

LUCA ANTONINI

L'assetto finanziario delle autonomie speciali e i vincoli di sistema

SOMMARIO: 1. Il regionalismo italiano tra paradossi della specialità e dell'uniformità – 2. L'inattuazione del principio di differenziazione e l'occasione mancata per "reinventare" la specialità – 3. I regimi di finanziamento delle autonomie speciali: una genesi "politica" – 4. I regimi di finanziamento delle autonomie speciali: una ricchezza regionale indipendente dallo sforzo fiscale – 5. Le differenziazioni all'interno del sistema delle autonomie speciali – 6. Un giudizio di insieme sulla "specialità": la necessità di "sdrammatizzare il politico" – 7. La prospettiva di riforma costituzionale e la scarsa considerazione delle ragioni dell'autonomia regionale: verso Regioni "troppo ordinarie" e Regioni "troppo speciali"?

Il tema dell'assetto finanziario delle autonomie speciali richiede di essere contestualizzato secondo una duplice prospettiva diacronica: la prima rivolta a evidenziare le attuali contraddizioni di sistema, la seconda a considerare in che misura la riforma costituzionale, in fase di definitiva approvazione, si dimostra adeguata a ricomporle. Una volta inquadrato il tema in questi termini, si potrà giudicare la sostenibilità dei regimi finanziari delle autonomie speciali nell'ambito complessivo del regionalismo italiano.

1. Il regionalismo italiano tra paradossi della specialità e dell'uniformità.

Il regionalismo italiano presenta 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, da un certo punto di vista, sempre meno corrispondente alla realtà delle situazioni: molte delle ragioni, peraltro già allora poco trasparenti, che giustificarono l'introduzione dei regimi speciali¹ 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 logica dell'uniformità che ha dominato ogni momento dello sviluppo del principio autonomistico.

¹ Cfr. MOR, *Le regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 204, ss.

Infatti, in quella lunga fase che va dall'inizio del regionalismo ordinario fino alla riforma del Titolo V del 2001, una "politica dell'uniformità", caratterizzata da una straordinaria produzione di regole, ha espresso "oggettivamente la sfiducia negli amministratori regionali e nella capacità di stimolo e di controllo della società locale", spesso misurando il rischio dell'autonomia "assumendo come naturale punto di riferimento le situazioni dove maggiore era l'inefficienza amministrativa e più corrotto il costume"². Il paradosso del regionalismo dell'uniformità, peraltro, è stato quello di non essere riuscito, nonostante oltre mezzo secolo di applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita del Paese. Ha prodotto egualitarismo ma non eguaglianza. Il tessuto delle varie realtà regionali appare, infatti, attraversato da profonde differenze economiche e sociali: basti pensare, ad esempio, quanto la realtà della sanità del Veneto sia diversa da quella della Calabria o come la condizione dell'agricoltura della Lombardia sia differente da quella del Molise³.

Con la riforma del Titolo V, quando è stata inaugurata una nuova fase in cui l'autonomia ha guadagnato, almeno sulla carta, spazi anche esagerati⁴, la stessa logica dell'uniformità ha paradossalmente continuato a guidare lo sviluppo del regionalismo ordinario. In senso inverso rispetto alla fase precedente, si è irragionevolmente rischiato di riconoscere a tutte le Regioni quel livello di autonomia che poteva essere accordato solo alle realtà più evolute. Si sono decentrate in modo imponente competenze legislative ed aboliti controlli secondo un criterio di piana uniformità, anche laddove era invece senz'altro prudente mantenerli, in mancanza peraltro gli strumenti necessari sia a gestire adeguatamente il processo (un Senato federale), sia a garantire un esercizio responsabile dell'autonomia (il federalismo fiscale: l'introduzione di strumenti come i costi e i fabbisogni standard è avvenuta solo con i decreti legislativi del 2011, al punto che per dieci anni le nuove funzioni sono state finanziate sulla base del criterio deresponsabilizzante della spesa storica)⁵. In questo modo la riforma del Titolo V ha contribuito ad estendere il divario tra Nord e Sud, fino a un livello che ormai non ha alcun equivalente all'interno dei Paesi OCSE.

La logica dell'uniformità, che ha quindi segnato tutta la storia delle Regioni ordinarie, ha prodotto, anche in questo caso, ulteriore diseguaglianza.

² TRIMARACHI-BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 256, ss.

³ Cfr. MOR, *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, cit., 205.

⁴ Cfr. ANTONINI, *Federalismo all'Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, *passim*.

⁵ Cfr. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n.1/2, 2014, 35, ss.

2. L'inattuazione del principio di differenziazione e l'occasione mancata per "reinventare" la specialità.

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 Costituzione⁶.

Quella prospettiva, se debitamente percorsa, avrebbe permesso di riequilibrare il sistema regionale, consentendo da un lato di "reinventare la specialità", fondandola non solo in determinati motivi radicati nella realtà oggettiva (il carattere geografico o la presenza di una minoranza linguistica), ma anche in ragioni di "ordine spirituale"⁷, non meramente materiali e contingenti, quali una "domanda sociale di autonomia particolarmente forte, tanto più se essa si collega ad una identità culturale molto sentita"⁸. Dall'altro avrebbe permesso di ampliare l'area dei possibili destinatari di "condizioni e forme particolari di autonomia" rispetto alle realtà storiche della specialità, fondando la nuova asimmetria su una "differenziazione" legata all'esercizio virtuoso dell'autonomia⁹.

In questi termini il fondamento della nuova asimmetria avrebbe trovato giustificazione su un principio di *adaequatio rei et iuris*, peraltro poi potenzialmente aperto, quando se ne fossero verificate le condizioni, al diffondersi di una successiva e più diffusa situazione autonomistica¹⁰. Questa prospettiva avrebbe permesso di sdrammatizzare la questione della "specialità" - evocativa non solo di una dimensione più prettamente politica¹¹, ma caratterizzata anche da una più decisa vocazione alla stabilità della situazione di asimmetria¹² - a favore di formule più razionali e dinamiche, che da un lato avrebbero

⁶ 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.

⁷ Cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 24, ss.

⁸ MOR, *Le regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, cit., 204.

⁹ Cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 124, ss.

¹⁰ Cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 183, ss., dove, in relazione al processo autonomico spagnolo, si accenna ad un "circolo virtuoso dell'autonomia" in forza del quale il maggiore livello d'autonomia inizialmente accordato ad alcune Comunità autonome è stato poi esteso anche alle altre.

¹¹ Peraltro, tale dimensione politica della specialità, spesso è stata funzionale alla rivendicazione di trattamenti che trascendevano le obiettive esigenze di differenziazione.

¹² A questo riguardo, cfr. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 188, ss., dove viene proposta un'analogia con i cd. "hechos diferenciales" del sistema autonomistico spagnolo. Sull'applicabilità di tale disposizione anche alle Regioni speciali, D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116, comma 3, Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2003, 423, ss.;

comunque permesso di non perdere quanto di valido è presente nella stessa esperienza delle autonomie speciali e dall'altro di riportare in equilibrio l'intero comparto regionale.

Nulla di tutto questo è avvenuto: la novità dell'art. 116, III comma, Cost. è rimasta lettera morta, nonostante le iniziative promosse da diverse Regioni¹³. 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.

3. I regimi di finanziamento delle autonomie speciali: una genesi "politica"

Le origini dei regimi finanziari delle autonomie speciali sono risalenti: se negli anni sessanta le autonomie differenziate potevano essere ancora viste come il laboratorio della futura riforma regionale, ben presto hanno cessato di essere un punto di riferimento e anzi, sotto lo scacco di una parabola negativa, negli anni settanta la prospettiva si era già invertita con le stesse autonomie differenziate "a rimorchio" di quelle ordinarie. È proprio in questo contesto che si è sviluppato il fenomeno, prettamente politico, delle "briglie dorate dell'autonomia speciale", nato sotto il segno di un'autonomia "contrattata" caratterizzata, da un lato, dalla sostanziale mutilazione dei poteri previsti dagli Statuti e, dall'altro, dalla sistematica conferma dell'originale modello di finanziamento. La pretesa statale dell'uniformità del modello regionale, ha dovuto così pagare il prezzo, a favore delle Regioni speciali, del mantenimento del modello di finanziamento, costruito invece per dare piena attuazione agli Statuti.

In questo processo si sono strutturati 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)¹⁴. Le differenze principali ormai riguardano la

SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III cost. Il caso della Regione Lombardia*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 57.

¹³ 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

¹⁴ 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,

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 speciali¹⁵ non è 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 Accordi¹⁶ che hanno dilatato *“una sorta di principio negoziale a fondamento e sostegno della specialità, una via procedurale e pattizia all'autonomia”*¹⁷.

E' utile, peraltro, ricordare che il comma 1, dell'art. 27 prevedeva: *“le Regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli Statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei 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”*. La previsione costitutiva, da questo punto di vista, uno dei rari casi di inserimento delle autonomie speciali nel processo di convergenza: tuttavia si può

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.

¹⁵ Cfr. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 22/2006.

¹⁶ Gli accordi in attuazione dell'art. 27 della legge 42 del 2009 sono stati i seguenti:

TAA e PROVINCE AUTONOME

C.d. Accordo di Milano del 30 novembre 2009.

Accordo per la revisione dei rapporti finanziari tra lo Stato, la regione Trentino Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano, del 15 ottobre 2014.

FRIULI VENEZIA GIULIA

Protocollo d'intesa per l'attuazione della legge n. 42/2009 (cd. Accordo di Roma del 29 ottobre 2010)

Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 28 ottobre 2014

VALLE D'AOSTA

Intesa intervenuta a Roma l'11 novembre 2010 tra il Governo e la Valle d'Aosta

SARDEGNA

Accordo tra il ministro dell'economia e delle finanze e la regione Sardegna in materia di finanza pubblica, del 21 luglio 2014.

SICILIA

Accordo tra il ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica, del 9 giugno 2014

¹⁷ DE MARTIN, *Introduzione al Convegno L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione*, Roma, 2015.

certamente dubitare che questa prospettiva sia stata effettivamente realizzata in modo adeguato a ristabilire un rapporto di equità con le autonomie ordinarie.

L'art. 27 prevedeva, inoltre, anche per le Regioni speciali *“il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica”* e quindi la prospettiva dei costi e fabbisogni standard: anche questa però non è stata in alcun modo perseguita negli Accordi, probabilmente perché avrebbe fatto emergere il differenziale rispetto ad una spesa giustificata, nonostante si sarebbe potuta dimostrare molto utile alle stesse autonomie speciali nel riparto dei fondi tra i propri Comuni. L'unico aspetto di rilievo è stato semmai quello di avere previsto negli Accordi l'adeguamento alla riforma dell'armonizzazione dei sistemi contabili, la cui immediata applicabilità alle Regioni speciali era stata esclusa dalla Corte costituzionale.

In ogni caso, anche in forza dei suddetti Accordi il quadro finanziario delle Regioni speciali può essere ricostruito nei termini che seguono.

Valle D'Aosta

A decorrere dal 2011 è assegnato alla Regione Valle D'Aosta l'intero gettito delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio (imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle società, imposta sulle successioni), dell'IVA, 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.

In base all'accordo *“Rollandin-Calderoli”* è stata disposta l'eliminazione della somma sostitutiva dell'IVA da importazione che lo Stato versava alla Regione fin dal 1993, con la riduzione progressiva dell'assegnazione statale sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione e la sua successiva abrogazione nel 2017. Inoltre, con lo stesso Accordo è stato attribuito alla Regione l'intero gettito delle imposte erariali sulla rendita e sul patrimonio percepite nel territorio regionale, tra le quali l'Irpef, l'imposta sul reddito delle società, le ritenute sui premi e sulle vincite, l'imposta sulle successioni e sulle donazioni. Infine, nell'accordo è stabilita l'assegnazione alla Regione di dieci decimi sul gettito dell'Iva oltre che l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica, sui tabacchi, sulla benzina e gas erogati dagli impianti di distribuzione localizzati nel territorio regionale, il gettito delle imposte sulle assicurazioni.

In sintesi quindi si è giunti a una cessione totale del gettito delle principali tasse e imposte erariali percepite sul territorio, a seguito dell'assunzione da parte della Regione dei costi connessi al trasporto ferroviario regionale. Il nuovo assetto dell'autonomia finanziaria della Valle D'Aosta è stato inoltre completato con la concessione alla Regione stessa di istituire, con legge propria, tributi locali o determinare le variazioni delle aliquote o delle agevolazioni che gli enti locali.

Friuli Venezia Giulia

Sono attribuiti alla Regione Friuli Venezia Giulia i 6/10 dell'Irpef, i 4,5/10 dell'Irpeg, 9,1/10 dell'Iva, i 9/10 di altre poche imposte e, con la finanziaria 2008 il 29,75 % del gettito dell'accisa sulle benzine e il 30,34 % del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella Regione; la legge di stabilità per il 2014 ha poi aumentato l'aliquota della compartecipazione al gettito dell'accisa sui tabacchi da 9 decimi a 9,19 decimi. Rimane invece ancora sostanzialmente controversa, nonostante gli Accordi, la questione compartecipazione della Regione al gettito Irpef generato dai redditi da pensione prodotti, ma non riscossi, in ambito regionale.

Province autonome Trento e Bolzano

Con i vari Accordi siglati le Province autonome di Trento e Bolzano hanno visto estendersi il principio del ritorno dei 9/10 di pressoché tutti i tributi riferibili al territorio della Regione e delle Province; contemporaneamente hanno rinunciato a trasferimenti statali (per un importo annuo per ciascuna Provincia pari a circa 500 milioni) e si sono assunte gli oneri finanziari relativi all'esercizio di ulteriori funzioni statali. La compartecipazione è stata, quindi, estesa a voci prima non previste, quali, ad esempio, le accise sui prodotti petroliferi e sugli altri prodotti energetici, l'imposta sulle assicurazioni, l'imposta sui giochi, il contributo dei residenti al servizio sanitario nazionale sui premi assicurativi RCA, l'IVA sui prodotti importati, l'IRES e le imposte sostitutive sulle rendite finanziarie.

Il suddetto principio è stato peraltro potenziato dalla previsione di cui al nuovo articolo 75 bis dello Statuto, che dispone il recupero non solo delle entrate percepite nel territorio, ma anche di quelle afferenti all'ambito regionale e provinciale, benché affluite a uffici situati fuori dal territorio di riferimento. Inoltre, per quanto riguarda i tributi locali istituiti con legge dello Stato, le Province autonome sono state legittimate ad autorizzare gli enti locali a modificare le aliquote e a introdurre deduzioni, esenzioni o agevolazioni.

Sicilia

Alla Regione Sicilia è conferito il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di produzione (ora, accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto.

Una questione ancora aperta è quella inerente all'art. 37 dello Statuto, perché con la riforma tributaria degli anni '70 venne disposta l'abrogazione di una serie di tributi compresi nel sistema delle entrate regionali e venne spostata la riscossione dal luogo di produzione del reddito (ovvero il luogo sede delle imprese) al domicilio fiscale del

contribuente, limitando di molto nella sostanza – anche se non nella forma – il regime finanziario prefigurato dall’art. 2 del d.P.R. 1074/1965 (che recava attuazione, appunto, dell’art. 37 dello statuto), ovvero la spettanza alla Regione di tutte le entrate tributarie statali riscosse sul territorio regionale. Da qui è scaturito un imponente contenzioso costituzionale e di recente l’art.11 del decreto legge n. 35 del 2013 ha posto le basi per una revisione del meccanismo a partire dal 2016, aprendo alla possibilità di una “ridefinizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana” e al “simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato”¹⁸.

Inoltre, già riguardo all’attuazione del comma 4, dell’articolo 27 della legge n. 42/2009 si era posta la questione, che rimane tutt’ora aperta, della previsione di una forma di compartecipazione al gettito delle accise sugli oli minerali raffinati in impianti ubicati in Sicilia. Proprio in Sicilia, infatti, avviene la raffinazione di circa il 40% della produzione nazionale, equivalente come gettito a circa 8 miliardi di euro l’anno che attualmente entrano nelle casse dello Stato, mentre la Regione subisce l’inevitabile carico ambientale che ne consegue. Del resto, nelle altre Regioni a statuto speciale non opera la riserva di gettito in favore dello Stato delle accise ma, sia pure con quote variabili, sono riconosciute quote di compartecipazione. A fronte di questo aspetto rimane, in ogni caso, ancora aperta la questione della mancata attuazione dello Statuto in tutte quelle materie che la Regione sarebbe tenuta a finanziare in proprio.

4. I regimi di finanziamento delle autonomie speciali: una ricchezza regionale indipendente dallo sforzo fiscale.

La lettura del quadro complessivo dei regimi di finanziamento delle autonomie speciali consente di rilevare 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”¹⁹ sostanzialmente indipendentemente dallo sforzo fiscale autonomo di tali aree.

Lo conferma la 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, come si vedrà, 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

¹⁸ Cfr. AA.VV., *La potestà tributaria siciliana: profili ricostruttivi e prospettive*, Palermo, 2011, in www.uckmar.net/

¹⁹ ARACHI - ZANARDI, *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna 2000.

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.

Alcuni esempi meritano di essere citati. Da un confronto tra la regione Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano, emerge che a favore del turismo (materia di competenza esclusiva anche della regione Veneto e per la quale quindi esiste una parità di competenze) la provincia di Belluno nel 2013 è riuscita ad impegnare solo 1 milione di euro (la intera regione Veneto 17 milioni). Nello stesso anno la provincia di Trento ha potuto impegnare ben 57 milioni e la provincia di Bolzano 38 milioni. In T.A.A. una famiglia povera (sotto i 13.500 e annui) con almeno due figli riceve un assegno, che può raggiungere circa 450 al mese; in Veneto c'è solo un esiguo "bonus famiglia" concesso *una tantum* e solo per le famiglie con parti trigemellari o con più di 4 figli; un dottorando che sceglie di studiare fuori dal Trentino riceve una borsa di studio che può arrivare fino a euro 700 al mese; un insegnante guadagna 1/3 in più di un insegnante veneto (euro 2.480 contro i 1.697 mensili in veneto); per l'avvio di una impresa si può beneficiare di contributi a fondo perduto che possono arrivare fino al 40% della spesa sostenuta e di mutui fino a € 30.000; un'impresa che vuole ristrutturarsi riceve contributi che possono arrivare anche a 3 ml di euro; le imprese non pagano l'aliquota Irap del veneto (3,9%), ma una più bassa: 3,44% nella provincia di Trento o 2,88% a Bolzano. Inoltre l'Irap è stata azzerata dal 2013 per 5 anni alle nuove imprese.

Si tratta di divari che non richiedono alcun ulteriore commento.

In ogni caso 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"²⁰. 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 speciali²¹. 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.)

²⁰ 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

²¹ Cfr. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in www.federalismi.it

e che soprattutto giunge nel 2015 con le sentenze nn. 19 e 46 del 2015²² 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 Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata. A questo effetto non si sottraggono certamente le autonomie speciali”*.

5. Le differenziazioni all'interno del sistema delle autonomie speciali.

Da ultimo, è importante constatare che lo stesso comparto delle autonomie speciali si presenta profondamente differenziato quanto alla concreta allocazione e alle modalità effettive di esercizio delle funzioni.

Lo evidenzia già *prima facie* una semplice analisi, meramente numerica, dei decreti di attuazione degli Statuti emanati sino ad oggi, da cui emerge un'attività regionale molto intensa in alcuni casi ed evanescente in altri²³. Soprattutto la differenziazione è dimostrata, oltre che dal dato quantitativo, dall'analisi qualitativa dei decreti emanati. Una analisi comparativa sulle norme di attuazione adottate dimostra, infatti, che nella Regione Trentino-Alto Adige si è riusciti ad utilizzare al massimo lo strumento “bilaterale” al fine di governare “in proprio e bene” pressoché tutti gli aspetti della cura di interessi concreti, soprattutto al livello delle due Province autonome. In termini simili anche in Friuli-Venezia Giulia e in Valle d'Aosta le norme di attuazione hanno rappresentato un potente strumento per conquistare settori all'autogoverno. Anche la Regione Sardegna è riuscita a far approvare le importanti norme di attuazione concernenti il c.d. “federalismo amministrativo”, innescando un trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali in gran parte modellato sul d.lgs. n. 112 del 1998, nonché altre concernenti un settore strategico come quello del trasporto pubblico locale.

Per quel che riguarda la Sicilia, invece, lo strumento delle norme di attuazione è stato utilizzato soprattutto come un mezzo per assicurarsi risorse economiche e per presidiare gli istituti di privilegio degli organi politici e amministrativi. L'autogoverno tramite la concreta cura di interessi pubblici, tramite la gestione di funzioni amministrative, invece, è restato decisamente in secondo piano.

²² Cfr. al riguardo BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione* in *Le Regioni*, 2015.

²³ Sardegna norme di attuazione: nr. 26

Sicilia norme di attuazione: nr. 35.

Friuli Venezia Giulia norme di attuazione: nr. 43

Valle d'Aosta norme di attuazione: nr. 52

Trentino Alto Adige norme di attuazione: nr. 180

6. Un giudizio di insieme sulla "specialità": la necessità di "sdrammatizzare il politico"

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 (ad esempio, ormai risale a circa vent'anni fa la quietanza liberatoria con cui l'Austria ha ritenuto chiusa la questione altoatesina), 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 competenziali²⁴.

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: basti considerare che le quindici Regioni ordinarie impegnano per il personale complessivamente 2,3 miliardi di euro, quando Sicilia da sola, per la stessa voce di spesa, impegna 1,7 miliardi! Il confronto con il Veneto (conta circa gli stessi abitanti, 221 dirigenti e 2.664 dipendenti) è abnorme: in Sicilia il dato quasi si decuplica (per un totale di 20.288 dipendenti). Si tratta evidentemente dell'utilizzo della spesa regionale prevalentemente a favore di forme impazzite di ammortizzatore sociale (con però sacche di privilegi assolutamente ingiustificate) che condannano al declino l'intera Regione, quasi completamente privata di ogni politica - e conseguente spesa - in tema di investimenti infrastrutturali.

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. Il vero fatto differenziale rilevante, più che quello oggettivo della presenza di minoranze linguistiche o di ragioni storiche superate, dovrebbe essere quello della prova concreta, *in actu exercitu*, fornita nell'esercizio dell'autonomia.

²⁴ Cfr. la nt. 13.

In questi termini s'imporrebbe una sdrammatizzazione dell'elemento "politico" e un confronto, per dirla à la Derrida²⁵, decostruttore con la tradizione della specialità, rivolto al superamento del carattere prettamente politico della stessa e diretto a favorire lo sviluppo della differenziazione e dell'autonomia, intese però nella dimensione semantica difensiva, ma nella loro valenza complessiva e dinamica, idonea ad includere i valori di creatività, responsabilità e solidarietà.

7. La prospettiva di riforma costituzionale e la scarsa considerazione delle ragioni dell'autonomia regionale: verso Regioni "troppo ordinarie" e Regioni "troppo speciali"?

A differenza di altre esperienze comparate, l'ordinamento italiano, attraverso la riforma costituzionale in fase di definitiva approvazione, si sta però muovendo in una direzione molto diversa, che sembra, anziché correggere, confermare e rafforzare gli elementi di contraddizione del regionalismo italiano.

La riforma, è noto, persegue un forte intento di ricentralizzazione (ben oltre le ragioni che lo giustificano)²⁶, 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"²⁷. 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 efficienza²⁸. 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.

²⁵ Cfr. DERRIDA, *Politiche dell'amicizia*, trad. it. Chiurazzi, Milano, 1995, 99, ss.

²⁶ Cfr. MANGIAMELI, *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

²⁷ A. D'ATENA, *Intervento conclusivo al Convegno su Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014

²⁸ Per un'analisi sui sistemi regionali di organizzazione sanitaria, ovvero sul "doppio volto della sanità italiana", cfr. ANTONINI, *Federalismo all'italiana... cit.*, 57, ss.

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.

Quanto alla riforma dell'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie, se senz'altro opportuna è stata la decisione di costituzionalizzare costi e fabbisogni standard, denominati, per evitare inglesismi nella Costituzione, "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza", senza alcuna logica, se non quella di perseguire aprioristicamente un centralismo, viene portata nella competenza esclusiva statale l'intera materia del coordinamento della finanza pubblica. Non si avranno quindi più di *principi* di coordinamento, ma solo vere e proprie *regole* di coordinamento: è un passo indietro contraddittorio²⁹, che tradisce le oggettive esigenze di riforma in questo ambito, che erano quelle di 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 esogeni)³⁰ su questo versante della autonomia impositiva riforma tentata con la legge n. 42 del 2009, si struttura come un modello di *representation without taxation*³¹ quanto alle Regioni e di finanza "infernale" (si perdoni il realismo del termine) quanto ai Comuni³². Non era quindi il caso di fare passi indietro in quest'ambito. Portando la materia del coordinamento della finanza pubblica dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale, si verifica peraltro 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,

²⁹ Cfr. GALLO, *La crisi del federalismo fiscale*, relazione svolta al convegno IFEL del 22.09.2015, *I Comuni che servono all'Italia*, che evidenzia come "ogni tributo proprio della Regione" verrebbe ad assumere sempre carattere "derivato", con "un significativo passo indietro a prima della riforma del 2001", al punto di reintrodurre "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 continenza, 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".

³⁰ Cfr. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale*, cit., 36 ss.

³¹ Così D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 218.

³² 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). Cfr, al riguardo, ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale... cit.*, 44.

sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)” e, dall’altro, a imporne un carattere necessariamente transitorio³³. 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).

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 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”³⁴. 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 speciali³⁵, e in particolare alle regione Sicilia, a

³³ Sent. n. 193/2012.

³⁴ A. D’ATENA, *Intervento conclusivo*, cit.

³⁵ 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

cui peraltro, la mancata applicazione dei costi standard, costituisce, dato l'eccesso di spesa ingiustificata prima evidenziato, un assurdo istituzionale.

Volendo evitare di concludere in termini solo negativi si può forse evidenziare che in forza del superamento del regime di doppia fiducia verso Camera e Senato (e relative diverse maggioranze), il sistema nazionale dovrebbe guadagnare una maggiore stabilità. Si tratta di una condizione che, facendo venir meno l'atavica precarietà dei Governi che ha caratterizzato da sempre la nostra Repubblica, è probabilmente destinata a 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.

Forse anche la prospettiva di revisione degli Statuti potrebbe trovare, in questo contesto di ritrovata stabilità dei Governi, una nuova considerazione. Tuttavia, 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 immediate le possibilità di riforma e di riequilibrio del sistema.

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)".
