomia finanziaria delle Regioni speciali: a) sul lato delle entrate tributarie.

Per tentare di dipanare l’indicata trama normativa è, perciò, opportuno distinguere – come fa lo stesso art. 119, primo comma, Cost. - nell’ambito del principio di autonomia finanziaria il profilo delle entrate tributarie da quello delle spese.

Quanto al primo profilo, dico subito che la disciplina delle entrate fiscali nelle Regioni a statuto speciale non presenta, riguardo alle fonti di finanziamento, sostanziali differenze rispetto a quella delle Regioni ordinarie. Sia gli statuti speciali sia l'art. 119 Cost., infatti, prevedono che le Regioni possano stabilire (cioè istituire e disciplinare) tributi propri in senso stretto e disporre del gettito di alcuni specifici tributi statali (i cosiddetti tributi propri derivati) nonché di compartecipazioni a tributi erariali.

Va, invece, sottolineata una rilevante differenza riguardo ai limiti della potestà impositiva. Essa sta nel fatto che le Regioni a statuto speciale possono stabilire tributi propri alla sola condizione che essi siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, oltre che con la Costituzione; mentre le Regioni ad autonomia ordinaria devono esercitare la loro potestà impositiva anche nel rispetto dei «principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario» fissati dallo Stato, il più importante dei quali è il divieto della doppia imposizione sullo stesso presupposto.

Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 102 del 2008), l'esclusione delle Regioni ad autonomia differenziata dall'osservanza dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario trova la sua giustificazione nel fatto che detti principi sono diretti a definire «le regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali». I principi di coordinamento, quindi, non si applicano in materia alle Regioni speciali perché per esse il coordinamento, nella cornice unitaria dell'armonia con la Costituzione, è già specificamente realizzato – come prevede l'art. 116, primo comma, Cost. – attraverso la disciplina statutaria di rango costituzionale.

Le Regioni ad autonomia differenziata sono perciò soggette, in materia tributaria, solo al vincolo dell'osservanza dei principi del sistema

tributario statale. Questi principi sono meno limitativi di quelli di coordinamento, perché esigono solo che dette Regioni, nell'istituire i tributi propri, valutino la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformino tali tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle *rationes* dei singoli istituti tributari. Per il resto, esse rimangono libere di esercitare la loro potestà di imposizione, senza dover sottostare ad alcun coordinamento realizzato dalla legge statale.

Dall'inoperatività nei confronti delle Regioni speciali dei principi fondamentali di coordinamento consegue l'importante corollario dell'inapplicabilità del sopra ricordato specifico principio di coordinamento costituito dal divieto di doppia imposizione.

Il che, ovviamente, non significa che le Regioni speciali siano assolutamente libere di duplicare integralmente tributi statali, alla stessa stregua dei Paesi (come gli USA) improntati ad un modello di federalismo di tipo confederativo. Come chiarito dalla stessa richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008, dette Regioni sono pur sempre tenute – in ossequio al principio dell'unitarietà del sistema tributario – ad esercitare la loro potestà impositiva in armonia con il sistema tributario statale e con la Costituzione e, comunque, nel rispetto del limite assoluto di ragionevolezza di imposizione del medesimo fatto economico e delle norme fondamentali di riforma economico- sociale.

Può, dunque, accadere che un tributo istituito da una Regione speciale che duplichi integralmente una fattispecie impositiva statale possa essere considerato illegittimo, anche se ad esso non si applica il divieto di doppia imposizione. Ciò perché esso, venendo a colpire fatti che il legislatore statale ha escluso dall'imposizione per «scelta di sistema», si pone in contrasto con i principi del sistema tributario. Il che è avvenuto, ad esempio, per alcuni tributi istituiti dalla Regione Sardegna che duplicavano tributi statali violando però i principi del sistema tributario statale (caso

esaminato dalla più volte richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008).

Nonostante che questa interpretazione della Corte costituzionale abbia offerto alle Regioni a statuto speciale la possibilità di esercitare un più ampio potere normativo di imposizione, deve riconoscersi che la diffusione e l'incidenza dei tributi propri in senso stretto (i c.d. tributi corrispettivi, "controprestazione" e di scopo) sui bilanci delle Regioni stesse e degli altri enti territoriali sono state finora estremamente ridotte. E ciò ancorché la gamma degli interventi legislativi in materia tributaria da parte delle Regioni speciali si sia arricchita – quanto meno per il Trentino-Alto Adige, la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia – con l'attribuzione a tali enti del potere di istituire nuovi tributi locali.

Lo scarso utilizzo della potestà legislativa in materia tributaria da parte delle autonomie speciali è, a mio avviso, la conseguenza soprattutto dell'attribuzione ad esse del gettito sia dei c.d. tributi «propri derivati» istituiti dallo Stato sia di quote di specifici tributi erariali. Tale gettito, almeno fino a qualche anno fa, ha infatti assicurato ad esse risorse finanziarie sufficienti all'esercizio delle loro funzioni. E' stato calcolato nel 2010 dall'Istituto Regioni del CNR che le sole compartecipazioni erariali hanno inciso per l'83% sulle entrate delle Regioni speciali.

Si può dire, quindi, che la vera specialità finanziaria delle Regioni ad autonomia differenziata si risolve nell'entità della quota delle compartecipazioni erariali e dei tributi derivati loro assegnati dagli statuti speciali; entità indubbiamente più elevata di quella attribuita alle Regioni ordinarie, tanto da aver fatto dire alla dottrina che la specialità si risolve in un «privilegio finanziario».

Non costituisce, invece, una significativa differenza tra Regioni speciali ed ordinarie il fatto che il gettito dei tributi erariali è attribuito alle Regioni a statuto speciale in base al criterio della loro «riscossione» o

«percezione» nel territorio regionale, e non in base al criterio della «riferibilità al territorio» regionale previsto invece dall'art. 119 Cost. In realtà, il criterio della riscossione nel territorio regionale costituisce solo una particolare declinazione del suddetto criterio di riferibilità al territorio. Sono numerosi, infatti, gli statuti speciali che utilizzano – sia pure in relazione solo ad alcuni specifici tributi derivati e ad alcune partecipazioni erariali – criteri di riferibilità al territorio diversi dalla «riscossione» del tributo. Basti qui ricordare, per limitarsi al Friuli-Venezia Giulia, il criterio della residenza nella Regione del soggetto passivo, con riguardo alle ritenute sui redditi da pensione, «ancorché riscosse fuori del territorio regionale»¹.

In conclusione, la specialità tributaria delle Regioni ad autonomia differenziata si manifesta sia in termini di una più intensa garanzia formale derivante dalla posizione che esse assumono nell'ordinamento costituzionale per effetto degli artt. 114 e 116 Cost.; sia, soprattutto, in termini quantitativi, in ragione dell'ammontare di risorse finanziarie percentualmente superiore a quello delle Regioni ordinarie. Tale specialità si è così di fatto tradotta non in una vera e propria autonomia tributaria – da intendere come potestà normativa di autodeterminazione dei tributi in funzione di una maggiore autonomia politica –, ma nella mera certezza delle risorse tratte da tributi erariali.

3.– [segue]: b) sul lato delle spese

Quanto finora detto sull'autonomia di entrata e sulla sua specifica e differenziata garanzia statutaria non vale anche per l'autonomia di spesa, da intendere qui nel senso, più largo, di capacità di disporre del proprio

¹ Vedi, per le altre Regioni a statuto speciale: a) l'art. 7 del d.P.R. n. 1074 del 1965, recante norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria; b) l'attuale art. 75-bis del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino – Alto Adige; c) l'attuale art. 6 della legge n. 690 del 1981, recante la revisione dell'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta; d) l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, per le ritenute sui redditi da pensione riferite a soggetti passivi residenti nel Friuli – Venezia Giulia, «ancorché riscosse fuori del territorio regionale»).

bilancio e, quindi, di approntare gli strumenti necessari per l'attuazione delle politiche regionali. Sotto questo profilo, l'autonomia delle Regioni speciali non si differenzia da quella delle Regioni ordinarie. Non esistono, infatti, negli statuti maggiori garanzie di esercizio del potere di bilancio rispetto a quelle comunemente operanti, ai sensi dell'art. 119 Cost., per le Regioni ordinarie.

Questo spiega perché la Corte costituzionale abbia più volte riconosciuto che vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dallo Stato si impongono anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale quando tali vincoli siano riconducibili a quei «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (*ex plurimis*, sentenze n. 169 e n. 82 del 2007) che sono giustificati dalla tutela dell'unità economica della Repubblica e dal rispetto del patto di stabilità interno e degli obblighi internazionali ed europei.

In questo caso, tuttavia, il bilanciamento tra il principio del coordinamento della finanza pubblica e quello della specialità dell'autonomia regionale non solo consente l'adozione del metodo "negoziale" per la definizione concreta di tali vincoli, ma addirittura rende tale metodo tendenzialmente preferibile, come sottolineato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 82 del 2007 e n. 425 del 2004.

Ed è stato questo *favor* per il metodo dell'accordo che ha giustificato la scelta del Governo e delle Regioni speciali di stabilire misure di coordinamento della finanza pubblica mediante intese sulla cui base introdurre modifiche degli statuti speciali ².

² Si veda ad esempio, per il Trentino-Alto Adige, la nuova formulazione dell'art. 79 del testo unico delle leggi sullo statuto speciale; nonché, da ultimo, per il Friuli-Venezia Giulia e per la Valle d'Aosta, la legge n. 220 del 2010, a decorrere dal 1° gennaio 2013

4.– Il concorso delle Regioni a statuto speciale al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà.

La specialità finanziaria delle Regioni ad autonomia differenziata, quale delineata dalle fonti costituzionali, è stata confermata, sul piano della legislazione statale ordinaria, dall'art. 1, comma 2, della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, che ha ristretto ai soli artt. 15, 22 e 27 le disposizioni applicabili a dette Regioni, ponendo con ciò una sorta di clausola di salvaguardia in favore delle autonomie speciali. Tralasciando qui gli artt. 15 e 22 – che si riferiscono, rispettivamente, al finanziamento delle Città metropolitane e alla perequazione infrastrutturale –, il coordinamento della finanza delle autonomie speciali si riduce al solo art. 27 e riguarda esclusivamente il conseguimento degli «obiettivi di perequazione e solidarietà», l'esercizio «dei diritti e doveri da essi derivanti», il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno e dagli obblighi previsti dall'ordinamento dell'UE nonché il «graduale superamento del criterio della spesa storica». Il nucleo centrale di tale disposizione è la previsione che il coordinamento deve essere realizzato attraverso «criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», da definire con le procedure consensuali previste dagli statuti medesimi, attraverso l'intervento di apposite commissioni paritetiche.

Per usare le espressioni impiegate dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 71 e n. 241 del 2012, detto art. 27 introduce, attraverso la indicata formula, una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» per l'integrazione della disciplina finanziaria delle Regioni speciali e, attraverso il richiamo delle suddette procedure consensuali statutariamente previste, finisce per essere – in questa fase attuativa della legge delega sul federalismo fiscale – il più saldo presidio procedurale della specialità finanziaria. Del resto, è proprio sull'anzidetta clausola di salvaguardia e sul citato art. 27 che si è fondata la recente

giurisprudenza della Corte costituzionale quando ha ritenuto inapplicabili alle Regioni speciali vari decreti legislativi attuativi della legge delega sul federalismo fiscale³.

In conclusione, tale legge delega omette di realizzare un coordinamento generale della finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale con quella dello Stato e delle altre Regioni; con la conseguenza che anche il tema cruciale della perequazione, cui pure fa specifico riferimento l'art. 27, in quanto ancorato esclusivamente alla indicata trattativa bilaterale con lo Stato, resta nella sostanza estraneo al meccanismo perequativo generale indicato dall'art. 119 Cost., basato invece, sulla costituzione di un fondo perequativo alimentato da compartecipazioni a tributi erariali, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

La ricognizione che ho fatto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni a statuto speciale rende, dunque, evidenti le difficoltà di ricostruire sistematicamente la disciplina attuale del nostro federalismo fiscale tenendo insieme Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario. Il che sposta sulle forze politiche e, in particolare, sulle maggioranze qualificate parlamentari l'onere di porre rimedio a tali difficoltà interpretative, rimeditando in termini di maggiore coordinamento finanziario il rapporto non solo fra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, ma anche tra le stesse diverse autonomie speciali.

³ Si tratta dei decreti legislativi n. 23 del 2011, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (sentenza n. 64 del 2012); il decreto legislativo n. 118 del 2011, in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (sentenza n. 178 del 2012); il d.l. 138 del 2011, che nel dettare norme per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo, ha ridotto il numero dei consiglieri e assessori regionali e delle relative indennità (sentenza n. 241 del 2012), e infine il decreto-legge n. 70 del 2011, recante norme di semplificazione della disciplina relativa al rilascio del permesso di costruire (sentenza n. 184 del 2012).

5.– L'autonomia finanziaria della Regione Friuli-Venezia Giulia

Il regime dell'autonomia finanziaria della Regione Friuli-Venezia Giulia non si discosta dal modello di specialità finanziaria finora descritto con riferimento alle altre Regioni a statuto speciale.

La dottrina che con maggiore attenzione ha affrontato questo tema ha senza ipocrisie affermato che detta autonomia dà «l'impressione di un "incompiuto" o, più semplicemente, di un'opportunità non sfruttata pienamente»⁴. Indubbiamente, il Friuli-Venezia Giulia non ha utilizzato – e in ciò risiederebbe, appunto, l'"incompiutezza" della sua specialità finanziaria – gli artt. 5, numero 3), e 51 dello statuto speciale che consentono di istituire, con legge regionale, tributi propri in armonia con il sistema tributario dello Stato. Come per altre Regioni ad autonomia speciale, anche la finanza del Friuli-Venezia Giulia si fonda, infatti, principalmente sulla compartecipazione a quote di tributi statali e, più limitatamente, su una finanza "propria" che è in realtà "propria derivata", poggiando essenzialmente sull'IRAP e sull'addizionale regionale dell'IRPEF, cioè su imposte pur sempre istituite con legge statale.

Questa ritrosia della Regione nell'esercizio della propria autonomia tributaria trova una spiegazione, oltre che su scelte strettamente politiche, nelle seguenti circostanze. In primo luogo, almeno fino all'aggravarsi della crisi fiscale che ancora ci affligge, la compartecipazione alla fiscalità statale ha assicurato – come si è visto – entrate sufficienti a coprire le ordinarie esigenze di bilancio. In secondo luogo, la tenuità del carico fiscale regionale, favorendo l'insediamento di un consistente apparato industriale, ha agito come fattore di sviluppo del Friuli-Venezia Giulia, fattore che peraltro, nell'attuale congiuntura, mi sembra sia stato in gran parte neutralizzato dalla concorrenza fiscale realizzata dai Paesi confinanti.

⁴ G. Ieraci, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?* In *Istituzioni del federalismo* 1/2012, 157 ss. Nello stesso senso, sia pure con diversi accenti, L. Coen, *Friuli Venezia Giulia*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2013.

In terzo luogo, la crescita della spesa sanitaria, divenuta esponenziale con l'aumentare dell'età media della popolazione e lo sviluppo tecnologico delle cure mediche, si è potuta, almeno finora, finanziare con il ricordato incremento delle quote di compartecipazione al gettito delle entrate statali. Ciò non esclude, peraltro, che la sfida del pieno utilizzo dell'autonomia tributaria regionale – che nel passato si è ritenuto di non raccogliere – possa riproporsi proprio ora, nel momento in cui agli oneri derivanti dall'attuazione del federalismo fiscale (*sub specie* di contribuzione al fondo di perequazione e solidarietà) dovesse accompagnarsi il calo del gettito da compartecipazione derivante dall'attuale crisi economica.

6.– Conclusioni

Le considerazioni finora svolte sui profili finanziari delle Regioni a statuto speciale mi inducono anche ad alcune conclusive riflessioni di carattere generale che riguardano l'istituto regionale in sé.

Andrebbero innanzitutto smentite quelle opinioni secondo cui le Regioni – sia ordinarie che speciali – abbiano ormai poco peso nel nostro sistema nazionale. A smentire tale assunto basterebbe por mente sia alla stabile, pervasiva e quotidiana concertazione Governo-Regioni tramite il sistema delle conferenze permanenti, di fatto esteso a tutti gli àmbiti piú rilevanti delle politiche governative, sia all'influenza politica esercitata dalle Regioni per il tramite delle loro funzioni, soprattutto in materia di ambiente e di pianificazione territoriale.

Semmai, deve osservarsi che, a séguito delle recenti politiche di contenimento delle difficoltà economico-finanziarie, è entrato in crisi in qualche modo l'originario modello di armoniche relazioni delle Regioni con il centro, di cui sono testimonianza l'art. 5 della Costituzione e la ripartizione di funzioni e di ruoli operata dagli artt. 117 e 118 Cost.. Forse sarebbe meglio dire che tale modello è andato via via smarrendosi e, di

fatto, si è sempre più esposto al rischio di centralizzazione. Sta di fatto che, allo stato attuale, abbiamo una Regione poco “legislativa” e molto “amministrativa”, che si è pesantemente sovrapposta come un nuovo ente territoriale ai due livelli di governo sottostanti. E ciò, pur non potendosi negare che il rapporto tra sviluppo e sostenibilità ambientale, l’innervamento dei diritti sociali nelle reti locali, la necessità di declinare a livello decentrato cultura e ricerca, la responsabilizzazione fiscale nella spesa pubblica delle autonomie territoriali richiederebbero, invece, forme sempre più spinte di regolazione e coordinamento e una scala di interventi che sono sicuramente nelle possibilità – oggi ancor più di ieri – dell’istituto regionale.

Da qui la necessità non solo di potenziare la Regione come istituto in sé, ma anche di dare spazio a un regionalismo più compiuto, che recuperi l’idea di Regione che è alla base dell’art. 5 Cost. e delle revisioni costituzionali del biennio 1999-2001. Il che significa richiedere alle Regioni di costituire il punto di sintesi politico-amministrativa dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro; con la conseguente drastica semplificazione del sistema del governo locale e la razionalizzazione delle amministrazioni comunali, dove lo Stato e le sue agenzie (salvo specifiche eccezioni e salvo un certo gradualismo) dovrebbero finire in linea di massima laddove comincia il governo regionale e locale.

Non sfugge a nessuno che la prosecuzione del decentramento nell’ottica del nuovo titolo V dovrebbe condurre a fondarsi sulla esplicita corresponsabilità finanziaria e di governo dei sistemi locali, a poggiare l’impianto regionale su principi e regole esplicite, predeterminate e reciprocamente compatibili, e cioè su indirizzi e garanzie che sono alla base di quella differenziazione possibile tra aree territoriali del nostro paese, che è la prima ragione della funzione legislativa regionale. Ed è evidente che muoversi in questo senso impone un progetto aggiornato ed

organico di Regione che – come acutamente osservato dal prof. Cammelli – cento anni di regionalismo senza le Regioni e quaranta di Regioni senza regionalismo non ci hanno dato. E richiede anche che l’istituto regionale e l’idea di regionalismo, in questo abbrivio di ventunesimo secolo, finalmente si incontrino e facciano anche i conti, in termini di compatibilità, con le riforme avviate in questi anni in sede europea relative all’obbligo di pareggio di bilancio, ai diversi interventi riferibili al *six pack*, all’*europlus*, al fondo europeo di stabilizzazione finanziaria, al *fiscal compact*, e cioè a quei provvedimenti che incidono profondamente non solo sulla sovranità, ma anche sulla forma di Stato dei singoli Stati membri e, quindi, anche sugli stessi livelli di governo infrastatali.