

Fondi vincolati, interventi strutturali dello Stato e competenze delle Regioni: le conseguenze della natura sostanziale della legge di bilancio e del «principio di anticiclicità»

di Chiara Bergonzini*
(6 novembre 2018)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2018)

1. Può lo Stato, per promuovere l'agroalimentare *Made in Italy* e attrarre investimenti in Italia, istituire un fondo a destinazione vincolata presso il Ministero delle politiche agricole, senza incorrere in un'invasione illegittima delle competenze regionali?

Partendo da questa domanda – che la Regione Campania ha posto in riferimento ad una previsione della legge di stabilità per il 2015 (art. 1, co. 202, l. n. 190/2014)¹ – la Corte costituzionale, con la sentenza n. 61/2018, sembra aprire un nuovo capitolo dell'annosa controversia fra Stato e Regioni in materia di fondi vincolati, mettendo da parte il criterio della prevalenza, che ha caratterizzato la cd. giurisprudenza della crisi, per tornare ad indicare come maestra la via della leale collaborazione²; per di più fondando quest'ultima – e qui sta uno di profili di novità della sentenza in commento – sulla natura sostanziale della legge di bilancio definitivamente sancita dalla riforma costituzionale del 2012 (attuata dalla legge n. 163 del 2016³) e sulle sue conseguenze rispetto alle grandi decisioni nazionali di spesa.

1 Il fondo è fatto rientrare in un “piano straordinario” di azioni originariamente previste dal d.l. n. 133 del 2014, *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive* (conv. con mod. nella l. n. 164 del 2014), che la legge di stabilità per il 2015 ha contestualmente rifinanziato.

2 Secondo L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it* n. 12/2018, p. 14, la sentenza in commento «assurge a diventare un leading case sui rapporti fra Stato ed enti territoriali». Sul tema della leale collaborazione, nell'impossibilità di citare la sterminata dottrina sul tema, v. per tutti le considerazioni d'insieme di R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, intervento al Seminario *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, in www.robertobin.it.

3 Su cui sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *federalismi.it* n. 9/2017.

La somma in discussione è relativamente modesta⁴, e la questione di per sé non certo nuova: secondo la Regione, l'istituzione del fondo vincolato investe «materie di competenza regionale piena (agricoltura) o, al più, concorrente (commercio con l'estero)»⁵ e, anche qualora la si ritenesse ascrivibile al titolo di competenza esclusiva statale «tutela della concorrenza», sarebbe «comunque illegittima, per non aver previsto, nella regolazione e gestione del fondo, strumenti di concertazione con la Regione, in attuazione del principio di leale collaborazione»⁶.

E in effetti la motivazione prende le mosse proprio avallando l'interpretazione regionale della norma impugnata, che per la sua formulazione non solo «interseca sicuramente la competenza regionale residuale in materia di agricoltura» ed innegabilmente incide anche nell'ambito della competenza concorrente «commercio con l'estero», ma soprattutto non è riconducibile alla «tutela della concorrenza», riservata allo Stato, perché «non appare sufficientemente strutturata per assumere in modo univoco questa peculiare identità finalistica»⁷. Da tale premessa, tuttavia, la Corte non fa direttamente conseguire una dichiarazione di illegittimità (parziale) della disciplina statale⁸; invece, con un significativo richiamo alla nota sentenza n. 303/2003⁹, prende spunto proprio dalla correttezza dell'inquadramento operato dalla Regione ricorrente per impiantare una «riflessione più approfondita sui rapporti tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali» (p.to 2 *Diritto*), articolata in quattro passaggi.

2. Il primo passaggio è lessicale, perché testualmente l'accento cade sull'interpretazione dinamica del redivivo interesse nazionale, di cui alla già citata sentenza n. 303/2003: nell'accezione, cioè, di «istanze unitarie» che «pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a

4 6 milioni di euro per il biennio 2015/2016 (v. p.to 1 *Diritto*). Per il rilievo attribuito dalla Corte all'ammontare della somma, v. *infra*, par. 4.

5 Sent. n. 61/2018, p.to 1 del *Ritenuto in fatto*.

6 *Ibidem*. A supporto, la difesa della Regione cita le sentt. nn. 182/2013 e 331/2010.

7 Sent. n. 61/2018, p.to 2 *Diritto*.

8 Il dispositivo è in effetti di illegittimità parziale, ma, come si vedrà in seguito (*infra*, par. 4), viene raggiunto a seguito di un ragionamento che si discosta dagli *itinerari* logici ricavabili dalla giurisprudenza più recente; sulla stessa linea, cfr. le sentt. nn. 71, 74, 76 e 87 del 2018.

9 Il perno su cui ruota la motivazione è infatti, al p.to 2 del *Diritto*, la citazione testuale di uno dei passaggi-chiave della prima cd. sentenza Mezzanotte, e in particolare quello secondo cui «[n]el nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale (sentenza n. 303 del 2003)».

determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione delle competenze»¹⁰ e che per questo non possono essere completamente svalutate, limitando l'«attività unificante» dello Stato alle sole materie ad esso attribuite in via esclusiva.

Nel merito (secondo passaggio), la Corte valorizza, elevandolo a principio, il significato «anticiclico» del nuovo articolo 81 Cost. «in termini di politica fiscale e monetaria e, *più in generale, di politica economica*, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici»¹¹.

Il terzo passaggio consiste nell'inclusione del “nuovo” principio di anticiclicità del bilancio appunto tra le «istanze unificanti derivate dall'impatto della riforma costituzionale del 2012»¹², la cui attuazione ha conferito alla legge di bilancio e alle «altre leggi finanziarie correttive della manovra di finanzia pubblica» una «regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali». In altre parole, l'ormai pacifica attribuzione di natura sostanziale alla legge di bilancio operata con la revisione costituzionale del 2012 ha reso quel tipo di atto normativo «il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche»¹³, con un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali.

In questo modo la Corte sembra individuare una particolare tipologia di intreccio di materie, derivante dalla natura sostanziale della legge di bilancio – che oggi dovrebbe indicare direttamente le linee portanti dell'indirizzo politico-economico – e contraddistinta da una «parziale sovrapposizione» delle funzioni assegnate allo Stato (programmazione e impulso) rispetto a quelle spettanti alle Regioni, «secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato»¹⁴. In tale ambito, caratterizzato «da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella

10 Sent. n. 61/2018, p.to 2 *Diritto*.

11 *Ibidem*, corsivo non testuale. La funzione anticiclica della disciplina costituzionale come riformata nel 2012 – sostanzialmente pacifica in dottrina – è chiaramente rinvenibile nei primi due commi dell'art. 81 Cost, secondo cui lo Stato assicura l'equilibrio del bilancio «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (co. 1) e «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico» (co. 2).

12 *Ibidem*, come anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

13 P.to 2 *Diritto*, citazione testuale dell'audizione del Ragioniere generale dello Stato presso le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, in data 14 luglio 2015, nel corso dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

14 P.to 2.1 *Diritto*.

loro composizione»¹⁵, l'attenzione del Giudice delle leggi non può quindi limitarsi all'individuazione della materia prevalente, ma deve dirigersi verso la ricerca del bilanciamento tra le «esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica», da un lato, e la tutela delle autonomie territoriali, dall'altro.

3. In questa prospettiva, il quarto e ultimo passaggio del ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza in commento è rappresentato dall'illustrazione – «a titolo meramente esemplificativo» – di una serie di elementi che «assumono contemporaneamente il ruolo i requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale»: fornendo così una precisa *checklist* dei requisiti – «tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali» – che i futuri interventi statali di politica economica generale dovranno rispettare per superare indenni il vaglio di legittimità costituzionale¹⁶. In particolare, vengono elencati (tutti al p.to 2.1. *Diritto*, corsivi non testuali):

a) la *strutturalità dell'intervento*, che deve risultare «propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico», con l'ulteriore precisazione che esso deve riguardare l'intero territorio nazionale;

b) la *non sovrapponibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, co. 3, Cost.*. Da questo punto di vista, ragionevolmente, la Corte non esclude che in «specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante» i due tipi di intervento possano finire per coincidere, ma specifica che «*di regola* la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati»;

c) il *coinvolgimento delle autonomie territoriali*, secondo il modello ispirato al «principio di lealtà» di cui alla sentenza n. 303/2003, nel senso della necessaria previsione di un istituto di leale collaborazione “forte”, recuperando così per intero la copiosa giurisprudenza in materia¹⁷;

15 *Ibidem*.

16 Concordano sulla lettura complessiva, rilevando che in tal modo «la Corte costituzionale ha delineato le arcate principali idonee a sostenere l'intero assetto collaborativo dei rapporti Stato-Regioni», L. ANTONINI - M. BERGO, cit., p. 17.

17 V. spec. p. to 4 *Diritto*, in cui la sentenza n. 303/2003 è testualmente richiamata nella parte relativa alle garanzie di carattere procedimentale (che quindi, pur essendo oggi affiancate da requisiti di natura sostanziale, restano imprescindibili), «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

d) la «*tendenziale “neutralità economico-finanziaria” nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori*, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse». Questo criterio, oltre a confermare l’attenzione al valore sostanziale delle voci contabili che caratterizza la giurisprudenza costituzionale più recente, è particolarmente interessante per almeno due motivi. In primo luogo, perché rende un’immagine molto precisa del tipo di bilanciamento che la Corte, con la *checklist* in discorso, sembra richiedere al legislatore (e preannunciare in sede contenziosa): in sostanza, il requisito citato mira ad attenuare, attraverso una valutazione in concreto della situazione “di partenza” delle diverse realtà territoriali, quello che viene definito il «clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l’esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale»¹⁸. In secondo luogo, il criterio della tendenziale neutralità rispetto agli equilibri distributivi richiama, quantomeno nella *ratio*, il divieto di norme localistiche e microsettoriali relativo al contenuto proprio della prima sezione della legge di bilancio (quella in cui è stata trasfuso il contenuto normativo della ex legge di stabilità)¹⁹, contribuendo così a ribadire il ruolo – impiantato sin dal 1988, ma sinora rimasto prevalentemente teorico – di principale strumento di realizzazione della programmazione economica nazionale nel triennio di riferimento;

e) la «*chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell’intervento statale*». Anche in questo caso, prescrivendo in sostanza la comprensibilità e la leggibilità dei provvedimenti statali soprattutto con riferimento agli obiettivi, (prerequisito tecnico per uno svolgimento leale dei rapporti istituzionali), la Corte ribadisce un punto già più volte evidenziato dalla giurisprudenza recente, pur nella perdurante assenza di risultati rilevanti sul piano della produzione normativa.

4. Una volta illustrata la *checklist* alla Corte non resta che applicarla al caso in questione, ricavando un responso positivo per quattro dei cinque criteri. In particolare, per il profilo della strutturalità, ai fini della verifica non rileva «la

18 La concretezza del requisito emerge chiaramente anche dal complesso della motivazione, nel cui prosieguo si legge: «Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze». Poche righe dopo, peraltro, la Corte precisa ulteriormente che il rispetto dei criteri elencati «è idoneo a fornire risposte *pragmatiche* e *sufficientemente flessibili* alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l’interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale» (corsivi non testuali).

19 Cfr. l’art. 21, co. 1-*quinquies*, della l. n. 196 del 2009, *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

pretesa marginalità economica dell'intervento statale»²⁰, mentre deve essere valutata «l'ampiezza operativa della disposizione» (parrebbe quindi di poter dire: a prescindere dal suo valore economico), che nel caso in esame risulta «non trascurabile perché rivolta alla redazione di studi, progetti e soluzioni capaci di incidere significativamente sul territorio nazionale»²¹, sia sul piano qualitativo, sia quantitativo. Merita inoltre menzione, anche per chiarirne meglio il significato, il passaggio relativo al requisito sub *d*), cioè la tendenziale neutralità economico-finanziaria: da questo punto di vista, la norma impugnata «non presenta contraddizioni, poiché prevede meccanismi di monitoraggio e verifiche ex post attraverso cui eventuali effetti imprevisi e abnormi ben potrebbero essere rilevati e tempestivamente corretti»; ai medesimi meccanismi viene inoltre ricondotto il vaglio positivo del requisito della trasparenza.

La disciplina incorre invece in un riscontro negativo, rendendo fondata per questo aspetto la q.l.c. sollevata dalla Regione, in relazione al coinvolgimento delle autonomie territoriali. Ritenendo non condivisibile la tesi della difesa statale, secondo cui sarebbe stata sufficiente la presenza di un rappresentante della Conferenza Stato-Regioni all'interno del Comitato di coordinamento presso il MiSE, la Corte premette che «gli interventi progettati dallo Stato vengono pur sempre a ricadere su singole collettività locali e su specifici territori, cosicché la compatibilità dell'interferenza deve essere in concreto valutata ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni»; e nel caso in esame «ciò non può che avvenire in una sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale», cioè in Conferenza Stato-Regioni.

5. In conclusione di queste brevi note, tentando di collocare la sentenza nel quadro non solo della giurisprudenza costituzionale, ma del sistema nel suo complesso, pare di poter evidenziare due linee di tendenza, parzialmente divergenti. Da un lato, il grande pregio della decisione in commento è di aver spostato il fulcro dell'attenzione dal mero riparto delle materie, per riportarla sulle politiche pubbliche²², fornendo così un considerevole (seppur al momento

20 P.to 3.1. *Diritto*, che prosegue sottolineando che la marginalità era stata «inutilmente piegata dalle parti in causa verso versanti opposti: per la Regione detto carattere sarebbe la prova della mancanza di requisiti per l'attrazione in sussidiarietà; per lo Stato sarebbe invece la dimostrazione di un intervento secondario, immeritevole di una singola concertazione».

21 P.to 3.1.1 *Diritto*, da cui anche tutte le citazioni che seguono nel paragrafo.

22 Secondo la lettura di R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in questa *Rivista* n. 3/2013, pp. 509-528, la cui riflessione inizia da queste considerazioni (p. 510, corsivi testuali): «le materie sono artificiali, ed invece la vita è fatta di problemi concreti. [...] C'è una naturale tensione tra l'elemento *dinamico*,

potenziale) supporto ad un auspicabile cambio di atteggiamento, nella medesima direzione, da parte del legislatore statale. In altre parole, la scelta di non seguire il percorso logico-argomentativo dell'individuazione della materia prevalente – sul quale si era attestato il ricorso regionale, alla luce dei precedenti²³ – ha consentito alla Corte di articolare un ragionamento che, se recepito dal legislatore, dovrebbe indirizzare quest'ultimo verso la produzione di testi normativi che tra l'altro contengano, sin dalla fase genetica, gli elementi per la valutazione *ex post* dei risultati dagli stessi prodotti. In questo, come nell'imposizione del requisito della tendenziale neutralità economico-finanziaria (sub *d*)), la Corte conferma il proprio impegno nel cesellare l'adeguamento del sistema al rinnovato contesto costituzionale, nell'ambito del quale la legge di bilancio – come già ricordato – dovrebbe assumere il ruolo di collettore delle linee di politica economica nazionali per il triennio di riferimento, diventando l'unica sede delle grandi scelte allocative e delle relative modulazioni della normativa di spesa e di entrata.

Proprio da tale ultimo punto di vista, tuttavia, un passaggio della motivazione suscita qualche perplessità, e appare almeno in parte divergente rispetto al percorso di armonizzazione dell'ordinamento cui si accennava poco sopra. In sintesi: il discorso sviluppato dalla Corte nella sentenza in commento appare, almeno a chi scrive, perfettamente condivisibile in riferimento alla legge di bilancio, intorno alla quale è stato costruito (anche perché la questione riguardava una norma della legge di stabilità 2015, tipologia normativa che nelle more del giudizio è stata soppressa e “travasata”, appunto, nella legge di bilancio). Più problematica appare, invece, l'estensione non solo alle «altre leggi involgenti le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni», ma anche alle «altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica»²⁴.

Nel caso specifico, il richiamo ad “altre leggi” era forse in qualche modo obbligato, dato che il *Piano per la promozione del Made in Italy* era contenuto in un decreto-legge precedente, che la norma impugnata, e in generale la legge di

rappresentato dalle politiche, e l'elemento *statico*, rappresentato dagli elenchi di materie. Le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Le politiche pubbliche sollecitano a impiegare tutti gli strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale che sia la materia in cui ognuno di essi è collocato; le materie invece etichettano ciascuno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri».

23 «Nell'ultimo decennio [...] l'evoluzione in senso “temperato” dell'intesa si è innestata in una raccolta giurisprudenziale che ha visto un affievolimento del principio di leale collaborazione, soppiantato da un utilizzo “pervasivo” dal principio di prevalenza, evocato dalla Corte costituzionale come criterio prioritario di riparto delle competenze, a totale detrimento dell'autonomia regionale»: L. ANTONINI - M. BERGO, cit., p. 8.

24 Menzionate entrambe al p.to 2 del *Diritto*, nel primo caso a titolo di casistica, nel secondo proprio come specifica tipologia normativa.

stabilità 2015, erano volte ad implementare. In generale, tuttavia, l'averle abbinate alla legge di bilancio, come una sorta di endiadi, nell'impianto della decisione – addirittura nel passaggio logico (il terzo sopra individuato) in cui si attribuisce al bilancio il ruolo di «regia di interventi complessi e coordinati» – potrebbe alimentare (o almeno non disincentivare) la pessima abitudine tutta italiana di impiantare le manovre economiche in modo a dir poco disorganico, con una pluralità di atti normativi, soprattutto decreti legge, finendo per perpetuare la frantumazione delle decisioni di bilancio. Il che, oltre ad essere indicato da anni come una delle principali cause, sul piano giuridico, delle difficoltà dell'economia nazionale²⁵, è esattamente il contrario di quella concentrazione in un unico atto normativo delle decisioni allocative che, ancora nel 2016, si diceva di voler ottenere con la riforma costituzionale. Sarebbe quindi forse opportuno che, se decidesse di proseguire su questa – di per sé assolutamente condivisibile – linea interpretativa, la Corte fornisse anche qualche ulteriore chiarimento su tale ultimo profilo, che di certo non agevola il già burrascoso rapporto tra lo Stato e gli enti territoriali.

* Università di Ferrara

25 Sul punto concordano ad esempio, per citare solo fonti istituzionali, tutte le analisi condotte dalla Corte dei conti nelle Relazioni in sede di giudizio di parifica, cui fanno eco la Banca d'Italia e, sul piano europeo (per quanto il tipo di fonte non sia, ovviamente, uno dei temi di maggior interesse per le istituzioni sovranazionali), la Commissione.