

La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020)*

GIAN LUCA CONTI**

Nota a Corte Costituzionale, sentenze n. 76 del 24 aprile 2020 e n. 155 del 21 luglio 2020.

Disponibili all'indirizzo: <https://www.giurcost.org/decisioni/2020/0076s-20.html> e <https://www.giurcost.org/decisioni/2020/0155s-20.html>.

Sommario

1. Premessa: il principio di coordinamento fra risorse e funzioni e la crisi dell'indirizzo politico. – 2. Il collegamento fra Corte cost. 76/2020 e Corte cost. 155/2020. – 3. 76/2020: la questione elusa e l'intesa apparente. – 4. L'attuazione della Delrio in una prospettiva finanziaria non angusta. – 5. L'inadempiente ristorato: 155/2020. – 6. Il nodo è la centralità del Parlamento nella decisione di bilancio e nel principio di coordinamento fra risorse e funzioni.

Data della pubblicazione sul sito: 23 febbraio 2021

Suggerimento di citazione

G.L. CONTI, *La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Contributo destinato alla pubblicazione sulla rivista *Le Regioni*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: gianluca.conti@unipi.it.

1. Premessa: il principio di coordinamento fra risorse e funzioni e la crisi dell'indirizzo politico

La sovranità della Repubblica è il punto di arrivo di un processo di deframmentazione delle autonomie costituzionali che spettano a ciascuno degli enti che la compongono ai sensi dell'art. 114, Cost.

Questo processo di deframmentazione si presenta come estremamente complesso sul piano della autonomia legislativa e dell'autonomia amministrativa e diventa assolutamente enigmatico quando arriva all'autonomia finanziaria, dove i parametri costituzionali si fanno incerti nella loro attuazione normativa anche per effetto delle dinamiche parlamentari che costruiscono la legge di bilancio dello Stato come punto di arrivo di negoziazioni talmente elaborate da non consentire con facilità di interpretare la decisione di bilancio come esercizio della funzione di indirizzo politico intesa in senso sostanziale¹.

¹ Sulla nozione di indirizzo politico, vedi, ovviamente: E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961. L'idea che si è indicata in forma rapsodica nel testo e senza alcuna ampiezza argomentativa è che la funzione di indirizzo politico sia necessariamente collegata alla maggioranza parlamentare e che la maggioranza parlamentare abbia il compito e il dovere di dare un significato unitario sul piano assiologico all'intera azione dello Stato. Le procedure parlamentari sono negoziazioni intorno al valore dell'azione dello Stato intesa in senso complessivo come punto di intersezione fra le diverse posizioni originarie di cui sono portatori i soggetti politici che compongono la maggioranza. In altre parole, se la sostanza assiologica della funzione di indirizzo politico è immutata dal periodo fascista (sul punto, C. TRIPODINA, *L'indirizzo politico nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018), vuoi che si seguano le suggestioni di Mortati (C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931), ristampa inalterata con prefazione di E. Cheli, Giuffrè, Milano, 2000, su cui M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990), ovvero quelle di Panunzio (S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, CEDAM, Padova, 1939 (I ed. 1936), o di Crisafulli (V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, pp. 53-172, ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 3-120, con Introduzione di M. DOGLIANI), alla fine si trova un problema irrisolto che è dare un senso e una unità all'azione statale (vedi P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico*, Liguori editore, Napoli, 1988). La difficoltà di costruire, in primo luogo sul piano politico e, quindi, sul piano costituzionale, una risposta a questa domanda è la radice della crisi della Repubblica, mai evidente come nella presente Legislatura. Questo bisogno e la difficoltà di trovare il contesto politico adeguato per una risposta seria ma anche le coordinate costituzionali capaci di razionalizzare la battaglia

Le sentenze che si commentano mostrano con chiarezza la difficoltà di individuare punti certi nella interpretazione delle norme costituzionali che definiscono il rapporto fra la sovranità statale e le autonomie regionali (e provinciali) in materia finanziaria, ma anche il bisogno di andare oltre queste incertezze se si vuole prendere sul serio il problema dell'autonomia regionale (e provinciale).

Una delle strategie per prendere sul serio l'autonomia finanziaria delle Regioni e delle province passa dalla legge di bilancio e dal nodo dei fabbisogni standard, dove le procedure parlamentari non riescono a valorizzare a sufficienza il bisogno di deframmentazione della sovranità che si è cercato di evidenziare.

2. Il collegamento fra Corte cost. 76/2020 e Corte cost. 155/2020

La Regione Puglia ha proposto ricorso di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835, 841 e 3 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019 e bilancio triennale per il triennio 2019 – 2021), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5, azione di reintegro del minor gettito Irap) con ricorso notificato il 1° - 6 marzo 2019 e depositato in cancelleria l'11 marzo 2019.

Per una parte, il ricorso ha per oggetto la quantificazione delle risorse spettanti alle Regioni per l'esercizio delle funzioni non fondamentali che le stesse hanno ereditato dalla Province per effetto della legge 56/2014². Queste risorse erano state ridotte irragionevolmente e comunque immotivatamente ad avviso della ricorrente che, perciò, chiedeva tramite il principio di finanziamento integrale delle risorse regionali espresso dall'art. 119⁴, Cost., un pieno ristoro della propria autonomia.

politica che scatena si manifesta con peculiare urgenza nel rapporto fra Stato e Regioni, soprattutto nella parte in cui questo rapporto si muove sul piano economico e finanziario.

² Cfr., in generale, cfr. L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014. Sull'incerto destino delle province, centrali nel disegno autonomistico prefigurato dalla riforma Bassanini, meno che residuali nella controriforma tridentina, se così si può dire, operata con la Delrio: F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012, A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2012; C. BACETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2014, pp. 285 ss.

Per un'altra parte, il ricorso ha per oggetto la riduzione del gettito dell'IRAP derivante alla Regione per effetto della diversa configurazione della base imponibile di questa imposta cui si è pervenuti con lo scopo di diminuire il cuneo fiscale.

Il ricorso è stato respinto dalla Corte costituzionale con due argomenti che fanno leva sulla sostanza delle questioni sollevate dalla Regione Puglia: il trasferimento alle regioni delle funzioni non fondamentali delle province prefigurato dalla legge 56/2014 non fa sorgere un diritto alla erogazione di risorse corrispondenti a quelle già assegnate alle province per l'esercizio di queste funzioni, se non in una prima fase, perché le funzioni, una volta assestate nella organizzazione regionale, possono essere esercitate in uno con tutte le altre funzioni regionali e perciò determinano un aumento di costi inferiore al costo dell'esercizio di queste funzioni considerate isolatamente: queste funzioni, a distanza di sei anni dal trasferimento, "si devono ormai ritenere indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali: esse dunque devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale".

Dall'altra parte, la riduzione di gettito fiscale determinata dalle scelte strategiche dirette a ridurre il cosiddetto cuneo fiscale e, quindi, il costo del lavoro determina il sorgere di un "diritto"³ a una compensazione, ma questo diritto deve essere valutato in una "prospettiva finanziaria non angusta", perché nello stesso tempo la riduzione del costo del lavoro determina anche dei vantaggi per le regioni, che si potranno avvantaggiare dei maggiori gettiti generati dalla ripresa economica che questa manovra potrebbe determinare⁴.

Il nodo, in entrambi i casi, è la difficoltà per la Regione di dimostrare l'esistenza di un effettivo pregiudizio determinato dalla riduzione dei trasferimenti statali ovvero delle entrate regionali per l'esercizio delle funzioni regionali, poiché, in questo caso, l'interesse al processo diventa condizione dell'azione in senso

³ Le virgolette sono utilizzate dalla sentenza 76/2020 che si annota: punto 14.2 del Considerato in diritto.

⁴ Sulla riduzione del cuneo fiscale e gli effetti sulla finanza regionale, in una prospettiva di scienza delle finanze, vedi: M. AULENTA, *Tax expenditures negli enti territoriali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4/2015, p. 554, il quale osserva: «"Spese fiscali" è un'*ipallage*. L'espressione, che è nota nella terminologia anglosassone come *tax expenditures*, sta a indicare propriamente le agevolazioni fiscali (in senso lato) che, traducendosi in una riduzione del gettito, producono sul bilancio pubblico un effetto analogo all'erogazione di una spesa pubblica di importo pari alle imposte detassate.» Questa osservazione consente di leggere diversamente l'oggetto del ricorso regionale. La riduzione del cuneo fiscale determina una spesa fiscale, ovvero una agevolazione. Questa agevolazione è disposta a livello statale tuttavia cade a carico dei bilanci regionali che avevano diritto alle entrate rivenienti dal gettito. Di conseguenza, lo Stato dispone la agevolazione ma è il bilancio regionale che la eroga.

sostanziale solo se la ricorrente riesce a dimostrare che la riduzione delle proprie entrate ridonda effettivamente in una riduzione effettiva delle risorse necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni⁵.

Solo se la Regione riesce a dimostrare l'attualità del pregiudizio in termini di impossibilità di esercizio delle proprie funzioni con un ragionevole livello di qualità per effetto dell'aggravio degli oneri a proprio carico determinato dalla riduzione delle entrate ovvero dall'aumento delle spese, il ricorso può essere accolto.

È questo il punto che collega le due sentenze che si commentano: in Corte cost. 176/2020, si è stabilito che lo Stato non può definire la percentuale dei canoni e dei canoni aggiuntivi relativi a una concessione di grande derivazione che le regioni devono versare alle province allo scopo di coprire l'esercizio delle funzioni loro assegnate. La decisione circa l'ammontare dei canoni e dei canoni aggiuntivi riguarda la materia relativa alla distribuzione dell'energia elettrica, oggetto di riparto concorrente fra lo Stato e le regioni. I principi fondamentali di questa materia hanno per oggetto l'onerosità della concessione e la proporzionalità del canone rispetto alla risorsa assegnata e all'utilità ricava dal concessionario. Il riferimento alla tutela della concorrenza serve unicamente a fissare il limite massimo dei canoni e dei canoni aggiuntivi.

Soprattutto, però, per la Corte, nel momento in cui è possibile definire con esattezza la riduzione delle risorse assegnate alla Regione ricorrente per effetto del trasferimento alle province imposto dalla legge statale, allora, si ha un pregiudizio certo perché la Regione, in un quadro in cui le sue funzioni restano invariate, vede, senza alcuna ragionevole giustificazione, ridursi le entrate con cui vi può fare fronte.

In altre parole, quello che la regione Puglia non è riuscita a dimostrare perché non poteva sostenere di avere "diritto" alle stesse risorse che venivano erogate alle province per l'esercizio delle funzioni che le erano state trasferite e perché non poteva dimostrare che la riduzione del gettito dell'IRAP determinava un

⁵ Sul punto, vedi A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2016, p. 1541. Brancati, collega esimio e amico prezioso, come si legge nel necrologio dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, i cui commenti in questa materia costituiscono un contributo destinato a restare per lungo tempo insostituibile, sottolineava «Si impone [...] la precisazione che non ogni aggravio di oneri arrecato a tali enti [gli enti territoriali] presenta rilievo per la loro autonomia in quanto non deve comunque trattarsi di misure che riguardino in maniera non specifica la loro finanza e che abbiano invece ad oggetto ambiti più estesi di applicazione». Il riferimento alle condizioni dell'azione in senso formale ovvero sostanziale è quello tipico della dottrina processualcivile. Dove l'azione dell'azione può essere intesa in senso formale se si limita al vanto del diritto mentre diventa sostanziale quando vale come fondatezza della pretesa. Sul tema, ovviamente: A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, CEDAM, Padova, 1955.

pregiudizio per l'esercizio delle proprie funzioni, è stato dimostrato dalla regione Toscana, semplicemente perché la regione Toscana ha individuato l'esatto ammontare delle risorse che venivano prelevate dal suo bilancio e destinate alla finanza provinciale.

È un meccanismo che non convince, come si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono, perché il problema non può essere l'esatta quantificazione di un pregiudizio, considerato in numerario, nel momento in cui una risorsa è oggetto di una riduzione unilaterale, ovvero di un prelievo forzoso, ma è la corretta quantificazione del fabbisogno associato alle funzioni regionali e la dimostrazione che il venir meno della risorsa impatta sulle funzioni.

Qui, il ragionamento della Corte non convince, e soprattutto non convince l'evoluzione dell'ordinamento. La quantificazione delle risorse associate alle funzioni, infatti, è il punto di arrivo di un complesso meccanismo che si svolge al di fuori della dialettica parlamentare. Questo meccanismo, però, è destinato ad essere travolto dalla decisione parlamentare di bilancio, quando l'indirizzo politico di maggioranza, se così può essere definita una decisione generata da una negoziazione serrata e che difficilmente può essere considerata il modo con cui la maggioranza parlamentare definisce la propria impronta sulla ripartizione delle risorse pubbliche, stressa la procedura di bilancio e si impone con la fiducia.

Su tutto questo si tornerà più avanti.

3. 76/2020: la questione elusa e l'intesa apparente

L'oggetto del ricorso della regione Puglia deciso da Corte cost. 76/2020 è rappresentato dagli artt. 1, commi 833, 835 e 841 e 3, legge 145/2018 unitamente:

- Allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Tabella 2, Missione 2, “nella parte in cui non hanno disposto l'assegnazione alle regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province attribuite alle regioni stesse”;
- Allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e della Finanze, Tabella 3, Missione 2.5, nella parte in cui non hanno previsto il trasferimento di somme volte a compensare del tutto il minor gettito della imposta regionale sulle attività produttive.

Il comma 833 stabilisce: *Al fine di rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici, alle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo pari a 2.496,2 milioni di euro per l'anno 2019. Gli importi spettanti a ciascuna regione a valere sul contributo di cui al periodo precedente sono indicati nella tabella 4 allegata alla presente legge e possono essere modificati, a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo*

da sancire, entro il 31 gennaio 2019, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano⁶.

Il comma 835 stabilisce: *Al fine di rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici, alle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo pari a 1.746,2 milioni di euro per l'anno 2020. Gli importi spettanti a ciascuna regione a valere sul contributo di cui al periodo precedente sono indicati nella tabella 5 allegata alla presente legge e possono essere modificati, a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2019, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*⁷.

Si deve osservare che le due norme espresse dai commi 833 e 835 sono assolutamente analoghe, l'unica cosa che cambia è l'ammontare del contributo, che in un caso è di 1,7642 miliardi di euro e nell'altro conta 2,4962 miliardi di euro.

L'assonanza fra le due disposizioni non finisce qui: il successivo comma 837 stabilisce che gli investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 834 e 836 sono considerati nuovi se: (a) gli stanziamenti riguardanti le spese di investimento iscritti nel bilancio di previsione 1019 - 2021 relativamente all'esercizio 2019 risultano incrementati rispetto alle previsioni definitive del bilancio di previsione 2018-2019 in misura non inferiore agli importi indicati nella tabella 4; (b) gli stanziamenti riguardanti le spese di investimento iscritti nel bilancio di previsione 2019-2021 risultano incrementati rispetto alle previsioni definitive del bilancio di previsione 2018-2020 riguardanti il medesimo esercizio 2020 in misura almeno corrispondente alla somma degli importi indicati nelle tabelle 4 e 5 relativamente all'anno 2020; (c) per ciascuno degli esercizi 2021, 2022 e 2023 gli stanziamenti riguardanti le spese di investimento iscritti a decorrere dal bilancio 2019-2021 devono registrare un incremento rispetto alle previsioni definitive del bilancio di previsione 2018-2020 relativamente all'esercizio 2020, in misura almeno corrispondente alla somma degli importi indicati nelle tabelle 4 e 5 allegate alla presente legge relativamente a ciascuno degli anni 2021 e 2022 e in misura almeno

⁶ Il successivo comma 834 precisa: *Il contributo di cui al comma 833 è destinato dalle regioni a statuto ordinario al finanziamento di nuovi investimenti diretti e indiretti, per un importo almeno pari a 800 milioni di euro per l'anno 2019 e a 565,4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022.*

La ripartizione dell'ammontare di cui al comma 833 è stabilita dalla Tabella 4, a pag. 224 di GU, serie generale, supplemento ordinario 62/L del 31 dicembre 2018.

⁷ Il successivo comma 836 esprime una norma assolutamente analoga a quella contenuta nel comma 834: *Il contributo di cui al comma 835 è destinato dalle regioni a statuto ordinario al finanziamento di nuovi investimenti diretti e indiretti, per un importo almeno pari a 343 milioni di euro per l'anno 2020, a 467,8 milioni di euro per l'anno 2021 e a 467,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023.*

Anche in questo caso, la ripartizione dell'ammontare di cui al comma 835 è stabilita da una tabella (la tabella 5, a pag. 225 della GU che si è appena citata).

corrispondente agli importi indicati nella tabella 5 relativamente all'anno 2023; (d) sono verificati attraverso il sistema di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, ai sensi del d.lgs. 229/2011.

Il comma 838 stabilisce che le regioni a statuto ordinario effettuino gli investimenti di cui ai commi 833 e 835 nei seguenti settori: a) opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici del territorio, ivi compresi l'adeguamento e il miglioramento sismico degli immobili; b) prevenzione del rischio idrogeologico e tutela ambientale; c) interventi nel settore della viabilità e dei trasporti; d) interventi di edilizia sanitaria e di edilizia pubblica residenziale; e) interventi in favore delle imprese, ivi comprese la ricerca e l'innovazione.

Il comma 839 stabilisce che le regioni debbano adottare gli impegni finalizzati alla realizzazione degli investimenti di cui ai commi 833 e 835 entro il 31 luglio di ciascuno degli anni dal 2019 al 2023 mediante obbligazioni giuridicamente perfezionate e che entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento debbano comunicare al Ministero delle Finanze l'avvenuto impegno degli investimenti. Se una regione non riesce a impiegare le risorse per gli investimenti previsti nelle tabelle 4 e 5, questa regione è tenuta ad effettuare all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 31 maggio dell'anno successivo, un versamento di importo corrispondente al mancato impegno degli investimenti (comma 840).

Sino a qui è davvero difficile comprendere perché vi sia stato bisogno di suddividere in due commi un contributo che ha sostanzialmente la stessa identica disciplina e lo stesso identico scopo: favorire e accelerare investimenti pubblici in diversi ambiti che vanno dalle opere pubbliche alla innovazione.

Lo si comprende dalla lettura del comma 841: *Fermo restando l'obbligo delle regioni a statuto ordinario di effettuare gli investimenti di cui ai commi 834 e 836, il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario, per il settore non sanitario, di cui all'articolo 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e all'articolo 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per un importo complessivamente pari a 1.746,2 milioni di euro [...].*

In altre parole, lo Stato con il comma 841 ha previsto che le regioni a statuto ordinario: (a) debbano contribuire alle entrate dello Stato con complessivi 2,4962 miliardi di euro nel 2019 e 1,7492 miliardi di euro nel 2020; (b) che le regioni debbano comunque effettuare nuovi investimenti – diretti o indiretti – per 4,2424 miliardi di euro (la somma di quanto devono versare allo Stato); (c) che nel caso in cui le regioni non effettuino nuovi investimenti per l'ammontare loro assegnato, questo ammontare sia corrispondentemente ridotto⁸.

⁸ Il successivo comma 842 esprime una norma che può essere considerata particolarmente complessa da decifrare: *L'efficacia delle disposizioni dei commi da 833 a 841 del presente articolo è subordinata al raggiungimento, entro il 31 gennaio 2019,*

Tutto questo suona come una feroce elusione dell'autonomia regionale perché, a ben vedere, si ha un trasferimento meramente apparente di risorse e, soprattutto, si obbligano le regioni a finanziare con le proprie risorse i nuovi investimenti che la legge 145/2018 intende realizzare o accelerare.

Si tratta di una vicenda ben nota e su cui la Corte si è pronunciata diverse volte.

In particolare, il contributo delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica è stato previsto dall'art. 46, sesto comma, d.l. 66/2014. Questo contributo è stato aggredito per carenza degli "indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità". La Corte costituzionale con la sentenza 154/2017⁹ ha stabilito che un tanto non può essere affermato se la regione non dimostra "l'impossibilità di assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni connessi alle prestazioni sociali, pur in assenza della determinazione statale dei LIVEAS, eventualmente mediante la riallocazione delle risorse disponibili" (Corte

dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulle risorse aggiuntive per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese nelle materie di competenza concorrente di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dai commi 98 e 126. Decorso il predetto termine, in assenza della proposta di riparto delle risorse di cui al periodo precedente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 15 febbraio 2019, le disposizioni dei commi da 833 a 841 acquistano comunque efficacia. Il complesso meccanismo che si è delineato viene infatti sospensivamente condizionato al raggiungimento di una intesa entro il 31 gennaio 2019, che riguarda il riparto delle risorse in misura diversa da quanto previsto nelle tabelle 4, 5 e 6, che si sono richiamate nelle note che precedono. Se tuttavia l'accordo non viene raggiunto entro il 15 febbraio, questo meccanismo diventa comunque efficace. Il che viene espresso affermando che l'entrata in vigore delle norme espresse dai commi 833 – 841 è condizionata a una intesa ma che se l'intesa manca queste norme entrano comunque in vigore, di talché ciò che è necessario non è l'intesa, ma lo spazio per l'intesa che però viene contratto in complessivi 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge 145/2018.

⁹ Su cui vedi: G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018; G. D'AURIA, *Ancora sulle manovre statali di bilancio e sul "concorso" alla finanza pubblica richiesto alle Regioni (ordinarie e speciali): verso nuove regole?*, in *Il Foro Italiano*, n. 3, 2019, parte I, p. 730; F. GUELLA, *"Accordi" imposti unilateralmente e "transitorietà" rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, in particolare pp. 1022 ss., cui adde ID., *'Iunge et impera'? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Le Regioni*, n. 6/2017; M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, p. 77.

cost. 103/2018). Nello stesso tempo, però, la Corte ha affermato che le “norme statali che fissano limiti alle spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione fra l’altro che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio” (in questi termini: 154/2017, 65/2016, 218 e 189/2015, ma già 44/2014, 236 e 229/2013, 217, 193, 148/2012, 182/2011).

In altre parole, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, evitando di prorogare l’ambito temporale di precedenti manovre di bilancio, sottraendo così “al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo” (così Corte cost. 169/2017) e un tanto si verifica quando la durata di una manovra economica viene raddoppiata attraverso la tecnica normativa dell’aggiunta progressiva di ulteriori annualità rispetto a quelle inizialmente previste (Corte cost. 103/2018).

Di conseguenza, la Corte costituzionale ha dichiarato la incostituzionalità dell’art. 1, comma 527, legge 232/2016 relativamente all’aumento della durata del primo dei due contributi previsti dall’art. 46, sesto comma, d.l. 46/2014¹⁰.

In questo contesto, la regione Puglia ha decisamente modificato l’impostazione di attacco, affermando che il sacrificio indubbiamente imposto dallo Stato con il meccanismo che si è appena delineato ridondava in un sacrificio dell’autonomia regionale con riferimento al trasferimento delle risorse necessarie per l’esercizio delle funzioni non fondamentali trasferite dalle province alle regioni.

Di qui, la facile difesa erariale: perché in un quadro in cui le tabelle 4 e 5 definiscono con esattezza le risorse destinate ad investimento e, perciò, sottratte al bilancio regionale, l’autonomia finanziaria della regione Puglia è lesa solo con riguardo alle risorse necessarie per assicurare l’esercizio delle funzioni non fondamentali delle province alla stessa trasferita?

La domanda è restata senza risposta.

Ma soprattutto la scelta tattica della Regione Puglia ha lasciato senza risposta un diverso bisogno di giustizia costituzionale: lo schema per il quale il problema del rapporto fra la riduzione delle entrate regionali e la soddisfazione dei livelli essenziali di assistenza è risolto attribuendo alle regioni un ammontare

¹⁰ Osserva F. GUELLA (*"Accordi" imposti unilateralmente e "transitorietà" rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, cit.) che «la Corte ribadisce come il quadro delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni sia affidato alla sovranità democratica del Parlamento, e l’estensione “acritica” dell’ambito temporale di precedenti manovre potenzialmente potrebbe menomare gli spazi del confronto parlamentare e isolare la posizione delle Regioni da una valutazione degli effetti complessivi e sistemici della manovra».

corrispondente a quanto richiesto a titolo di contributo alla finanza pubblica e vincolandolo alle spese di investimento può essere considerato corretto?

La correttezza di questo schema è sostanzialmente ancorata al raggiungimento della intesa introdotta dall'art. 1, comma 680, legge 208/2015 e, forse, può sembrare un passo in avanti rispetto al mero prelievo unilaterale. Il prelievo è una riduzione secca di risorse, che cadono esclusivamente sul bilancio regionale. Questo prelievo, invece, mitiga l'impatto della riduzione delle risorse con la previsione di nuove risorse da destinare a investimenti.

La riduzione della spesa necessaria a sostenere le funzioni ordinariamente svolte dalle regioni è compensata dalla previsione di nuove risorse da destinare ad investimenti e questo è tollerabile perché sono le stesse regioni che convalidano il meccanismo in sede di intesa.

Ma la vera questione, la questione che viene completamente elusa, è se le regioni godono di risorse sufficienti per l'esercizio delle loro funzioni, se le risorse loro assegnate sono adeguate.

In altre parole, il meccanismo di trasformazione della spesa "inutile" in investimenti "opportuni" lascia insoddisfatti perché il nodo è pur sempre la riduzione delle risorse a disposizione delle regioni per assicurare il corretto livello di tutela ai diritti fondamentali che sono loro assegnati.

C'è, insomma, qualcosa di stonato nella costruzione del problema nei termini della necessaria dimostrazione della lesione delle risorse concretamente a disposizione della regione per far fronte ai livelli essenziali, qualcosa su cui si ritornerà¹¹.

¹¹ In fondo si tratta dello stesso imbarazzo che prova Pinelli (C. PINELLI, *Sul "rilievo essenzialmente tecnico" di un decreto del Presidente del Consiglio chiamato a ripartire risorse finanziarie fra le Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2016, p. 1088) a proposito della supposta natura non regolamentare del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Corte cost. 141/2016). In quel caso, la regione lamentava che i presupposti cui era ancora la discrezionalità governativa nel ripartire le risorse in assenza di una intesa erano eccessivamente vaghi, dovendo il d.P.C.M. nella ripartizione "tenere anche conto del Pil e della popolazione residente". La Corte, al contrario, ha ritenuto che non difettasse il «requisito dell'astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell'atto»: il d.P.C.m. in questione «non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico... volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge». Osserva Pinelli «la qualificazione legislativa di un atto governativo come non regolamentare e il suo stesso procedimento non bastano ad escluderne la natura regolamentare, proprio perché ciò equivarrebbe a una surrettizia esclusione della suddivisione costituzionale delle competenze. Occorre pertanto guardare all'atto sotto il profilo contenutistico. Il che però, nella sentenza ora citata, non si esaurisce nell'accertare

4. L'attuazione della Delrio in una prospettiva finanziaria non angusta

Il punto centrale di Corte cost. 76/2020, perciò, la necessità per la regione ricorrente di dimostrare in concreto la lesione della propria autonomia costituzionale causata dalla riduzione delle entrate, è solo apparente.

Il vero nodo era l'escamotage con cui è stato accompagnato il contributo al coordinamento della finanza pubblica richiesto alle regioni, ma questo aspetto è restato in ombra per effetto della scelta della regione Puglia di fare riferimento al venir meno delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali trasferite dalla riforma Delrio.

Per la Corte, il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento riguardo all'attribuzione alle regioni delle funzioni non fondamentali delle province deve essere letto come funzionale a determinare una riduzione della spesa storicamente associata a queste funzioni.

Se, infatti:

- Corte cost. 205/2016¹² aveva affermato che le risorse affluite al bilancio dello Stato dagli enti di area vasta devono essere destinate ad un apposito

che la potestà affidata al CIPE non comporta la produzione di norme generali e astratte, ma si incentra piuttosto nell'esaminare la natura degli interventi — individuazione di tipologie di impianti — che induce la Corte a parlare di “scelta di carattere essenzialmente tecnico”. Nel momento in cui il d.P.C.M. prende il posto di una intesa, si hanno «i caratteri di un anomalo atto di sostituzione alle Regioni che avrebbe dovuto essere circondato da limiti particolarmente incisivi e comunque esplicitati nel testo legislativo. Invece la disposizione si limita a dire che il decreto dovrà «anche tener conto del Pil e della popolazione residente». Decisamente troppo poco, soprattutto quando si tratta di procedere alla ripartizione delle risorse finanziarie, che presenta di per sé una intensa carica di politicità». È questo disagio che porta Pinelli a censurare il ragionamento della Corte sul piano della corretta distribuzione delle competenze costituzionale, perché la fuga dal regolamento altera la centralità del Parlamento e la centralità del Parlamento, delle procedure parlamentari è necessaria per la tutela dei diritti fondamentali messi in gioco dalla allocazione delle risorse fra i diversi livelli di governo.

¹² G. BERGONZINI, *Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 8/2018; V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del 'referendum' costituzionale 2016*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018; G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Il Foro Italiano*, n. 12/2016, parte I, p. 3723; V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018; P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 61.

capitolo nel bilancio dello Stato per essere da lì assegnate a chi esercita le funzioni cui erano destinate queste risorse;

- Corte cost. 137/2018¹³ aveva ribadito i principi affermati da Corte cost. 205/2016, sempre con riferimento all'art. 1⁴¹⁸, legge 190/2014, precisando però che spetta allo Stato stabilire l'esatta quantificazione delle risorse tenendo conto delle funzioni esercitate e delle complessive esigenze di bilancio¹⁴;

¹³ G. D'AURIA, *Ancora sul finanziamento delle funzioni amministrative olim provinciali e sul coinvolgimento delle Regioni nei processi decisionali di spesa per l'attuazione di interventi statali in settori di competenza legislativa regionale*, in *Il Foro Italiano*, n. 6/2019, parte I, p. 1939.

¹⁴ Per la Corte: «Le citate sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018 non hanno affermato il dovere dello Stato di assegnare agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province tutte le risorse di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, ma solo quelle connesse allo svolgimento delle funzioni stesse. Come già sottolineato nella sentenza n. 205 del 2016, la riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 è collegata – oltre che al riordino delle funzioni non fondamentali e al conseguente dimezzamento dell'organico delle province, stabilito dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014 – anche ad altri fattori, fra i quali in particolare la gratuità degli incarichi politici provinciali e il miglioramento dell'efficienza della spesa provinciale relativa alle funzioni fondamentali, come risulta dall'ultimo periodo del comma 418, ove è previsto che l'ammontare della riduzione per ciascun ente è determinato «tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard». [...] resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio [...] Nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte».

- Corte cost. 83/2019¹⁵ ha ribadito i principi espressi da Corte cost. 137/2018, malgrado si muovesse sul complesso e scivoloso terreno delle risorse necessarie per l'assistenza alle persone con disabilità¹⁶,

allora, è possibile affermare che il trasferimento alle regioni delle funzioni non fondamentali delle province è il punto di arrivo di un complesso procedimento. Nella prima parte di questo processo, si possono considerare tuttora attuali i principi espressi da Corte cost. 205/2016 e 137/2018 perché le funzioni trasferite erano "altre" rispetto al complesso delle funzioni regionali. Adesso, però, a distanza di oltre sei anni dalla Delrio, un tanto non può più essere sostenuto, perché tali funzioni devono essere considerate indifferenziate all'interno della complessa organizzazione regionale e, perciò, devono trovare copertura nel complesso bilancio regionale.

Si tratta in fondo della stessa linea sui cui si muove la seconda parte di Corte cost. 76/2020, quando esamina le modalità con cui [non] è stato compensato il minor gettito derivante alle regioni per effetto della riforma dell'IRAP¹⁷.

¹⁵ Su cui vedi anche: D. FERRI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo 'Human Rights Model of Disability': "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3/2019.

¹⁶ Si legge al par. 5.1 del Considerato in diritto: «Giova inoltre segnalare che la giurisprudenza di questa Corte è già intervenuta sul problema della entità delle risorse da trasferire agli enti territoriali assegnatari delle funzioni già spettanti alle Province e riallocate con le operazioni di riordino avviate con la citata legge n. 56 del 2014. Da ultimo, la sentenza n. 137 del 2018, nel chiarire la portata delle precedenti sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018, pur ribadendo che il riordino delle funzioni delle Province debba essere accompagnato dal passaggio delle relative risorse umane e finanziarie (come previsto dalla stessa legge n. 56 del 2014), ha puntualizzato che «resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio». – La riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale; ciò fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incomprimibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata.»

¹⁷ Non sono poche le sentenze della Corte costituzionale che si sono occupate dell'IRAP in rapporto alle competenze regionali. Da ultimo, Corte cost. 128/2019 e 177/2014, ma già (con riferimento al potere delle regioni di regolare le procedure applicative dell'imposta): Corte cost. 296/2003, 216/2009; 26/2014 e, con riferimento al potere delle regioni di variare unicamente l'aliquota ordinaria, 357/2010. Corte cost- 21/2005 ha affermato la ragionevolezza di una disciplina che, in via transitoria, prevedeva un'aliquota differenziata per i settori bancario, finanziario e assicurativo.

La disciplina del tributo rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria prevista dall'art. 117², lett. e), Cost., di talché l'intervento regionale in materia è ammesso unicamente nei limiti previsti dalla legge dello Stato. Le scelte relative alla base imponibile e, in particolare, quelle dirette a ridurre il cosiddetto cuneo fiscale e, perciò, il costo del lavoro sono scelte strategiche riservate in quanto tali allo Stato¹⁸.

Il sacrificio imposto alle regioni dovrebbe trovare pieno ristoro secondo quanto previsto dall'art. 2², lett. t), legge 42/2009 e dall'art. 11¹, d.lgs. 68/2011. Ma la completezza della compensazione deve tenere conto di una pluralità di fattori che non possono non essere valutati discrezionalmente. La Corte osserva che, in questo caso, la discrezionalità sarebbe stata esercitata in maniera ragionevole anche per effetto dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome del [20] luglio 2017¹⁹. Di conseguenza, «a fronte di una rilevante scelta di politica economica, quale quella compiuta con la riduzione del cosiddetto “cuneo fiscale”, i cui effetti positivi dovrebbero interessare le regioni e i loro cittadini, non meno che lo Stato, una certa elasticità della compensazione appare giustificata, in una prospettiva finanziaria non angusta».

Il nodo del problema, perciò, è – ancora una volta – la dimostrazione di un pregiudizio effettivo determinato dall'aggravio degli oneri a carico della finanza di regioni ed enti locali per effetto della riduzione delle entrate o dell'aumento delle spese.

¹⁸ Vale la pena ricordare che, nel tempo, si sono succeduti diversi interventi diretti a ridurre il costo del lavoro intervenendo sulla base imponibile IRAP: l'art. 11, d.lgs. 446/1997 ammette a deduzione i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro e le spese relative agli apprendisti e al personale assunto con contratto di formazione lavoro. Ulteriori deduzioni sono state stabilite con l'art. 1²⁶⁶, legge 296/2006 e con l'art. 1²⁰, legge 190/2014.

¹⁹ In realtà, la Conferenza Stato / regioni si è pronunciata sullo schema di decreto ministeriale previsto dall'art. 24⁴, d.l. 34/2020 nella sua adunanza del 20 luglio 2017 (e non in quella del 27 luglio, come erroneamente si legge nella sentenza della Corte). C'è da dire che l'argomento basato sulla intesa e sul fatto che per effetto della intesa la discrezionalità dello Stato in materia sarebbe stata esercitata ragionevolmente non convince moltissimo. L'art. 24⁴, d.l. 34/2020 infatti non prevede alcuna intesa sulla quantificazione complessiva del ristoro dovuto alle regioni, ma unicamente sullo schema del decreto MEF che lo distribuisce fra le regioni e le province autonome. Di conseguenza, il fatto che vi sia una intesa sui criteri di ripartizione non significa affatto che vi sia anche una intesa sull'ammontare del ristoro. La regione Puglia può avere ritenuto ragionevole che la sua percentuale di ristoro fosse il consueto 8,15%, ma può non avere considerato altrettanto ragionevole il ristoro che per effetto di questa percentuale di riparto le era attribuito.

Per riuscire a dimostrare l'esistenza di questo pregiudizio si possono intraprendere due strategie²⁰.

Da una parte, è possibile che se le risorse assegnate alle regioni e agli enti locali devono essere sufficienti per l'esercizio delle funzioni di questi enti, ogni misura che riduce l'importo di queste risorse viola la norma costituzionale in materia di autonomia finanziaria posta dall'art. 119⁴, Cost. ma anche la norma costituzionale in materia di esercizio delle funzioni amministrative posta dall'art. 118, Cost.

Dall'altra parte, è possibile sostenere che ogni norma che prevede minori entrate deve quantificare l'onere che deriva dalla sua applicazione e i mezzi per farvi fronte, secondo quanto previsto dall'art. 19, legge 169/2009.

Dinanzi a queste due alternative, la giurisprudenza costituzionale, che, in realtà, pare guidare i ricorsi regionali che utilizzano come doglianze il diritto vivente elaborato dalla Corte piuttosto che i parametri costituzionali considerati in purezza, ha sviluppato una dottrina dell'onere della prova assai stringente e per questo decisamente criticata²¹.

Secondo questa giurisprudenza, la regione che contesta la violazione del principio della connessione fra risorse e funzioni deve dimostrare l'insufficienza delle risorse «sul piano di una valutazione qualitativa di adeguatezza rispetto a uno svolgimento normale delle competenze e non è sufficiente un semplice riscontro quantitativo dei dati contabili di due esercizi successivi»²². Ed è proprio sulla

²⁰ In questi termini, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, cit. In generale, sul tema della connessione fra risorse e funzioni: F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2006, pp. 1425 ss.

²¹ F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2018, pp. 175 ss.

²² F. GUELLA, *ivi*, in particolare p. 186. Per questo filone giurisprudenziale si possono citare Corte cost. 29/2018 (su cui, M. BASILAVECCHIA, *La rottamazione dei ruoli e i tributi regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2018, p. 837; C. SCIANCALEPORE, *La legittimità costituzionale della definizione agevolata infligge un nuovo colpo al federalismo regionale*, in *GT - Rivista di giurisprudenza tributaria*, n. 5/2018, p. 384): «La ricorrente, nel dedurre una ricaduta lesiva sullo svolgimento delle proprie attribuzioni e nell'invocare misure compensative, non ha fornito la prova del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali, e in misura tale da comprometterne la funzionalità. Non è infatti indicata l'entità della perdita conseguente alla mancata riscossione delle sanzioni e manca la stessa stima del gettito tributario negli anni in questione, gettito che nella previsione dello Stato dovrebbe, al contrario, subire un aumento; né, a questo ultimo fine, può ritenersi sufficiente l'attestazione dei soli incassi da ruolo degli anni 2016 e 2017, prodotta in udienza» (punto

8 del Considerato in diritto); 140/2017 (su cui R. DI MARIA, *La Regione siciliana davanti alla Corte: lo scrutinio "sistematico" di legittimità costituzionale e la "arte" di ricorrere e resistere in giudizio (brevi note a Corte cost. sent. n. 133 e n. 140/2017)*, in *Consulta Online – Studi*, 2, 2017). In questo caso, la Corte ha suddiviso il suo giudizio in due fasi. In primo luogo, ha rigettato l'eccezione di difetto di interesse proposta dalla difesa erariale: per avere interesse a contestare la riduzione del gettito riveniente da un tributo è sufficiente allegare l'esistenza di una lesione: «Secondo il resistente, sussisterebbe carenza di interesse della ricorrente ad ottenere la caducazione di tali disposizioni. Al contrario, non v'è dubbio, sul piano astratto, che le disposizioni impugnate possano produrre, seppur con decorrenza dall'anno 2017, una complessiva riduzione del gettito di determinati tributi erariali e ciò è sufficiente per riconoscere, nella prospettazione regionale, la potenzialità di un effetto lesivo di dette previsioni sul bilancio regionale, in ragione della compartecipazione al gettito controverso, inerente ad un tributo contemplato dalle previsioni statutarie» (punto 2.1 del considerato in diritto, ma vedi anche Corte cost. 241/2012). Nel merito, però, la lesione deve essere puntualmente provata: «la dimostrazione della lesività delle rimodulazioni delle entrate tributarie rimane a carico della Regione ricorrente. Quest'ultima deve fornirne prova in concreto, attraverso l'analisi globale delle componenti del proprio bilancio. Nel caso in esame, la ricorrente non ha dimostrato che la riduzione delle risorse fiscali introdotte dalla novella statale e la loro interrelazione con misure di contenimento della spesa abbiano gravemente pregiudicato lo svolgimento delle proprie funzioni» (punto 3 del considerato in diritto). Si può aggiungere Corte cost. 121/2013 (su cui G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni*, in *I.S.SI.R.FA*, luglio 2016, disponibile all'indirizzo www.issirfa.cnr.it): «La Regione, infatti, non ha fornito la prova del presupposto della censura, cioè del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali «derivati» (e delle addizionali regionali su tributi erariali), in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni. - La ricorrente, in particolare, non ha dimostrato che la riscossione dei suddetti crediti tributari regionali di importo compreso tra euro 16,53 (già inesigibili in base alla previgente normativa) ed euro 30,00 (soglia introdotta dalla disposizione impugnata) non sarebbe antieconomica per l'entità dei costi di riscossione coattiva o spontanea. È appena il caso di osservare, a titolo esemplificativo, che la ricorrente non ha indicato né l'entità e le caratteristiche del gettito di ciascun tributo, in una con la dinamica delle sanzioni e con riferimento alla dedotta impossibilità di superare la soglia della franchigia; né la peculiarità delle fasi di accertamento e liquidazione dei vari tributi, con particolare riguardo ai costi di accertamento e di controllo; né la serie storica delle percentuali degli esiti negativi delle procedure di riscossione in relazione ad ogni prelievo fiscale regionale. Ciò implica che non risulta provato dalla difesa della Regione né l'an né il quantum della riduzione del gettito, restando, così, indimostrato l'assunto della ricorrente circa l'incidenza negativa della riduzione del gettito sugli equilibri della finanza della Regione Veneto e sull'esercizio delle funzioni regionali». Un caso particolare è stato deciso con Corte cost. 97/2013 (su cui M. GREGGI, *La Corte costituzionale alle prese con l'intricato diritto tributario nella regione Sicilia*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2013, p. 628): la Regione Sicilia dubitava della legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 4, del decreto-legge n. 16 del 2012 che aveva ridotto alcune entrate regionali, senza tenere

modalità con cui la regione può soddisfare l'onere della prova richiesto dal principio della connessione fra risorse e funzioni che interviene Corte cost. 155/2020.

5. L'inadempiente ristorato: 155/2020

Corte cost. 155/2020 interviene su di una materia decisamente intricata: il rinnovo delle concessioni di grande derivazione idroelettrica scadute e non più rinnovabili per effetto di quanto previsto dall'art. 12, d.lgs. 79/1999²³.

Com'è noto, l'art. 12, d.lgs. 79/1999 si inserisce nel quadro del processo di liberalizzazione dell'energia elettrica e, fra le altre cose, ha previsto che le concessioni idroelettriche, riservate all'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica dalla legge 1643/1962, venissero dapprima prorogate per legge e successivamente messe a gara. Mentre l'efficacia della proroga è stata via via ulteriormente prolungata, le gare non sono mai state bandite a livello nazionale e, da ultimo, si è previsto (art. 11 quater, d.l. 135/2018) che la proprietà delle opere di presa fosse trasferita alle regioni e che le stesse regioni dovessero provvedere alle gare per la gestione di questi impianti.

Sempre l'art. 12, d.lgs. 79/1999, come modificato dall'art. 11 quater, d.l. 135/2018, ha previsto al comma 1 quinquies che i concessionari siano obbligati al pagamento di un canone determinato in sostanza in funzione della quantità di risorsa assegnata agli stessi e delle utilità che i concessionari ne possono ricavare, nonché, una volta scaduta la concessione, un canone aggiuntivo (comma 1 septies)²⁴.

conto del comma 11 della stessa disposizione che riduceva di un ammontare corrispondente alle minori entrate il contributo dovuto dal sistema delle autonomie regionali a statuto speciale agli obiettivi di finanza pubblica.

²³ Su cui vedi, almeno: N. BASSI, *L'incertezza eretta a sistema: una storia a episodi dell'evoluzione della disciplina italiana in tema di rilascio delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico (1933-2014)*, in M. DE FOCATIIS, A. MAESTRONI (a cura di), *Dialoghi sul diritto dell'energia*, Giappichelli, Torino, I, 2014, p. 36; P. GETI, *Le concessioni di grande derivazione idroelettrica*, in *Osservatorio legislativo interregionale*, 2010; M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni idroelettriche: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *Federalismi.it*, n. 24/2013.

²⁴ Con timidezza di nota, si osserva che appare assai strano consentire alle regioni di lucrare un canone aggiuntivo per effetto del ritardo che le stesse regioni hanno maturato nella elaborazione delle norme necessarie per portare a gara le concessioni di grande derivazione scadute, a oramai più di venti anni dalla entrata in vigore del cd. Bersani in materia di liberalizzazione del mercato elettrico, anche perché non vi è alcuna ricchezza nel mantenere in efficienza una concessione quando non si sa se questa concessione potrà essere ancora esercitata nel futuro e, anzi, si può ragionevolmente temere che altri avrà ad avvantaggiarsene.

Tanto il comma 1 quinquies che il comma 1 septies dell'art. 12, d.lgs. 79/1999, così come modificato, prevedevano che una quota pari almeno al sessanta per cento del canone e del canone aggiuntivo fossero destinati alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalla concessione di grande derivazione²⁵. In altre parole, le regioni erano, per effetto della complessa disciplina in materia idroelettrica, divenute titolari dei beni oggetto delle concessioni, ma i frutti rivenienti dalla valorizzazione di questi beni per mezzo della loro concessione (e i maggiori frutti derivanti dall'inerzia nel bandire le procedure ad evidenza pubblica necessarie per l'adempimento degli obblighi di matrice eurounitaria cui il d.lgs. 79/1999 intendeva fare fronte) venivano assegnati alle province.

Per la Corte costituzionale, lo Stato non può stabilire la percentuale dei canoni e dei canoni aggiuntivi che le regioni devono versare alle province allo scopo di coprire le funzioni loro assegnate. La decisione circa l'ammontare dei canoni e dei canoni aggiuntivi riguarda la materia, di legislazione concorrente, relativa alla produzione, distribuzione e trasporto dell'energia elettrica. I principi fondamentali di questa materia riguardano l'onerosità della concessione e la proporzionalità del canone rispetto alla risorsa assegnata e all'utilità che il concessionario ne ricava. Viene in gioco, anche in questo caso, la tutela della concorrenza ma questa ha per oggetto solo la misura massima del canone e non la sua ripartizione²⁶.

Se tutto questo riguarda il corretto riparto delle competenze fra lo Stato e le regioni in una materia di legislazione concorrente, la Corte, però, riscontra anche la lesione degli artt. 118 e 119, Cost., e quindi del principio di connessione fra risorse e funzioni che nasce dal combinato disposto di queste norme costituzionali, «posto che dall'applicazione delle norme impugnate risulterebbero più che

²⁵ È evidente una certa assonanza con quanto previsto a favore dei consorzi fra i comuni del bacino imbrifero dall'art. 1⁸, legge 959/1953 e dall'art. 53, r.d. 1775/1933, assonanza che viene seccamente smentita dalla Corte, perché questi ultimi contributi sarebbero chiaramente destinati al progresso economico e sociale delle popolazioni sulle quali impatta la grande derivazione, mentre i canoni e i canoni aggiuntivi rappresentano la remunerazione dovuta per effetto della risorsa pubblica utilizzata. Sul punto, vedi Corte cost. 533/2002: S. ILLARI, *La Corte costituzionale in equilibrio tra continuità e discontinuità nell'opera di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2002, p. 4399; C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti esponenziali*, in *Le Regioni*, n. 4/2003; D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 2/2013; M. ROSINI, *La funzione legislativa delle Regioni speciali e il suo "adeguamento automatico" all'art. 117 Cost. nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2010.

²⁶ Sul punto vedi Corte cost. 59/2017; 158/2016 (C. MAINARDIS, *Canoni idroelettrici e riparto di competenze: l'inerzia statale non (sempre) paralizza l'attività regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017); 28/2014, cui adde Corte cost. 383/2005 e 1/2008.

dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni in esame, ciò che rende credibile il lamentato pregiudizio per il pieno e corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia [...] In queste condizioni, sono in effetti a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza fra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati». Se, infatti, l'autonomia finanziaria costituzionalmente attribuita alle regioni non comporta una rigida garanzia quantitativa e le risorse disponibili possono subire modifiche, tuttavia tali riduzioni non devono rendere difficile o addirittura impossibile l'esercizio delle funzioni amministrative delle regioni²⁷.

Il vero nodo, però, è un altro: il fatto che canoni e canoni aggiuntivi siano determinati dagli atti di concessione sulla base della legislazione statale e delle successive leggi regionali, per effetto di parametri matematici, ha reso possibile alla regione ricorrente calcolare con precisione il costo dell'applicazione delle norme impugnate a carico del bilancio regionale, soddisfacendo perciò quanto richiesto dalla giurisprudenza che si è richiamata in punto di onere della prova con riferimento al principio della connessione fra risorse e funzioni²⁸.

Quello che non era riuscito né con riferimento alla impugnazione degli stravaganti commi 833, 835 e 841 della legge 145/2018, né con riferimento all'azione di reintegro del minor gettito IRAP nel caso deciso con Corte cost. 76/2020 è riuscito nel caso deciso da Corte cost. 155/2020 perché la regione ricorrente ha potuto individuare con esattezza il minor gettito che le sarebbe derivato per effetto dell'applicazione delle norme impugnate²⁹.

Ma davvero è sufficiente quantificare il minor introito per lamentare la violazione del principio di connessione fra risorse e funzioni?

C'è in questa sentenza e nel suo collegamento con il precedente di cui a Corte cost. 76/2020, ma anche con gli altri precedenti richiamati dalla Corte, un suono

²⁷ Sul punto è forte il richiamo da parte della Corte al precedente rappresentato da Corte cost. 83/2019, più volte richiamata nel testo e in nota.

²⁸ La Corte richiama 83/2019, 5/2018, 192/2017, 249 e 125/2015.

²⁹ Che il problema sia la esatta quantificazione delle minori risorse è stato sottolineato anche da Corte cost. 29/2018, in materia di rottamazione dei ruoli, che pare essere stato il precedente seguito dalla regione Toscana per impostare il ricorso di Corte cost. 155/2020: «La ricorrente, nel dedurre una ricaduta lesiva sullo svolgimento delle proprie attribuzioni e nell'invocare misure compensative, non ha fornito la prova del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali, e in misura tale da comprometterne la funzionalità. Non è infatti indicata l'entità della perdita conseguente alla mancata riscossione delle sanzioni e manca la stessa stima del gettito tributario negli anni in questione, gettito che nella previsione dello Stato dovrebbe, al contrario, subire un aumento; né, a questo ultimo fine, può ritenersi sufficiente l'attestazione dei soli incassi da ruolo degli anni 2016 e 2017, prodotta in udienza».

sordo. Il problema non può essere soltanto la quantificazione delle minori entrate. Il problema deve essere l'effetto che le minori entrate hanno sulla finanza regionale.

La consapevolezza contabile delle minori entrate che derivano dalla scelta normativa contestata dall'autonomia finanziaria regionale, infatti, significa solo che la ricorrente si rende conto delle minori somme che ha a disposizione per il proprio bilancio, ma non vale anche a significare queste minori entrate determinano la impossibilità di adempiere alle funzioni affidate alle regioni: la regione deve dimostrare, in altre parole, che la rimodulazione delle entrate tributarie lede gli equilibri del bilancio regionale, operando un raffronto fra le risorse effettivamente disponibili e il fabbisogno di copertura, con una base quantitativa documentata e adeguata sul piano temporale³⁰.

Corte cost. 155/2020 risolve il problema probatorio che ha determinato, fra le altre cose, il rigetto dell'impugnativa regionale nel caso deciso da Corte cost. 76/2020, ma la scelta della Corte può essere considerata in dissonanza dalla più rigorosa giurisprudenza che si è citata e non soddisfacente sul piano logico.

Se la lesione che deve essere dimostrata ha per oggetto il principio di corrispondenza fra risorse e funzioni, allora, non basta quantificare le risorse, il lato attivo del problema, ma si deve quantificare con altrettanta esattezza contabile e finanziaria, anche il fabbisogno, il lato passivo del problema, all'interno della complessiva manovra di bilancio.

³⁰ È lo schema logico seguito da Corte cost. 140/2017: «Posto che lo statuto speciale non assicura alla Regione Siciliana una garanzia quantitativa di entrate e che lo Stato - nel modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali - esercita legittimamente una propria prerogativa esclusiva, come tale esente dalle procedure di leale collaborazione, la dimostrazione che le rimodulazioni delle entrate tributarie ledono gli equilibri del bilancio regionale rimane a carico della Regione ricorrente, e va operata attraverso un raffronto complessivo, su base quantitativa e temporalmente adeguata, tra le risorse disponibili e il fabbisogno di copertura delle passività, che vanno in scadenza nei pertinenti esercizi. Nel caso in esame, la ricorrente non ha dimostrato, come era suo onere, che la riduzione del gettito di un singolo tributo e la sua interrelazione con misure di contenimento della spesa abbiano inciso sull'equilibrio complessivo del bilancio regionale e, quindi, pregiudicato gravemente lo svolgimento delle funzioni della Regione; né a tal fine sono sufficienti le osservazioni contenute nella pronuncia della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di giudizio di parifica del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2014, in quanto tale atto si riferisce a un periodo temporale antecedente all'entrata in vigore delle disposizioni impugnate (2017) e, per di più, riguarda il differente tema della gestione degli accantonamenti da parte dello Stato».

Si deve ricordare che questo esercizio era riuscito alla regione Veneto nel caso deciso da Corte cost. 188/2016.

Questo esercizio, tuttavia, è diabolico³¹ e, non a caso, è riuscito davvero in pochissimi casi, sicché ci si deve chiedere se questo percorso argomentativo, tutto fondato sulla ragionevolezza delle scelte di bilancio operate dalla ricorrente, sia corretto o se, invece, il problema stia nel modo in cui si viene a determinare la lesione, nel modo con cui si decide delle minori entrate.

6. Il nodo è la centralità del Parlamento nella decisione di bilancio e nel principio di coordinamento fra risorse e funzioni

In generale, le scelte di bilancio hanno una sostanza politica indiscutibile: sono scelte che non riguardano numeri ma che hanno per oggetto i diritti che da quei numeri dipendono³².

³¹ Parla di prova diabolica, G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata fra funzioni e risorse. Un mite tentativo di quadratura del cerchio fra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, in particolare p. 341, il quale ricorda che «anche dopo aver trovato più stabile ancoraggio all'art. 119, co. 4 Cost. in seguito all'entrata in vigore della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 un siffatto principio, sviluppatosi sino ad allora specialmente negli ordinamenti federali¹², continuava a sembrare difficilmente giustiziabile in sede di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi, stante una particolare concezione delle decisioni di spesa e, più in generale, di bilancio, tradizionalmente connotate da un ampio margine di discrezionalità del legislatore. Più nello specifico, la Corte costituzionale partiva dal presupposto che non ogni decurtazione di risorse degli enti territoriali da parte dello Stato dovesse essere accompagnata da misure compensative, a meno che esse non fossero necessitate dall'esistenza di clausole di neutralità finanziaria. La contrazione di risorse poteva, infatti, essere pur sempre compensata dagli stessi enti destinatari di trasferimenti o compartecipazioni al gettito, i quali, secondo una interpretazione asfittica anche del nuovo art. 119 Cost., godevano dell'autonomia per rimodulare o riallocare le spese nella loro sfera contabile. Sicché, soltanto nella misura in cui tale rimodulazione non fosse in alcun modo possibile, vuoi perché la riduzione concerneva fondi vincolati, vuoi perché avveniva in corso d'esercizio finanziario (sentt. nn. 128/1993, 116/1991), determinando uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale, *rectius* una «grave alterazione del rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi per farvi fronte» (sentt. nn. 370 e 123/1993, 123/1992, 381/1990, 307/1983), sarebbe stato possibile per gli enti territoriali censurare la violazione del principio di connessione dinanzi alla Corte».

³² È l'impostazione di Corte cost. 275/2016, in cui si discuteva, come oramai si sa, di una legge regionale abruzzese in cui il trasporto a scuola degli alunni disabili veniva finanziato nei limiti delle disponibilità di bilancio. In quel caso, la Corte ha affermato con nettezza: «la fruizione del servizio di assistenza e trasporto dello studente disabile - ascrivibile al nucleo indefettibile di garanzie per l'effettività del medesimo diritto - venga a dipendere da scelte finanziarie che la Regione può compiere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio si intende sorreggere [...] il concetto di equilibrio del bilancio va

Questo vale sia per il bilancio regionale che per quello statale e, in particolare, anche con riferimento agli stanziamenti dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze che sono destinati a finanziare il fabbisogno regionale.

Lo Stato esercita sicuramente una prerogativa esclusiva nel modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, ma questa prerogativa non può non tenere conto del fabbisogno regionale. Vi è fra le categorie del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 117, comma 3) e del “sistema tributario e contabile dello Stato” (art. 117, comma 2, lett. e) un collegamento indissolubile.

Questo collegamento, per la Corte, si svela nell'esistenza di un pregiudizio serio ed effettivo del principio di corrispondenza fra risorse e funzioni e, perciò, nel momento patologico del rapporto, quando la regione è costretta a evocare la Corte per tutelare il fabbisogno delle proprie funzioni e viene, perciò, onerata di una prova diabolica, che è assai semplificata dal tessuto argomentativo di Corte cost. 155/2020, ma non senza una certa discontinuità rispetto a un consolidato percorso giurisprudenziale.

Sul piano sostanziale, si è sostenuto che il principio di corrispondenza fra risorse e funzioni debba essere valutato secondo ragionevolezza, portando sullo stesso piano la posizione processuale dello Stato e delle regioni: come la regione deve dimostrare l'insufficienza delle risorse, così lo Stato deve dimostrare che la riduzione delle entrate era effettivamente necessaria per consentire il raggiungimento degli obiettivi di bilancio imposti a livello europolitano e che nello stesso tempo il sacrificio imposto alle regioni era il minor sacrificio che in quella situazione poteva essere arrecato³³.

correttamente inteso nel senso che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni per realizzarlo [...] La legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa non costituiscono una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale. Le scelte allocative di risorse determinate attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati sono suscettibili di sindacato in quanto rientranti nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento della Corte costituzionale. (Precedenti citati: sentenze n. 10 del 2016 e n. 260 del 1990)».

³³ In questi termini, F. GUELLA, *L'onere della prova della insufficienza delle risorse regionali*, cit., in particolare pp. 207-208: «Più corretto sarebbe effettuare anche in queste ipotesi una valutazione della proporzionalità in sé considerata, in termini di stretta necessità della redistribuzione che deriva dalle riforme tributarie; test di proporzionalità

Si tratta di sposare una visione sostanziale e forte del principio di pareggio di bilancio, letto come disposizione che impone non solo di trovare una copertura per le spese ma anche di analizzare gli oneri che derivano dall'applicazione delle leggi in un quadro pluriennale³⁴.

Il nodo, in questa ottica, diventa un giudizio forte sul fabbisogno generato dalle funzioni, un giudizio in cui ciò che conta non può essere la valutazione in concreto del fabbisogno, non può essere l'emersione di un sindacato costituzionale di merito sulle scelte di bilancio, ma deve essere la verifica che il principio di corrispondenza fra risorse e fabbisogno sia stato preso sul serio all'interno del bilancio dello Stato.

Una visione in cui non trovi alcuno spazio il paradosso di Corte cost. 155/2020 in cui è stata individuata una lesione al principio di corrispondenza fra fabbisogno e risorse solo perché era indicata con chiarezza la risorsa sottratta al bilancio regionale ma senza nessuna considerazione per il fabbisogno che questa risorsa avrebbe dovuto soddisfare.

Superare il paradosso significa prendere sul serio la geografia finanziaria della Repubblica che non può prescindere da livelli essenziali e funzioni fondamentali a loro volta presi sul serio, ovvero considerati come vincoli "*bottom – up*" e non "*top – down*".

I livelli essenziali di prestazione e delle funzioni fondamentali potrebbero andare in questa direzione per effetto dei meccanismi delineati dal d.lgs. 216/2010 e dal d.lgs. 68/2011.

Questi meccanismi, infatti, consentono di determinare il fabbisogno connesso a una determinata funzione³⁵ e, perciò, possono consentire di adempiere alle

che non farebbe gravare l'onere probatorio inevitabilmente su una sola delle parti ma, come tipico anche del giudizio di ragionevolezza, incentiverebbe invece in modo aperto all'allegazione degli argomenti logici a favore della norma tributaria e degli elementi sintomatici della irragionevolezza dell'effetto redistributivo⁸⁷. Ciò a iniziativa di entrambe le parti, perché nel giudizio di ragionevolezza/proporzionalità è il prudente apprezzamento del giudice che determina l'esito del test, sulla base di una valutazione complessiva e sintomatica, senza incontrare vincoli stretti nelle regole probatorie». L'impostazione incontra una seria critica in chi ha sostenuto che giudicare di ragionevolezza con riferimento al principio di copertura o di adeguatezza della risorsa rispetto al fabbisogno rischia di oltrepassare il limite di cui all'art. 28, legge 87/1953: A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in *Rivista di Diritto Processuale*, 1990, p. 262.

³⁴ Vedi N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 1071 ss. nonché A. BRANCASI, *L'obbligo di copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2012, pp. 1685 ss.

³⁵ A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, cit., parla a questo proposito di calcoli che utilizzano metodologie di regressione multipla lineare e che

obbligazioni rivenienti dalla regola espressa dall'art. 19, legge 196/2009: se la legge prevede una spesa o una minore entrata deve comunque indicare i mezzi per farvi fronte e i mezzi per farvi fronte possono essere determinati per effetto dei fabbisogni standard.

Un tanto, in apparenza, determina l'inversione dell'onere della prova: non è più la regione che deve dimostrare l'esistenza di un pregiudizio per effetto del taglio ma lo Stato che deve dimostrare che il taglio non arreca pregiudizio perché trova una copertura ai sensi dell'art. 19, legge 196/2009.

Questo meccanismo³⁶, tuttavia, ha, sul piano della giustizia costituzionale, un senso solo sul piano formale: la Corte non può ripercorrere nel merito il percorso politico della decisione di bilancio, può solo verificare che in questo percorso le autonomie costituzionalmente garantite dall'art. 119, Cost. in combinato disposto con l'art. 118, Cost. siano state adeguatamente valorizzate, che il processo di deframmentazione della sovranità sia stato sviluppato in termini formalmente corretti.

In questo processo, ciò che dovrebbe essere valorizzato è essenzialmente il valore politico della decisione di bilancio e la centralità del Parlamento in questa decisione ed è qui che il sistema registra le maggiori criticità.

Da una parte, la definizione dei fabbisogni standard è una decisione a carattere essenzialmente tecnico piuttosto che politico, affidata alla Società per gli studi di settore – Sose S.p.A.³⁷ e affatto sganciata dal processo di bilancio.

Dall'altra parte, la decisione di bilancio³⁸ è una decisione da cui il Parlamento è sostanzialmente estromesso per effetto della prassi del maxi emendamento, ma più ancora di una lettura regolamentare del processo affatto inadeguata alle novità imposte dalla legge cost. 1/2012. È forse il luogo in cui la flessibile autonomia regolamentare delle Camere ha più stentato, anche dopo la riforma del regolamento del Senato del 2017, ad adeguarsi alla realtà politica.

Prendere sul serio la geografia finanziaria della Repubblica significa leggerla – e renderla leggibile – attraverso il processo di bilancio e rendere protagonista il Parlamento di questa decisione.

scompongono ciascuna funzione in molteplici servizi e per ciascuno di essi determinano il valore monetario del fabbisogno standard di ciascun ente.

³⁶ Vedi per considerazioni analoghe, G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata fra funzioni e risorse*, cit., se non si è interpretato male il pensiero dell'Autore.

³⁷ Si veda, in concreto, il d.P.C.M. 18 aprile 2019.

³⁸ Volendo, G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it, anche per la bibliografia sulla crisi della centralità parlamentare nella decisione di bilancio.

In questo modo, il principio di corrispondenza fra il fabbisogno e le risorse può trovare un ancoraggio saldo nella discussione parlamentare e la Corte può evitare sia di chiedere l'assolvimento di un onere diabolico alle regioni sia di considerare questo onere assolto nel momento in cui la regione si sia limitata a quantificare con esattezza contabile l'ammontare della decurtazione che ha subito.

Se è vero che la regola di cui all'art. 19, legge 196/2009 impone allo Stato di trovare le coperture ai tagli che impone, è anche vero che la discussione sulle coperture è una decisione politica che si deve interrogare sulla sufficienza delle stesse con riferimento al rispetto dei livelli essenziali e all'esercizio delle funzioni fondamentali.

C'è, in definitiva, un collegamento significativo fra Corte cost. 76/2020 e 155/2020, il collegamento dato dalla necessità di provare l'effettivo pregiudizio determinato per il fabbisogno dalla riduzione della risorsa, ma il vero problema non è questo.

È solo la centralità del Parlamento per il coordinamento della finanza pubblica che può riportare il principio di corrispondenza fra risorse e fabbisogno nell'alveo della funzione di indirizzo politico, che, come si è accennato, è la sua necessaria giustificazione.

Perché il principio di corrispondenza fra risorse e fabbisogno, in fondo, non è una regola aritmetica, è un sacrificio che si può giustificare solo all'interno di un indirizzo politico chiaro e il luogo dell'indirizzo politico nel tessuto costituzionale è il Parlamento.