

ANDREA PIRAINO

Per una critica del modo “pattizio” di regolare l’assetto finanziario delle Regioni speciali

SOMMARIO: 1. Il punto di equilibrio da ricercare – 2. L’esigenza di ancorare l’assetto finanziario a parametri oggettivi – 3. Aspetti problematici del meccanismo dell’intesa

1. Il punto di equilibrio da ricercare

Scriveva nel 1901 (su *La Croce di Costantino* del 22 dicembre), a proposito del riscatto del Mezzogiorno, Luigi Sturzo: “Lasciate che nel Meridione possiamo amministrarci da noi, da noi designare il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere le responsabilità delle nostre opere, trovare l’iniziativa dei rimedi ai nostri mali” e le sproporzioni via via si abatteranno seguendo una strada “senza ingiustizie e senza odi e rancori”. Ed aggiungeva e precisava, poi, negli anni successivi: “L’autonomia non è la ricerca e la celebrazione dell’autoreferenzialità delle singole istituzioni ma la condizione di base per la realizzazione di rapporti interistituzionali collaborativi, cooperativi, federativi”.

È questo, io credo, a tanti anni di distanza e dopo l’approvazione della Costituzione repubblicana e la riforma del Titolo V, il punto di equilibrio che deve essere ancora raggiunto e che la nuova riforma costituzionale in *itinere* di certo non facilita.

Innanzitutto, perché -come è stato anche detto in alcuni interventi di questa mattinata- la riforma renziana ribadisce la persistente validità di un doppio modello di istituzioni regionali pur in presenza dei gravi squilibri economico-sociali ma anche ordinamentali e di finanza pubblica che si devono registrare tra le varie Regioni anche nella ripartizione delle risorse non commisurate né alle funzioni esercitate né ai costi *standard* secondo criteri oggettivi rapportati alle diversità dei singoli territori. E poi perché la previsione di procedure negoziali nell’adeguamento degli statuti delle Regioni speciali ai principi ed agli indirizzi della riforma non porta con sé soltanto il pericolo che la partecipazione regionale si trasformi in una *facoltà di veto* al cambiamento degli equilibri cristallizzati negli statuti ma anche e forse più facilmente che agevoli l’affermarsi di un *potere di imposizione* dello Stato che, nel confronto negoziale con la singola Regione, può fare valere tutta la cifra della forza di cui dispone, così determinando delle *intese* dai contenuti più diversi (in base alla capacità negoziale delle singole Regioni) che quasi certamente finiranno per impedire

qualsiasi forma di coordinamento e, soprattutto, per mettere in pericolo la stessa unità *repubblicana*, retrocessa a semplice unità *nazionale*.

Naturalmente molto, a questo proposito, dipenderà dal modo in cui verrà definita l'*intesa* di cui al 13° comma dell'art. 39 del ddl. costituzionale: se si tratta di un'*intesa* in senso *debole* o in senso *forte*. Al dato attuale, se ci si ferma alla lettera del testo -tenuto conto che la legge costituzionale 2/2001 per la modifica dello Statuto speciale della Sicilia o delle altre Regioni, quando l'iniziativa è assunta a livello centrale da parte del Governo o di esponenti del Parlamento, prevede che l'Assemblea regionale esprima il proprio *parere* (entro due mesi) -la propensione dovrebbe essere per una *intesa forte* che co-determini paritariamente i contenuti dell'adeguamento degli statuti speciali al modello costituzionale e quindi elevi il principio di leale collaborazione o di cooperazione a fondamento di un sistema pattizio in cui la posizione istituzionale di Stato e Regioni (speciali) è *paritaria*.

Ma questa conclusione, a parte che dovrebbe fare i conti con la circostanza che la previsione dell'*intesa (forte)* non cancella comunque la necessità che le modifiche statutarie debbano essere sottoposte all'approvazione del Parlamento, contrasta un po' con tutta la logica prevalente della riforma costituzionale che tende a ricentrare in senso statale tutto il baricentro dei poteri in ordine alle politiche pubbliche e quindi a resettare il rapporto Stato-Regioni in senso *gerarchico*.

Come che alla fine sarà, ciò che non si potrà discutere è la divisione che il movimento regionale continuerà a far registrare sia tra Regioni ordinarie e Regioni speciali -spesso, queste ultime, arroccate a difesa di privilegi oggi indifendibili- sia soprattutto tra singole Regioni speciali che, sempre più legate al principio di negoziazione bilaterale con lo Stato, fanno registrare una ripartizione delle funzioni legislative ed amministrative e delle finanze pubbliche assai diseguale.

2. L'esigenza di ancorare l'assetto finanziario a parametri oggettivi

E qui emerge in tutta la sua rilevanza la problematica dell'assetto finanziario delle Regioni che, pur restando ancorato ai principi contenuti nell'articolo 119 Cost., oggi rileva maggiormente per l'enfasi posta sul rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e sull'attuazione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario assegnato alla regolazione della legge statale.

Ma andiamo con ordine e cerchiamo, prima di fare qualche osservazione di carattere generale, di ricordare brevemente le linee essenziali del sistema finanziario delle Regioni a statuto speciale.

Com'è noto, esso è strutturato in modo da garantire risorse provenienti dall'istituzione di *riserve* e di *compartecipazioni* a tributi erariali secondo un criterio che riconosce a ciascuna Regione o l'intero ammontare o una percentuale dei tributi riscossi. Ciò che, però, rileva subito è che tale attribuzione di risorse non è commisurata alla

assegnazione delle funzioni da esercitare secondo quanto definito dalla formulazione delle varie norme di attuazione.

Per esempio, con riferimento alla Regione siciliana, il processo devolutivo delle competenze statutarie e quello relativo al completamento dell'assetto finanziario non hanno proceduto mai in maniera armonica ed in equilibrio tra loro. Lo ha affermato la Corte Costituzionale in tutta una serie di sentenze tra cui la n. 138/1999 e la n. 97 del 2013, sottolineando che si tratta di "un sistema di finanziamento che non è stato mai interamente ed organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da fare coincidere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio delle funzioni e relativi oneri finanziari". E lo ha 'certificato', nelle sue considerazioni conclusive, la famosa Commissione Brancasi che, dopo avere descritto la questione dell'equilibrio risorse-funzioni come un processo caratterizzato da una significativa asimmetria tra devoluzione delle risorse ed effettivo esercizio delle funzioni, ha pure evidenziato che "se il disegno statutario avesse trovato attuazione sul versante delle competenze, la Regione neppure con il più ampio incremento delle entrate tributarie di sua spettanza sarebbe stata comunque in grado di esercitare le nuove funzioni senza destinare ad esse parte delle sue pregresse risorse".

Insomma, con un sistema che assegna le risorse finanziarie a ciascuna Regione speciale a prescindere dalle competenze effettivamente attribuite e svolte e comunque in base ad una percentuale o anche al totale dei tributi riscossi sul territorio, il minimo che può accadere è una diseguaglianza di finanziamenti e di risorse tra le singole Regioni speciali. Per non dire della assoluta illogicità di quei casi (Aosta, Bolzano, Trento) che ricordava De Martin, in cui il volume delle risorse assegnate supera il totale dei tributi prodotti dal territorio, creando così un vero e proprio *surplus* di finanziamenti che realizza una condizione di privilegio non solo nei confronti delle altre Regioni speciali ma anche di quelle ordinarie.

Ma prima di concludere sul punto, bisogna altresì ricordare che, poiché il 4° comma dell'art. 27 della Legge 42/2009 prevede che "a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a statuto speciale le norme di attuazione dei rispettivi statuti dovranno definire le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi ed a accise", è necessario prima concordare quali siano queste ulteriori funzioni -se quelle addizionali rispetto alle funzioni attribuite alla Regione dallo Statuto o quelle per le quali la Regione non ha ancora assunto l'esercizio (siano o meno previste dallo Statuto)- e poi individuare quali siano le modalità di finanziamento aggiuntive. Sapendo che lo Stato sostiene che il trasferimento alla Regione di funzioni che rientrano tra quelle attribuite dallo Statuto esclude il riconoscimento di risorse aggiuntive mentre la Regione afferma che le risorse aggiuntive vanno riconosciute per tutte le funzioni non ancora esercitate ed al cui trasferimento si dovesse provvedere con nuove norme di attuazione.

Per intendere di che cosa stiamo parlando, basta sapere che in Sicilia la somma dei costi stimati delle funzioni ancora in capo allo Stato è di circa 8.323.568.299 di euro: *Istruzione scolastica* (4.880.867.384), *Istruzione universitaria* (732.231.000), *Politiche sociali e della famiglia* (230.194.000), *Politiche della salute* (2.480.275.915).

Il che significa che è inimmaginabile che si possa provvedere al finanziamento di queste funzioni con quote di compartecipazioni a tributi erariali di spettanza regionale e che l'unica realistica possibilità è quella di attribuire alla Regione alcuni cespiti aggiuntivi rispetto a quelli finora riconosciuti perché applicabile ad essi il criterio della capacità fiscale maturata nel territorio regionale ancorché riscossi fuori.

È una questione, come noto, molto dibattuta che ha alimentato un ampio contenzioso finanziario tra Stato e Regione ma anche, bisogna riconoscerlo, l'unica soluzione in grado di superare i vincoli interpretativi posti dalle norme di attuazione.

In ogni caso, non si tratterebbe di un meccanismo creativo di alcun privilegio né nei confronti delle singole Regioni a statuto speciale né nei confronti delle Regioni ordinarie. Che, tutte, potrebbero ben usufruire dello stesso criterio, tenuto conto che la distribuzione delle funzioni sia legislative che amministrative è lungi dall'essere completata, anche a seguito della riforma costituzionale in *itinere*, e che comunque il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse non è certo più applicato negli ordinamenti delle Regioni a statuto ordinario che in quelli a statuto speciale e quindi determina anche nel versante ordinario Autonomie ancora non pienamente responsabili come avviene del resto anche per quelle delle Regioni speciali.

Naturalmente, con ciò non si vuol dire che non si registrano situazioni di ingiustificate disparità di trattamento, con interventi sperequativi che generano disegualianze notevoli nell'esercizio dei diritti civili e sociali, nel godimento delle reti di servizi e di tecnologie informatiche, nella fruizione delle infrastrutture, nella formazione dello sviluppo ed in quant'altro si consideri. Si vuole, però, sottolineare che condizioni di vantaggio, di privilegio, di favore, di preferenza si registrano sia con riferimento ai due tipi di Regione che alle singole Regioni. Basti pensare, ad esempio, alla situazione infrastrutturale della Sicilia o a quella dello sviluppo economico della Calabria o, ancora, a quella delle reti tecnologiche di tutto il Mezzogiorno per rendersi conto che i privilegi non sono univocamente allocati e non caratterizzano solo alcuni tipi di Autonomie.

In particolare, quando tutto il meccanismo della spesa pubblica non gira secondo il criterio dei fabbisogni e dei costi *standard* e l'ancoramento a parametri oggettivi è più che altro un semplice auspicio!

3. Aspetti problematici del meccanismo dell'intesa

Accennato nel merito ad alcune essenziali considerazioni dell'assetto finanziario delle Regioni speciali, è possibile passare ora ad una breve valutazione in ordine alle modalità

del coordinamento di questi sistemi finanziari e tributari con l'ordinamento nazionale ed i suoi vincoli non solo *ex art.* 119 ma anche 81 della Costituzione.

Dando per scontati tutti i passaggi che sarebbero richiesti per arrivare ad una definizione argomentata del modello prescelto e non volendo ripetere quanto detto fin qui nei lavori di questa mattina in ordine alla riforma costituzionale ed alla sua differita applicabilità alle Regioni a statuto speciale, ciò che allora è necessario sottolineare è che è proprio da quest'ultima riforma che viene sancita ed elevata a sistema la connotazione pattizia che l'autonomia speciale è chiamata ad assumere nella convinzione di evitare che modifiche unilaterali non volute si possano abbattere sugli statuti speciali più o meno tutti nati da intese o accordi, anche, internazionali. Invero, bisogna anche dire che il meccanismo dell'intesa è previsto come modulo organizzativo per regolare i rapporti Stato-Regioni in altri ambiti specifici. Si pensi, ad esempio, al testo dell'attuale 3° comma dell'art. 116 Cost. che richiede una legge approvata da entrambe le Camere sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata per riconoscere alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni di autonomia in ordine alle "materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e (a)le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente alla organizzazione della giustizia di pace, n) e s)". Il che già induce a ritenere che il metodo del patto, dell'accordo tra Stato e Regioni speciali sia per modificare gli statuti che per affermare le istanze unitarie di coordinamento della finanza e del sistema tributario non crea alcuna condizione di separatezza ordinamentale delle Regioni a statuto speciale da quelle ordinarie e, soprattutto, non le pone in posizione di privilegio, tenuto conto che anche quelle ordinarie possono accedere ad una forma di autonomia differenziata che, di per sé, non è meno ampia ed incisiva di quella speciale.

Ma non è questo il punto. A mio giudizio, rileva molto di più, invece, che il meccanismo dell'intesa, ovunque e comunque applicato, obbliga le Regioni (poco importa se) a statuto speciale a contrattare con lo Stato in forma *individuale*. Si pensi, ad esempio, al procedimento per la formulazione delle norme di attuazione degli statuti speciali nel quale agisce una Commissione paritaria, costituita da un numero di membri di pari entità in rappresentanza dei Governi dello Stato e della Regione. O all'*iter* di adozione delle norme che secondo l'art. 27 della legge 42/2009 concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario e sono demandate alla stessa Commissione paritaria per la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione.

Ora, poiché in questi casi non esiste un obbligo del Governo né di conformarsi all'accordo raggiunto in seno alla Commissione né di concludere il procedimento con l'emanazione di un decreto legislativo, ne risulta in tutta evidenza che soltanto nominalmente la posizione delle due istituzioni è paritaria e le loro decisioni sono realmente frutto di una comune convinzione. Perché in effetti è lo Stato che ha l'ultima parola e, comunque, può fare valere -in via fattuale- la sua posizione di forza o facendo venire meno versamenti dovuti o sottraendo risorse proprie della Regione o imponendo

accordi-capestro come quello negoziato dalla Sicilia e che l'ha indotta a rinunciare ai contenziosi con lo Stato per un valore di 5 miliardi a fronte di un indennizzo, pronto cassa, di 550 milioni di euro.

Insomma, la strada della leale collaborazione imposta individualmente alle singole Regioni a statuto speciale -oltre a non avere fatto crescere un comparto regionale unitario- invece di esaltare ha depotenziato l'autonomia delle Regioni speciali. Spesso determinando, in un gioco di azioni e reazioni, non la ricerca di un riconoscimento del sacro diritto all'autogoverno ma la rincorsa per la conquista di rendite di posizioni e di privilegi. E ciò rafforzato proprio da queste prassi degli accordi a seguito dell'istituzione presso la Conferenza Stato-Regioni di tavoli di confronto tra il Governo e ciascuna Regione speciale per individuare le linee-guida, gli indirizzi e gli strumenti del concorso delle Regioni agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie.

Stando così le cose, una conclusione allora si impone per definire l'assetto della finanza delle Regioni speciali al meglio delle esigenze di una autonomia non referenziale ma federale. Che riconosce, cioè, la diversità ma nell'ambito di una realtà unitaria. E la conclusione è proprio quella che già più di cento anni fa Luigi Sturzo perseguiva nella sua azione di dirigente dell'ANCI: un ordinamento finanziario e tributario -allora, dei Comuni, oggi, per quello che ci interessa, delle Regioni a statuto speciale- autonomo, pluralista ma a coordinamento statale. Non più negoziato singolarmente in Commissioni paritetiche o Tavoli di concertazione. Ma deliberato, verrebbe da dire: solennemente, dal Parlamento con una legge però *bicamerale*. Pienamente partecipata, cioè, dal costituendo nuovo Senato della Repubblica.

Solo che qui emerge purtroppo in tutta la sua evidenza il diverso indirizzo perseguito dalla riforma costituzionale in *itinere* che all'art. 39 comma 13° prevede la revisione degli statuti delle Regioni speciali sulla base di *intese* da raggiungere con lo Stato. Circostanza questa, che, come cennato, non costituisce sicuramente il modo migliore né per la costruzione di un ordinamento *pattizio* né, tanto meno, per la definizione di un ordinamento *paritario*. Si sa bene, infatti, che la contrattazione *one to one* pone in posizione di vantaggio e quindi di dominanza il soggetto che dispone della maggiore cifra di forza e quindi, che, lungi dal porre le Regioni speciali in una condizione di privilegio, le relega in una insormontabile minorità politica ed istituzionale.

Speriamo che questa sorte possa essere risparmiata alle Regioni speciali almeno per quanto riguarda il loro assetto finanziario, riconsiderando quella che è la normativa ordinaria (art. 27 legge 42/2009) di riferimento, e quindi a prescindere dalla riforma costituzionale. Che, comunque, avrebbe potuto finalmente superare il doppio regime regionale (ordinario e speciale) introducendo un ordinamento *comune* di tipo federale all'interno del quale poi ogni singola istituzione regionale avrebbe visto riconosciuta, a partire dalla specifica identità, la fisionomia che le è propria e quindi il regime giuridico autonomo che più le si adatta. Ma, purtroppo, non sembra questa la stagione



dell'innovazione e quindi dovremo rassegnarci a dibattere all'interno di vecchi parametri ordinamentali.