

La Corte garante del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse: il caso dei canoni idrici di esclusiva spettanza regionale*

GUIDO RIVOSECCHI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 21 luglio 2020.

Disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2020/0155s-20.html.

Sommario

1. Autonomia regionale *vs.* coordinamento della finanza pubblica: il rischio di privare le Regioni di risorse “certe”. – 2. La sent. n. 155 del 2020: l'inquadramento delle disposizioni censurate nell'ambito materiale dell'energia. – 3. I canoni idrici partecipano della natura del rapporto concessorio e, spettando alle Regioni, lo Stato non può stabilire vincoli di destinazione in favore degli enti locali. – 4. Profili processuali: l'onere della dimostrazione dell'inadeguatezza delle risorse regionali allo svolgimento delle funzioni e l'accoglimento su tutti i parametri evocati senza ricorrere alla tecnica dell'assorbimento. – 5. Autonomia finanziaria regionale e corrispondenza costituzionalmente necessaria tra funzioni e risorse.

Data della pubblicazione sul sito: 5 marzo 2021

Suggerimento di citazione

G. RIVOSECCHI, *La Corte garante del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse: il caso dei canoni idrici di esclusiva spettanza regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

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

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Padova.
Indirizzo mail: guido.rivosecchi@unipd.it.

1. **Autonomia regionale vs. coordinamento della finanza pubblica: il rischio di privare le Regioni di risorse “certe”**

Nell'ordinamento italiano, il principio di sussidiarietà e la corrispondenza costituzionalmente necessaria tra funzioni e risorse, rispettivamente previsti dagli artt. 118 e 119, quarto comma, Cost., dovrebbero esplicare un effetto combinato su un duplice versante. In primo luogo, le funzioni amministrative devono essere distribuite dalla legge statale e da quella regionale negli ambiti di rispettiva competenza e conformate nei loro aspetti qualitativi e quantitativi, privilegiando il livello di governo adeguato¹, così sostituendo la sussidiarietà al criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi e, conseguentemente, all'interesse nazionale². Se integralmente governata dalla sussidiarietà e dal giudizio di adeguatezza, la distribuzione delle funzioni non dovrebbe essere preventivamente condizionata dalla disponibilità delle risorse. In secondo luogo, posto il principio di necessaria corrispondenza tra le prime e le seconde, all'allocazione delle funzioni tra gli enti sub-statali deve seguire l'integrale finanziamento delle stesse³.

Nonostante l'art. 118, primo comma, Cost. prescriva che debbano essere distribuite secondo sussidiarietà – anche per effetto del meccanismo introdotto

¹ Cfr. sentt. n. 303 del 2003; n. 43 e n. 196 del 2004; nonché n. 235 del 2009, n. 232 del 2011 e n. 144 del 2014. Si vadano anche le sentenze in cui la Corte effettua il giudizio di adeguatezza prima della c.d. chiamata in sussidiarietà: cfr. sentt. n. 6 del 2004; n. 151, n. 242 e n. 383 del 2005; n. 347 del 2007; n. 121 del 2010; n. 165 del 2011. In dottrina, per lo sviluppo di questa prospettiva, cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Vol. II - I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 405 ss.

² Cfr. sentt. n. 43 e n. 196 del 2004; nonché n. 235 del 2009, n. 232 del 2011 e n. 144 del 2014. Valorizza la prospettiva qui accolta, in relazione ad alcuni di questi orientamenti giurisprudenziali, S. PAJNO, *Le “zone a burocrazia zero” tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge e livelli essenziali delle prestazioni. Traendo spunto dalla sent. n. 232 del 2011* (30 novembre 2011), in *Federalismi.it*, n. 3/2011, spec. pp. 7 ss.

³ Su cui cfr., ad esempio, 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, spec. pp. 44 ss. e 304 ss. (per un'analisi delle linee evolutive della finanza territoriale italiana); G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pp. 2 ss.; B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza dell'amministrazione* (22 giugno 2018), in *Federalismi.it*, numero speciale n. 2/2018, pp. 11 ss.; 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.

dalla Corte costituzionale con la sent. n. 303 del 2003, poi costantemente ribadito⁴ –, larga parte delle funzioni amministrative è ancora affidata all'amministrazione centrale, sicché il principio di connessione tra funzioni e risorse non è stato misurato partendo dal riordino del centro né con i primi trasferimenti di funzioni a Costituzione invariata (1972, 1977, 1997-98)⁵, né, nella fase successiva alla riforma del Titolo V, con la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Le risorse sono state quindi trasferite *senza* tenere conto di quante funzioni sono effettivamente svolte dagli enti sub-statali⁶.

A quanto detto deve aggiungersi che l'autonomia finanziaria regionale è storicamente limitata da una legislazione statale che ha segnato la netta prevalenza del modello di finanza derivata. Essa affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (legge n. 825 del 1971), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante⁷. Tutto ciò ha costantemente condizionato in senso restrittivo la potestà legislativa e amministrativa delle Regioni e le loro scelte di indirizzo politico, subordinandole a un modello eteronomo di finanziamento che continua a dipendere dallo Stato e che limita, ora come in origine, la facoltà di identificare le funzioni per realizzare *proprie politiche*.

L'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rendono gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità politica e finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo⁸.

⁴ Dalla sent. n. 6 del 2004 alla sent. n. 61 del 2018.

⁵ Anche le c.d. leggi Bassanini, momento più significativo di valorizzazione dell'autonomia, posposero il riordino del centro al conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, pur prevedendo una significativa riorganizzazione dell'amministrazione centrale, anche mediante la soppressione e la fusione di ministeri.

⁶ Sul punto, cfr. già M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 1/1979, pp. 39 ss., spec. pp. 44 ss.

⁷ Tale risultato si poneva in sostanziale elusione del disposto costituzionale che già nella versione originaria dell'art. 119 Cost. prevedeva, sia pure soltanto per le Regioni, tributi propri e quote di tributi erariali: in questo senso, cfr. L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in AA. VV., *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma: atti del Convegno, Firenze, 12-13 ottobre 1973*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 852.

⁸ Sul punto, v. già M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, CEDAM, Padova, 1983, pp. 349 ss.; nonché A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, *Atti del Convegno*

Rispetto a questo quadro di riferimento ha poi inciso la variabile decisiva capace di condizionare profondamente l'effettiva autonomia degli enti sub-statali: la funzione di coordinamento della finanza pubblica, inteso quale insieme di istituti che consentono allo Stato di garantire l'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di governo dei conti pubblici⁹. Nelle relazioni intergovernative tale funzione ha seguito molteplici direttrici, incidendo sugli ambiti organizzativi e funzionali delle autonomie territoriali, tanto più nella c.d. legislazione della crisi economico-finanziaria degli ultimi dieci anni – ora acuita dall'emergenza sanitaria – in cui le misure di *coordinamento* sono da tempo diventate per gli enti sub-statali obblighi di *contenimento* della spesa¹⁰.

In questo contesto, diventa fondamentale assicurare risorse “certe” alle Regioni e agli enti locali quale presupposto indefettibile per coniugare autonomia, equilibri di bilancio e garanzia delle funzioni preordinate all'erogazione di prestazioni. A tali fini risponde, anzitutto, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, valevole per tutti i livelli territoriali di governo.

2. La sent. n. 155 del 2020: l'inquadramento delle disposizioni censurate nell'ambito materiale dell'energia

È nel contesto richiamato che si colloca la sent. n. 155 del 2020 con cui la Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119, commi primo, secondo e quarto, Cost. avverso l'art. 11-*quater* del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1,

Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università “La Sapienza”, Roma, 31 gennaio - 1 febbraio 1997, CEDAM, Padova, 1997, p. 16, per il quale tale scissione da un lato limita la possibilità di autonoma determinazione delle politiche regionali e, dall'altro lato, determina deficit di responsabilità politica.

⁹ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V: atti del Seminario, Roma, 13 giugno 2013*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 147 ss.

¹⁰ Sul punto, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016, spec. pp. 97 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 134. Per un'analisi delle trasformazioni del parametro del coordinamento della finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale, sin dalle origini capace di «determinare il livello di autonomia finanziaria», cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 63 ss.

della l. 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui, mediante l’inserimento dei commi 1-*quinquies* e 1-*septies* nell’art. 12 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (*Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica*), dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche e il canone aggiuntivo da riversare in caso di concessione scaduta, corrisposti alle Regioni, siano rispettivamente destinati per un importo non inferiore al 60 per cento alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio sia interessato dalle derivazioni stesse.

La Regione ricorrente si duole sia del carattere eccessivamente dettagliato delle impugnate disposizioni sulla determinazione e riscossione dei canoni versati dai concessionari – che, intervenendo in materia di competenza concorrente concernente l’energia, lederebbero l’art. 117, terzo comma, Cost. – sia della decurtazione di cospicue risorse finanziarie regionali; quest’ultima, in particolare, precluderebbe il corretto esercizio delle funzioni amministrative, limiterebbe l’autonomia finanziaria e pregiudicherebbe il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, in tal modo violando gli artt. 118 e 119, commi primo, secondo e quarto, Cost.¹¹.

La strategia difensiva del Presidente del Consiglio dei ministri muove invece dal presupposto che la materia di cui si controverte sia prevalentemente riconducibile a titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato: per un verso alla «tutela dell’ambiente», a cui sarebbe riconducibile la disciplina dell’uso delle risorse idriche, secondo quanto previsto anche dall’artt. 144 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*) e, per l’altro verso, alla «tutela della concorrenza», quanto alla fissazione di «criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, dei canoni di concessione per l’utenza di acqua pubblica», giusto il disposto dell’art. 154 del citato d.lgs. n. 152 del 2006. Secondo la difesa statale, sarebbe, invece, espressione della potestà di coordinamento della finanza pubblica la previsione dell’obbligatoria destinazione di una quota maggioritaria dei canoni idrici in favore delle Province e delle Città metropolitane¹².

La Corte ha accolto le questioni sollevate in relazione ad entrambe le disposizioni impugnate per violazione di tutti i parametri evocati.

I Giudici costituzionali muovono correttamente dal preliminare inquadramento dell’ambito materiale a cui sono ascrivibili le norme oggetto del giudizio, individuato nel titolo di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione dell’energia», in cui è fatto divieto allo Stato di adottare precetti specifici e puntuali.

È stato così correttamente rigettato il presupposto da cui invece muoveva la difesa dello Stato rivolta a ricondurre, almeno in prima battuta, la disciplina

¹¹ Cfr. sent. n. 155 del 2020, punti n. 3 e n. 4 del “Ritenuto in fatto”.

¹² Cfr. sent. n. 155 del 2020, punto n. 5 del “Ritenuto in fatto”.

relativa ai canoni di concessione concernenti le grandi derivazioni idroelettriche ai richiamati titoli di competenza legislativa esclusiva statale (tutela dell'ambiente e concorrenza)¹³. Scrutinando, in passato, provvedimenti legislativi di proroga delle concessioni, la Corte ha ripetutamente affermato che il titolo di competenza statale «tutela della concorrenza» deve intendersi limitato alle procedure di gara e di assegnazione delle concessioni¹⁴, mentre tutto ciò che attiene alla durata e alla programmazione delle concessioni stesse deve essere ricondotto alla competenza concorrente concernente l'energia: ciò che in alcune pronunce ha determinato l'illegittimità costituzionale delle norme di dettaglio poste dal legislatore statale¹⁵ e, in altre, l'infondatezza di questioni sollevate in via incidentale¹⁶ e promosse in via principale¹⁷ avverso leggi regionali o di Province autonome intervenute in materia nel rispetto dei principi fondamentali. Inoltre, i precedenti puntualmente richiamati dalla sentenza qui annotata hanno espressamente rigettato la tesi già sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato secondo la quale il titolo di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente» fosse idoneo a escludere competenze legislative regionali in materia di servizio idrico integrato o di sotto-ambiti materiali inerenti alla derivazione di acque pubbliche¹⁸.

Nella stessa linea ricostruttiva si pone la più recente giurisprudenza costituzionale. La sent. n. 59 del 2017 ha infatti confermato che la determinazione e la quantificazione dei canoni idrici vanno ricondotte alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», mentre è ascrivibile al titolo competenziale «tutela della concorrenza» soltanto la definizione, con decreto ministeriale, dei «criteri generali» in base ai quali il legislatore regionale è chiamato all'individuazione dei valori massimi dei canoni stessi nel rispetto dei principi fondamentali dell'onerosità della concessione e della proporzionalità di quanto si richiede di versare all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica¹⁹.

In disparte la questione dell'integrazione del precetto legislativo con un decreto ministeriale per la determinazione dei «criteri generali», che pone non pochi interrogativi sull'idoneità di una fonte di rango secondario a costituire parametro

¹³ Sent. n. 155 del 2020, punto n. 4 del “Considerato in diritto”.

¹⁴ Cfr. sentt. n. 1 del 2008, spec. punto n. 8.5 del “considerato in diritto”; n. 28 del 2014, spec. punto n. 4.2 del “Considerato in diritto”.

¹⁵ Cfr. sent. n. 205 del 2011.

¹⁶ Cfr. sent. n. 64 del 2014.

¹⁷ Cfr. sent. n. 158 del 2016.

¹⁸ Cfr. sent. 85 del 2014, punto n. 4.3 del “Considerato in diritto”.

¹⁹ Sent. n. 59 del 2017, spec. punti n. 4.1 e 4.2 del “Considerato in diritto”; n. 119 del 2019, punto n. 3.3 del “Considerato in diritto”.

di legittimità della legge regionale²⁰, la richiamata giurisprudenza viene indubbiamente a tracciare – come affermato dalla Corte nella sentenza qui in commento – «un quadro, complesso ma stabile», che riferisce alla materia di competenza concorrente concernente l'energia «le disposizioni relative alla misura dei canoni di concessione, in tale ambito spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali [...] e alla Regione la fissazione del *quantum*, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi»²¹.

A questi precedenti, richiamati nella sentenza qui annotata, possono aggiungersi le sentt. 101 del 2016 e n. 175 del 2017, che hanno, sotto diverso profilo, confermato il riparto di competenze inerente alla determinazione dei «criteri generali» riservata allo Stato, da un lato, e dei «valori massimi» dei canoni idrici affidata alle Regioni, dall'altro lato, tra l'altro avendo riconosciuto, la Corte, la conformità a Costituzione della disciplina regionale che consente la proroga dell'esercizio degli impianti per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione²².

La giurisprudenza costituzionale, però, non aveva sinora mai direttamente affrontato la disciplina dell'utilizzo dei canoni idrici di spettanza dell'ente concedente. Sotto questo profilo, la questione sottoposta all'esame della Corte si presentava come specificamente nuova, anche sotto il preliminare profilo dell'inquadramento dell'ambito materiale, ben potendo ingenerare il dubbio che le norme impugnate, disciplinando soltanto il vincolo di destinazione delle risorse in favore degli enti locali, fossero ascrivibili al diverso titolo di competenza – ancorché parimenti ripartita – costituito dal «coordinamento della finanza pubblica»²³.

Ne è ben consapevole la Corte stessa che, infatti, si perita di ricostruire come le norme impugnate si inseriscano, modificandole, nel quadro delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 79 del 1999, al fine di assicurare l'adeguamento al diritto dell'Unione europea. Essa osserva, in particolare, che la nuova disciplina dispone il trasferimento alle Regioni delle opere e degli impianti e reca i principi a cui dovrà

²⁰ Su questi aspetti, cfr. C. MAINARDIS, *Canoni idroelettrici e riparto di competenze: l'inerzia statale non (sempre) paralizza l'attività regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 184 ss.

²¹ Sent. n. 155 del 2020, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

²² Sentt. n. 101 del 2016, punti n. 6.4.1 e 6.4.2 del “Considerato in diritto” e n. 175 del 2017, punti n. 4 e n. 5 del “Considerato in diritto”.

²³ In questo senso, G. BOGGERO, *I canoni idrici sono entrate delle Regioni: allo Stato è fatto divieto di stabilire vincoli quantitativi in favore degli enti locali (nota alla sent. n. 155/2020)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 6/2020, pp. 385 ss., secondo il quale le norme impugnate nel giudizio deciso dalla sentenza qui in commento sarebbero riconducibili alla materia del «coordinamento della finanza pubblica».

attenersi la legislazione regionale circa le modalità di svolgimento delle procedure di assegnazione in concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in scadenza, i criteri di ammissione alla gara, i requisiti dei partecipanti e, appunto, i criteri generali per la determinazione dei canoni, rinviando alla legislazione regionale la fissazione in concreto dei valori dei canoni stessi, nei limiti dei principi fondamentali della materia²⁴.

Si potrebbe aggiungere che le modificazioni apportate dal citato art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018 alla disciplina in parola sono dichiaratamente rivolte ad assicurare gli adempimenti imposti dal diritto dell'Unione europea anche in relazione ad una procedura di infrazione da tempo aperta dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica Italiana – e peraltro non risolta dalle intervenute modificazioni del quadro normativo – in relazione al regime delle concessioni e alle proroghe intervenute nel perdurante rinvio delle procedure di gara²⁵.

In questo contesto, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime entrambe le disposizioni impugnate, atteso che esse, alla stregua della giurisprudenza più sopra richiamata, «appaiono dissonanti, proprio perché connotate da un grado di pervasività e di dettaglio incompatibile, sia con il livello di principio cui si mantiene il resto della disciplina relativa ai canoni, sia con la materia nel caso di specie conferente»²⁶. In altre parole, la Corte ha ribadito che disciplina dei canoni idrici previsti a fini idroelettrici è stata costantemente ricondotta all'ambito materiale di competenza concorrente concernente l'energia, censurando, conseguentemente, l'eccessivo grado di dettaglio delle disposizioni impugnate.

Sul punto, occorre chiedersi se le disposizioni dichiarate incostituzionali debbano essere ricondotte – come afferma la Corte – all'ambito materiale

²⁴ Sent. n. 155 del 2020, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

²⁵ Si veda la procedura di infrazione 2011/2026 aperta nei confronti dell'Italia nel quadro della disciplina euro-unitaria sulla gestione di centrali idroelettriche che costituisce servizio fornito dietro retribuzione ai sensi della Direttiva sui servizi 2006/123/CE e dell'art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea sulla libertà di stabilimento. In questo quadro di riferimento, la Commissione europea lamenta la mancanza di trasparenza delle procedure disciplinate dalla normativa italiana per la riassegnazione delle concessioni scadute e per le ripetute proroghe intervenute che potrebbero, tra l'altro, determinare un ingente contenzioso e un aggravio della spesa pubblica (per il possibile impatto finanziario, cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (di concerto con il Ministero per gli Affari esteri), *Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 – Impatto finanziario del contenzioso Italia-Unione europea*, Roma, 2019, pp. 22 ss. e 135).

²⁶ Sent. n. 155 del 2020, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

concernente l'energia o, invece, non possano essere ascritte al «coordinamento della finanza pubblica». La risposta non è indifferente all'esito dello scrutinio di costituzionalità, perché la giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio tende talvolta a qualificare come norme di principio anche prescrizioni inequivocabilmente di dettaglio che sono rivolte a fissare limiti puntuali nell'utilizzo delle risorse per gli enti sub-statali²⁷, tra l'altro spesso in relazione a disposizioni statali che determinano incisive percentuali di riduzione della spesa degli enti sub-statali rispetto all'esercizio finanziario precedente o veri e propri accantonamenti e riserve in favore dell'erario²⁸.

3. I canoni idrici partecipano della natura del rapporto concessorio e, spettando alle Regioni, lo Stato non può stabilire vincoli di destinazione in favore degli enti locali

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato²⁹.

Alla stregua di questo orientamento, nel contesto del sopra richiamato quadro normativo – rivolto, si badi, ad assicurare il trasferimento delle opere e degli

²⁷ *Ex plurimis*, sentt. n. 151 del 2012, punto n. 7.1.2 del “Considerato in diritto”; n. 99 del 2014, punto n. 5.1 del “Considerato in diritto”, in cui la Corte qualifica come norma di principio la previsione di un limite massimo dei 30 euro a seduta per i «gettoni di presenza» per lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito da amministrazioni regionali; n. 38 del 2016, punto n. 3 del “Considerato in diritto”, che ritiene non in contrasto con i limiti al coordinamento della finanza pubblica norme statali che impongono alle Regioni «la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

²⁸ Tra le tante, quanto al carattere di principio di norme puntuali di coordinamento finanziario, sentt. n. 237 del 2009; n. 182 del 2011, punto n. 1.2 del “Considerato in diritto”; n. 139 del 2012, spec. punto n. 6.1 e n. 7 del “Considerato in diritto”; n. 205 del 2013; n. 38 del 2016, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; quanto alle riserve e agli accantonamenti di risorse regionali in favore dello Stato fatte “salve” dalla Corte, cfr. sentt. n. 77 e n. 82 del 2015. Su questi orientamenti, cfr., criticamente, G. RIVOCCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della Rivista Diritti regionali*. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, pp. 629 ss.

²⁹ Nell'ambito di un consolidato orientamento, tra le più significative, cfr. sentt. n. 165 e n. 430 del 2007; n. 300 del 2011; n. 119 e n. 167 del 2014.

impianti concernenti grandi derivazioni alla proprietà delle Regioni –, le norme impugnate prevedono il pagamento di un canone da parte dei concessionari (o di canoni aggiuntivi in caso di proroga), di carattere dominicale, che ha la natura di *corrispettivo della concessione*. Ne consegue che l'inquadramento dell'ambito materiale da cui muove la Corte nella sentenza qui annotata, rivolto a ricondurre le norme impugnate all'ambito materiale dell'energia, deve ritenersi condivisibile perché i canoni idrici partecipano della stessa natura del *rapporto concessorio* e quindi la relativa disciplina non può che essere ascritta al titolo di competenza «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia» e non già al «coordinamento della finanza pubblica».

Diversamente opinando, si giungerebbe, ad esempio, alla paradossale conclusione che tutti i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti, la cui disciplina è pacificamente ricondotta al titolo di competenza «tutela dell'ambiente»³⁰, dovrebbero ritenersi invece espressione della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica; o, ancora, che la disciplina delle garanzie finanziarie richieste al gestore degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, parimenti ricondotte dalla Corte alla tutela dell'ambiente³¹, sarebbe invece espressione dello stesso coordinamento finanziario. Tale conclusione, tra l'altro, finirebbe per rafforzare la tendenza tanto criticata in dottrina a riconoscere una portata pervasiva (se non onnivora) del parametro costituzionale in parola, che verrebbe impropriamente piegato a esigenze di vigilanza tutoria e centralistica sull'impiego delle risorse finanziarie di spettanza regionale in contrasto con i principi costituzionali dell'autonomia e della responsabilità politica.

Al riguardo, si può anzi aggiungere che la sentenza in commento, contrariamente ad altre pronunce della Corte, lungi dall'elevare al rango di principio le disposizioni dettate dal legislatore circa il *quantum* del canone da destinare agli enti locali, sul rilievo che tali previsioni indicherebbero soltanto una «percentuale minima», astrattamente consentendo una diversa determinazione regionale, ritiene invece ontologicamente inconciliabile con la natura di principio fondamentale il vincolo di destinazione imposto. Le norme censurate, infatti, già stando al loro tenore letterale, prescrivono illegittimamente che le risorse regionali siano *automaticamente* collocate al di fuori di quelle di spettanza dell'ente rispettivamente «per almeno un importo» e «per un importo non inferiore al 60 per cento», consentendo, quindi, alla Regione un diverso impiego esclusivamente

³⁰ Cfr., ad esempio, sentt. n. 412 del 2006, punto n. 6 del “Considerato in diritto”; n. 451 del 2007, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; 246 del 2009, punti n. 6 e n. 7 del “Considerato in diritto”; n. 198 del 2018, punti n. 5.3.2, n. 5.3.3 e n. 6 del “Considerato in diritto”.

³¹ Sent. n. 67 del 2014, punto n. 4 del “Considerato in diritto”.

nel senso dell'incremento della quota del canone e del canone aggiuntivo da destinarsi agli enti locali³².

Alle medesime conclusioni circa la natura di corrispettivo che partecipa del rapporto concessorio e quindi ascrivibile alla materia di competenza legislativa ripartita concernente l'energia, deve giungersi sia in relazione alla disposizione contenuta nell'introdotta comma 1-*quinquies* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 (canone idrico), sia in relazione a quella contenuta nell'introdotta comma 1-*septies* (canone aggiuntivo). Quanto alla prima, il pagamento del canone ad opera dei concessionari ha pacificamente natura di corrispettivo dominicale, non essendo configurabile come prestazione patrimoniale imposta. Quanto alla seconda, il canone aggiuntivo partecipa della medesima natura, trattandosi di imposizione a cui è soggetto il concessionario scaduto nelle more della riassegnazione della concessione.

Sono quindi condivisibili le conclusioni a cui è giunta la Corte nella sentenza qui annotata, con la quale è stato rigettato anche l'ulteriore ordine di argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri a sostegno della non fondatezza delle questioni, sul rilievo che le norme impugnate sarebbero espressione della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica. Rispetto al *thema decidendum* è infatti inconferente – come ben argomenta la stessa Corte – la sent. n. 533 del 2002, evocata dalla difesa dello Stato, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dei principi fondamentali della legislazione di coordinamento statale una legge della Provincia autonoma di Bolzano che imponeva di versare all'ente provinciale, anziché al costituito consorzio dei comuni del bacino imbrifero, i sovracanonici relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico contestualmente ai canoni demaniali. In tale pronuncia, la Corte ha affermato che i sovracanonici «qualificabili come prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici [...], costituiscono [...] elementi della finanza comunale e pertanto attengono alla materia della finanza locale», di potestà concorrente, giusto il disposto dell'art. 80 dello statuto speciale di autonomia, e quindi soggetta al limite dei principi stabiliti dalle leggi statali³³. Muovendo da tale pronuncia, nel giudizio definito dalla sentenza in commento la difesa dello Stato mirava quindi ad assimilare impropriamente canoni, canoni aggiuntivi e sovracanonici al fine di ricondurli unitariamente alla materia di potestà concorrente «coordinamento della finanza pubblica».

Con la sent. n. 155 del 2020, la Corte ha correttamente rigettato questa impostazione, tenendo invece ferma la distinzione tra «sovracanonici» e «canoni demaniali»: i primi sono configurabili come prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici, non attinente alla materia dell'utilizzazione delle acque e

³² Sent. n. 155 del 2020, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

³³ Sent. n. 533 del 2002, punto n. 8 del “Considerato in diritto”.

finalizzata a sostenere gli enti locali interessati, come si evince dall'apposita normativa richiamata anche dalla sentenza qui annotata (art. 53 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, recante «T.U. delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici» e art. 1, comma ottavo, della l. 27 dicembre 1953, n. 959, recante «Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici»); i secondi, invece, partecipano della natura concessoria e assumono le connotazioni di un corrispettivo, correlato all'utilizzazione dell'acqua pubblica.

Scolpita questa distinzione nel solco di quanto affermato proprio dalla sent. n. 533 del 2002, la Corte ha buon gioco nel distinguere la natura dei «sovracanonici» non soltanto da quella dei canoni idrici, ma anche da quella dei «canoni aggiuntivi», essendo questi ultimi assimilabili per natura e funzioni agli ordinari corrispettivi, correlati, nel caso di specie, alla proroga della concessione.

Al riguardo, si può aggiungere che anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno ripetutamente affermato che i sovracanonici per gli impianti di potenza non modesta (superiore a 220 kW), con opere di presa ricadenti in territori di comuni compresi in bacini imbriferi montani, configurano una «prestazione patrimoniale imposta avente natura tributaria»³⁴, rivolta a promuovere l'autonomia locale e a sostenere i territori montani integrando, a tale scopo, le risorse degli enti locali interessati. Pertanto i sovracanonici, diversamente dai canoni idrici, assumono le connotazioni di una prestazione patrimoniale imposta e non già di un corrispettivo, con la conseguenza di rimettere la relativa disciplina alla potestà legislativa statale di coordinamento della finanza pubblica³⁵. Tale orientamento conferma la distinzione tra canoni aggiuntivi, da un lato, e sovracanonici, dall'altro lato, corroborando la ricostruzione degli istituti che ha consentito alla Corte, nella sentenza qui annotata, di respingere la pretesa assimilazione tra i primi e i secondi.

A questi fini, dal punto di vista della strategia difensiva dello Stato, desta semmai non poche perplessità – come è stato giustamente osservato³⁶ – il mancato richiamo all'art. 3, comma 2, del d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*). Una volta previsto il trasferimento alle Regioni dei beni appartenenti al demanio idrico, la norma dispone che «[u]na quota dei proventi dei canoni [...] tenendo conto dell'entità delle risorse idriche che insistono sul territorio della Provincia e delle funzioni amministrative esercitate dalla medesima, è destinata da ciascuna Regione alle Province, sulla base di una intesa conclusa fra la Regione e le singole Province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico» aggiungendo che, in

³⁴ Così, sent. Cass., Sez. U, 27 dicembre 2019, n. 34475; conformemente sent. Cass., Sez. U, 24 gennaio 2019, 2085 e sent. Cass., Sez. U, 19 giugno 2018, n. 16157.

³⁵ Cfr. ancora sent. n. 533 del 2002, punto n. 8 del “Considerato in diritto”.

³⁶ Da G. BOGGERO, *I canoni idrici sono entrate delle Regioni*, cit., p. 387.

caso di mancato conseguimento dell'intesa, «il Governo determina, tenendo conto dei medesimi criteri, la quota da destinare alle singole Province, attraverso l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

Facendo leva su questa norma, l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe potuto provare a meglio argomentare in ordine al tentativo di ricondurre le disposizioni impugnate all'ambito materiale del «coordinamento della finanza pubblica» in quanto espressione dello stesso titolo di competenza posto a fondamento della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e dei relativi decreti legislativi, dichiaratamente rivolti all'attuazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. e 119 Cost.³⁷.

In realtà, anche in questa ipotesi, le conclusioni che avrebbe dovuto trarre la Corte non sarebbero cambiate di una virgola rispetto a quelle a cui è giunta nella sentenza qui annotata, per due ordini di ragioni. In primo luogo, è tutto da dimostrare che la disciplina sulle grandi derivazioni in cui si collocano le impugnate disposizioni sui canoni (art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018) si riferisca *esclusivamente* a beni che sono già stati oggetto di trasferimento con il decreto sul c.d. federalismo demaniale, dovendosi invece ritenere che non vi sia sovrapposizione tra le norme censurate e quelle contenute nel d.lgs. n. 85 del 2010. Infatti, la disciplina sopravvenuta si riferisce alla *generalità* delle grandi derivazioni per uso idroelettrico – non soltanto, quindi, ai beni del demanio idrico oggetto di precedente trasferimento – e delle *relative opere e impianti* (che non erano stati trasferiti). In secondo luogo – ed è questo il punto decisivo – l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 85 del 2010 si limita a prefigurare l'esercizio di poteri sostitutivi “straordinari” in caso di mancata intesa tra la Regione e le Province interessate sulla quota dei proventi derivanti dai canoni da trasferire. In questa fattispecie, quindi, ci troviamo di fronte a una norma sui poteri sostitutivi che non ha trovato attuazione; ipotesi che, in ogni caso, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale sull'esercizio dei poteri sostitutivi “straordinari”³⁸, richiede: che sussistano i presupposti dell'art. 120, secondo comma, Cost. («mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria» o «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» o «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica»); che siano adottate norme con riferimento alle singole realtà regionali oggetto di sostituzione; che siano adempiuti gli oneri procedurali previsti dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (diffida ad

³⁷ Sul punto, cfr. L. ANTONINI, voce *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 416 ss.

³⁸ Cfr. sentt. n. 43 del 2004, punti n. 3.2 e n. 3.3 del “Considerato in diritto”; n. 236 del 2004, punto n. 4.1 del “Considerato in diritto”; n. 371 del 2008, punto n. 12 del “Considerato in diritto”; n. 165 del 2011, punto n. 6 del “Considerato in diritto”.

adempiere all'ente sub-statale; indicazione di un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti; eventuale nomina di un apposito commissario, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione)³⁹. Né i termini della questione qui cennata possono dirsi modificati dal recente ricorso ai poteri sostitutivi straordinari in ordine alla funzione legislativa realizzati dall'art. 1 del d.l. 31 luglio 2020, n. 76 (*Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*), convertito dall'art. 1, comma 1, della l. 7 agosto 2020, n. 98, che ha disposto l'adeguamento della legge elettorale della Regione Puglia al principio fondamentale della c.d. preferenza di genere, con conseguente inapplicabilità delle disposizioni regionali contrastanti. L'ammissibilità di poteri sostitutivi straordinari anche sul versante della legislazione, per le modalità mediante le quali è stata realizzata, semmai conferma che, nel caso qui in esame, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 85 del 2010 richiederebbe l'adozione di una norma sostitutiva specifica con riferimento a *quella* realtà regionale⁴⁰. All'opposto, le norme impugnate nel giudizio definito dalla sentenza qui annotata si collocano su un piano ontologicamente distinto, in quanto rivolte a dettare una disciplina generale valevole per tutte le Regioni *senza* alcun riferimento all'esercizio di poteri sostitutivi.

Le norme dichiarate costituzionalmente illegittime con la sent. n. 155 del 2020 imponevano vincoli di destinazione su risorse finanziarie a tutti gli effetti regionali. Si tratta di un punto assai delicato su cui vale la pena soffermarsi per meglio apprezzare la portata della pronuncia stessa.

Nell'ordinamento italiano, caratterizzato da un modello di finanza territoriale derivata, la transizione a un sistema in cui i finanziamenti statali siano limitati a finalità perequative, o all'erogazione di risorse aggiuntive rispetto al normale esercizio delle funzioni, rappresenta una variabile particolarmente incisiva sulla determinazione del grado effettivo di autonomia regionale. Non è certamente un caso che, all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, la giurisprudenza costituzionale abbia ripetutamente affermato che, in virtù di limiti *immediatamente* desumibili dall'art. 119 Cost., al di fuori degli interventi straordinari previsti dal quinto comma, non è consentito al legislatore statale

³⁹ Su questi profili di garanzia dei poteri sostitutivi "straordinari", cfr. S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Duepunti, Palermo, 2007, pp. 175 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON e A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 115 ss.

⁴⁰ In questo senso, circa la diversità degli strumenti qui raffrontati, depone la significativa ricostruzione di M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, pp. 1197 ss.

prevedere finanziamenti di scopo riconducibili a materie di competenza regionale⁴¹, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività degli enti autonomi⁴², poiché ciò si risolverebbe in strumento di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni e di sovrapposizione di indirizzi governati centralmente a quelli decisi dalle Regioni⁴³.

Al rigore della giurisprudenza della Corte sui fondi vincolati⁴⁴, non può non corrispondere l'affermazione di corrispondenti principi di diritto coerentemente rivolti ad affermare che lo Stato non può distrarre risorse di spettanza regionale imponendo vincoli di destinazione in favore degli enti locali.

4. Profili processuali: l'onere della dimostrazione dell'inadeguatezza delle risorse regionali allo svolgimento delle funzioni e l'accoglimento su tutti i parametri evocati senza ricorrere alla tecnica dell'assorbimento

La sentenza qui annotata si presta ad ulteriori considerazioni di non secondario momento con riguardo ad alcuni profili processuali che, per quanto non esplicitati, possono essere individuati nelle pieghe dell'articolata motivazione.

Occorre ricordare che da qualche anno la Corte ha tentato di preservare la giustiziabilità del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ritenendo altrimenti violata l'autonomia finanziaria regionale. Basti pensare alle sentenze che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi statali che utilizzano entrate degli enti territoriali per il finanziamento di funzioni statali⁴⁵, e, soprattutto, alle pronunce che hanno censurato l'inadeguato finanziamento delle funzioni delle Province in esito al processo di riordino dell'ente intermedio⁴⁶.

Si deve però sottolineare che, stando a un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, è molto difficile per la Regione ricorrente

⁴¹ Dalla sent. n. 370 del 2003 alla sent. n. 87 del 2018.

⁴² Cfr. sentt. n. 370 del 2003 e n. 16 del 2004.

⁴³ Cfr. sentt. n. 423 del 2004; n. 51, n. 77 e n. 160 del 2005; n. 137 del 2007; n. 45, n. 50 e n. 63 del 2008; n. 137 del 2007; n. 142 e n. 168 del 2008; n. 168 del 2009; sentt. n. 61, n. 71, n. 74, n. 78 e n. 87 del 2018.

⁴⁴ Cfr. G. RIVOSACCHI, *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l'autonomia finanziaria e la leale collaborazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2018, pp. 690 ss.

⁴⁵ Sotto questo profilo, cfr. sent. n. 22 del 2012 – nota per aver rafforzato i limiti all'emendabilità del decreto-legge estendendo lo scrutinio sull'omogeneità alla legge di conversione – con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma statale, inserita in sede di conversione di un decreto-legge, che imponeva alle Regioni di deliberare aumenti fiscali per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, per violazione, tra l'altro, dell'art. 119, quarto comma, Cost. (sent. n. 22 del 2012, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto").

⁴⁶ Sent. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

dimostrare la violazione dell'art. 119 Cost. sotto il profilo della corrispondenza tra funzioni e risorse. Infatti, pur avendo la Corte ripetutamente affermato – già vigente l'originario Titolo V – il divieto di alterare il «rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte»⁴⁷, ricade sulla Regione stessa l'onere di provare con adeguata documentazione l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie, di svolgere le funzioni ad essa attribuite dalla Costituzione⁴⁸. Tale soluzione, che ha spesso determinato pronunce di inammissibilità o di infondatezza delle questioni promosse dalle Regioni in relazione a disposizioni di legge statale sull'allocazione delle funzioni tra gli enti territoriali non adeguatamente finanziate o sulla riduzione delle risorse trasferite ad invarianza di funzioni⁴⁹, ha assunto ulteriore incidenza per effetto dell'espansione del coordinamento finanziario. Quanto più esso diventa incisivo, tanto più lo Stato governa l'identificazione e il finanziamento delle funzioni, così interferendo con l'indirizzo politico regionale.

In questo contesto, ai fini dell'ammissibilità delle questioni promosse dalle Regioni e aventi ad oggetto disposizioni di legge statale incidenti sulla finanza pubblica, diventa centrale la capacità della ricorrente di dimostrare l'effettiva riduzione delle risorse disponibili pur essendo chiamata a svolgere le stesse funzioni.

La sentenza qui annotata coglie efficacemente il punto poiché la Corte sottolinea come, nel giudizio in esame, la Regione ricorrente abbia adeguatamente dimostrato che la destinazione di risorse imposta dalle disposizioni censurate produca un'automatica decurtazione della dotazione finanziaria dell'ente sub-statale, stimabile con precisione «posto che canoni e canoni aggiuntivi sono determinati dagli atti di concessione, sulla base della legislazione statale e delle successive leggi regionali, sulla scorta di parametri matematici»⁵⁰, con l'effetto di alterare il quadro della finanza regionale ad invarianza di funzioni⁵¹.

⁴⁷ Cfr., ad esempio, sent. n. 307 del 1983, punto n. 5 del "Considerato in diritto"; nonché sentt. n. 337 del 2001; n. 29 e n. 381 del 2004; n. 75 e n. 155 del 2006; n. 442 del 2008.

⁴⁸ Tra le tante, sentt. n. 26 del 2014; n. 89, n. 239 e n. 252 del 2015; n. 29, n. 65, n. 127, n. 151, n. 176, n. 202 e n. 205 del 2016; n. 154 del 2017; n. 84 del 2018; nonché, da ultimo, n. 76 del 2020, punto n. 10 del "Considerato in diritto".

⁴⁹ Cfr. sentt. n. 143, n. 159, n. 176, n. 202 e n. 205 del 2016; n. 84 del 2018; n. 76 del 2020.

⁵⁰ Sent. n. 155 del 2020, punto n. 3 del "Considerato in diritto".

⁵¹ «Secondo il computo prospettato dalla ricorrente, le norme impugnate priverebbero la Regione Toscana di un importo di circa 2,2 milioni di euro (su 3,7 milioni complessivi) a fini di esercizio delle proprie competenze funzionali nella materia»: sent. n. 155 del 2020, punto n. 4 del "Ritenuto in fatto".

Si tratta quindi di una delle poche pronunce in cui l'onere della dimostrazione dell'inadeguatezza delle risorse regionali allo svolgimento delle funzioni, pur ricadendo per giurisprudenza consolidata sulla Regione ricorrente, non è richiamato allo scopo di dichiarare inammissibile la questione, ma per censurare l'effettiva alterazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse regionali.

Un secondo profilo processuale che deve essere sottolineato concerne l'accoglimento su tutti i parametri evocati senza ricorrere alla tecnica del c.d. assorbimento. In disparte l'individuazione della questione di legittimità costituzionale nei suoi precisi termini (oggetto e parametro) da parte dell'atto introduttivo del giudizio, tanto più necessaria nel giudizio in via d'azione⁵², la tendenza richiamata produce a volte l'effetto di decidere questioni senza fornire il corretto inquadramento dell'ambito materiale che deve invece ritenersi l'indefettibile presupposto della definizione del giudizio instaurato in via principale.

Non è certo qui in discussione la tecnica decisoria poco sopra richiamata, che discende dalla logica e dalla struttura del giudizio di legittimità costituzionale, essendo ovviamente sufficiente il contrasto della norma impugnata con uno soltanto dei parametri evocati per determinare la declaratoria di incostituzionalità e rispondendo, l'assorbimento stesso, ad esigenze di economia processuale. Restano, invece, interrogativi circa quelle pronunce di accoglimento, sovente rese in relazione a leggi regionali, in riferimento ad uno soltanto dei parametri evocati senza specificare l'inquadramento dell'ambito materiale a cui è riconducibile la disposizione censurata.

Esemplificativa della tendenza richiamata è la recente giurisprudenza costituzionale sulle norme regionali sul gratuito patrocinio, mediante le quali talune Regioni hanno previsto forme di sostegno economico ai cittadini, vittime di delitti contro il patrimonio o contro la persona, che sono stati successivamente chiamati a rispondere in sede penale per aver ecceduto dai limiti della legittima difesa.

Si tratta indubbiamente di norme regionali incostituzionali perché, incidendo sul diritto di difesa, interferiscono con il titolo di competenza esclusivo statale «giurisdizione e norme processuali» (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.). Nondimeno, occorre osservare che, nel dichiararle incostituzionali, la Corte tende a non precisarne l'inquadramento dell'ambito materiale, riservandosi di decidere

⁵² Su cui, ad esempio, A. PERTICI, *La Corte sceglie il rigore: questione inammissibile per insufficiente definizione dell'oggetto e genericità della relativa motivazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2002, pp. 660 ss.; ID., *La Corte mantiene il rigore: questione inammissibile per erroneità delle censure e incerta individuazione dell'oggetto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2003, pp. 1621 ss.

di volta in volta sul caso ad essa sottoposto⁵³. La sent. n. 81 del 2017, ad esempio, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge della Regione Veneto per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. in riferimento al titolo di competenza esclusivo statale «giurisdizione e norme processuali», poiché la norma impugnata, assicurando il gratuito patrocinio, interferiva con la disciplina del processo penale⁵⁴. Nella stessa pronuncia, la Corte ha dichiarato assorbite le censure mosse, tra l'altro, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., lett. g) e h), rispettivamente in ordine ai titoli di competenza esclusiva statale «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» e «ordine pubblico e sicurezza»⁵⁵. La di poco successiva sent. n. 172 del 2017, invece, ha censurato una norma simile della Regione Liguria per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., con riguardo al diverso parametro dell'«ordine pubblico e sicurezza», poiché in quel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri non aveva lamentato la lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. né con riguardo alla «giurisdizione e norme processuali», né con riguardo all'«ordinamento penale». La Corte ha ritenuto, in questa seconda pronuncia, che la norma regionale impugnata fosse «manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità», e quindi illegittima perché «funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza», pur non presentando profili di interferenza con la materia «ordinamento penale»⁵⁶. Più di recente, la sent. n. 285 del 2019 ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione di legge della Regione Basilicata che assicurava un patrocinio a spese dell'ente agli accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. («giurisdizione e norme processuali»), con assorbimento della censura contestualmente mossa dal ricorrente in riferimento dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.⁵⁷.

In maniera non dissimile, nei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto norme di finanza pubblica, ormai da diverso tempo lo Stato tende ad impugnare leggi regionali per violazione sia dell'art. 117, terzo comma, Cost. («coordinamento della finanza pubblica»), sia dell'art. 81 Cost. (equilibrio di

⁵³ Sulla rilevanza del “caso” e della fattispecie dalla quale è scaturito il ricorso su cui ritagliare la decisione nel giudizio in via principale, cfr. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa, tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 256 ss.

⁵⁴ Sent. n. 81 del 2017, punto n. 4.1.1.

⁵⁵ Sent. n. 81 del 2017, punto n. 4.1.2.

⁵⁶ Sent. n. 172 del 2017, punto n. 5 del “Considerato in diritto”.

⁵⁷ Sent. n. 285 del 2019, punto n. 8.2.3 del “Considerato in diritto”.

bilancio), spesso richiamati in termini cumulativi o alternativi, in quanto ritenuti in ogni caso funzionali ad evocare norme interposte al solo scopo di estendere alle Regioni puntuali vincoli e limiti alla spesa, a cui hanno fatto talvolta seguito pronunce di accoglimento su uno dei parametri evocati con assorbimento dell'altro⁵⁸.

L'impressione finale è che la Corte, ai fini dell'inquadramento dell'ambito materiale, tenda a "tenersi le mani libere" nel giudizio in via principale, laddove è consentita l'impugnazione per la violazione cumulativa o alternativa di più parametri⁵⁹, senza procedere sempre al preliminare inquadramento dell'ambito materiale; quest'ultimo, tuttavia, costituisce la necessaria premessa per la corretta definizione del giudizio perché individua l'*unico* titolo di competenza in forza del quale la parte che prevale potrà in futuro legiferare. Se questa tendenza fosse consolidata, ne potrebbe risultare incrinato il valore del precedente delle pronunce della Corte nei giudizi in via d'azione in quanto esse non risulterebbero sempre idonee ad individuare il titolo di competenza capace di vincolare il legislatore futuro. Il rischio, quindi, sarebbe quello di un'ulteriore "politicizzazione" del giudizio in via principale – rivolto, invece, ad accertare la spettanza della competenza legislativa – nonché di una torsione in senso oggettivo della stessa natura giudizio in via d'azione⁶⁰.

⁵⁸ Cfr., tra le ultime, sent. n. 194 del 2020, spec. punto n. 12 del "Considerato in diritto", con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge regionale siciliana in materia di stabilizzazione del personale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. («ordinamento civile») e dell'art. 117, terzo comma, Cost. («coordinamento della finanza pubblica») con assorbimento delle censure mosse in riferimento ad altri parametri (tra cui l'art. 81 Cost. sull'equilibrio di bilancio). All'opposto, con la sent. n. 163 del 2020, la Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale promossa avverso una legge della Regione Calabria che sottraeva le società regionali operanti nel settore del trasporto pubblico locale all'applicazione di norme di contenimento della spesa precedentemente introdotte per violazione dell'art. 81 Cost., con assorbimento della censura mossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. («coordinamento della finanza pubblica»).

⁵⁹ Sull'ammissibilità di questioni prospettate in termini alternativi nel giudizio in via principale, cfr., ad esempio, A. PERTICI, voce *Giudizio in via d'azione*, in AA. VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., UTET, Torino, 2012, pp. 427 ss.

⁶⁰ Per la tesi della natura prevalentemente soggettiva del giudizio in via d'azione, cfr. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 2005, pp. 365 ss.; sostiene, invece, la tesi della natura prevalentemente oggettiva, C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020, spec. pp. 315 ss.

Nella sentenza qui in commento, invece, la Corte, muovendo dal corretto inquadramento dell'ambito materiale delle norme impugnate, si pronuncia poi su tutti i parametri evocati, precisando i termini della violazione delle norme costituzionali poste a presidio dell'autonomia finanziaria regionale e del principio della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse.

5. Autonomia finanziaria regionale e corrispondenza costituzionalmente necessaria tra funzioni e risorse

Se il richiamato principio, come si è detto, deve ritenersi valevole per tutti i livelli territoriali di governo, anche con riguardo alle Province la corrispondenza tra funzioni e risorse deve riflettersi nella sequenza organizzazione/dotazione organica/provvista finanziaria.

Allargando lo sguardo al finanziamento delle funzioni dell'ente intermedio, tema che pone anche la sentenza qui annotata, occorre ricordare che negli interventi del legislatore statale che si sono susseguiti a partire dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 22 dicembre 2011, n. 214 (uno dei primi decreti-legge c.d. anticrisi)⁶¹, si sovrappongono due prospettive: la soppressione delle Province e il riordino dell'ente intermedio. I due piani continuano ad intrecciarsi nella legislazione successiva e sono compresenti anche nella legge n. 56 del 2014. Quest'ultima, infatti, da un lato, costituisce una "disciplina ponte" verso il superamento delle Province, disponendo il riordino della materia «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», secondo quanto allora prefigurato dal testo di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XVII legislatura (c.d. "riforma Renzi-Boschi"), e, dall'altro lato, disciplina un determinato assetto dell'ente intermedio, a partire dal riordino di funzioni.

Tale orientamento contraddittorio – rivolto alla soppressione e, al contempo, al riordino – si riflette sulla legislazione finanziaria statale e sulla legislazione regionale di attuazione della riforma, che manifestano continue oscillazioni tra la prima e la seconda prospettiva. La riforma, per quanto qui interessa, costituisce un caso paradigmatico della difficoltà di salvaguardare il principio di connessione tra funzioni e risorse quando il legislatore statale muove dalla prevalente prospettiva del contenimento della spesa.

⁶¹ Sull'avvio del processo riformatore cfr., ad esempio, M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, pp. 384 ss.

Pur ridimensionando la Provincia come ente politico territoriale, la legge n. 56 del 2014 mantiene a tale livello funzioni fondamentali (ad esempio in materia di pianificazione territoriale, controlli ambientali, trasporto, gestione dell'edilizia scolastica), da svolgere nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale. Quanto alle altre funzioni, Stato e Regioni sono chiamati ad assicurarne la redistribuzione in base alle rispettive competenze, secondo i criteri previsti dall'art. 118 Cost., con conseguente trasferimento delle risorse connesse a tale riallocazione.

Al contempo, però, le Province hanno subito un cospicuo ridimensionamento della dotazione organica e delle risorse finanziarie per lo svolgimento delle loro funzioni per effetto delle misure di coordinamento finanziario che si sono susseguite dopo l'entrata in vigore della riforma⁶². I "tagli" lineari della spesa e i vincoli imposti alla dotazione organica esprimono un manifesto sfavore della legislazione statale per il mantenimento di funzioni a livello provinciale diverse da quelle fondamentali strettamente intese⁶³, segnando così i presupposti per l'inversione dei criteri di allocazione privilegiati dai precedenti conferimenti e per il superamento di quelli previsti nell'apposito Accordo sottoscritto in sede di Conferenza unificata nel 2014⁶⁴.

In tal modo, nella legislazione di riordino dell'ente intermedio la distribuzione delle funzioni non è sempre sorretta dal giudizio di sussidiarietà e adeguatezza: da ciò discende il rischio di pregiudicare il principio costituzionale di corrispondenza tra funzioni e risorse. In altre parole, il legislatore statale ha indotto le Regioni ad attuare la riforma partendo dalla riduzione delle risorse e del personale anziché dai principi costituzionali che devono assistere il riordino delle funzioni⁶⁵.

Anche la giurisprudenza costituzionale non è sempre riuscita a contenere le richiamate tendenze. Quando disposta da leggi regionali, la riduzione delle risorse destinate alle Province ad invarianza di funzioni è stata talvolta dichiarata

⁶² Cfr., in particolare, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) che contiene misure di riduzione dei finanziamenti e impone un contenimento della dotazione organica delle province pari al 50 per cento; nonché i cospicui "tagli" di risorse finanziarie disposti dal decreto-legge n. 78 del 2015 e dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016).

⁶³ Sul punto, cfr. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, pp. 102 ss.

⁶⁴ Al riguardo, cfr. C. TUBERTINI, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 240 ss.

⁶⁵ Come rileva criticamente anche la Corte dei conti – Sezione autonomie, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 23 febbraio 2017, spec. pp. 35 ss.

incostituzionale per il mancato rispetto del principio di connessione tra le prime e le seconde⁶⁶. Quando, invece, è disposta da norme statali, la limitazione della spesa e della dotazione organica dell'ente intermedio è stata fatta "salva" dalla Corte⁶⁷. Questo secondo orientamento suscita non poche perplessità: basti pensare, ad esempio, che sono state dichiarate non fondate questioni promosse dalle Regioni aventi ad oggetto disposizioni che prevedevano il dimezzamento del personale ad invarianza di funzioni, contenute nella legge di bilancio per il 2015⁶⁸, in relazione alle quali non si poneva il sopra richiamato problema dell'onere della prova della violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, poiché, in tali casi, sarebbe stata accertabile *in re ipsa* la lamentata alterazione. Né è stata sempre garantita la redistribuzione delle risorse finanziarie già spettanti alle Province, che la legge n. 56 del 2014 prevede debbano essere assegnate agli enti che subentrano nelle funzioni trasferite. Soltanto la sent. n. 137 del 2018 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali, ricorrendo, la Corte, a una pronuncia additiva di principio che, di fronte alla lacuna normativa⁶⁹, ha reso esplicito quanto era stato dedotto in via interpretativa dalle precedenti sentenze⁷⁰.

Il legislatore statale si è comunque riservato una certa elasticità della redistribuzione delle risorse tra diversi livelli territoriali di governo; e in questo è stato talvolta assecondato dalla giurisprudenza costituzionale come dimostra, da ultimo, la sent. n. 76 del 2020 con la quale la Corte ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia e aventi ad oggetto disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2019 rivolte ad assicurare finanziamenti agli enti sub-statali per il rilancio degli investimenti e il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario.

La Regione Puglia ricorrente lamentava la violazione degli artt. 117 e 119, primo e quarto comma, ritenendo le risorse stanziare insufficienti ad assicurare la corrispondenza «alle nuove funzioni esercitate» in esito al processo di riordino⁷¹.

⁶⁶ V., in particolare, sentt. n. 118 del 2015 e n. 10 del 2016.

⁶⁷ Tra le tante, sentt. n. 143, n. 159, n. 176, n. 202 e n. 205 del 2016; n. 84 del 2016.

⁶⁸ Cfr. sentt. n. 159 del 2016, spec. punti n. 6.1 e 7.1.1 del "Considerato in diritto"; n. 176 del 2016, spec. punti n. 4.2 e 4.2.1 del "Considerato in diritto"; n. 202 del 2016, punto n. 6 del "Considerato in diritto".

⁶⁹ Sul punto, cfr. 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 *Le Regioni*, n. 5-6/2018, pp. 1113 ss., spec. 1119 ss.

⁷⁰ Sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018.

⁷¹ Cfr. sent. n. 76 del 2020, punti n. 3, n. 4, n. 5, n. 6, n. 7 e n. 8 del "Ritenuto in fatto" e n. 3 del "Considerato in diritto".

La Corte ha dichiarato la questione non fondata, limitando alla fase immediatamente successiva alla riforma la portata della propria giurisprudenza circa la necessità di garantire il congruo finanziamento delle funzioni non fondamentali delle Province affidate alle Regioni e agli enti locali. In quella fase la Corte aveva tentato di assicurare la necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse. Basti pensare alla poco sopra citata sent. n. 137 del 2018 o a quelle *particolari* additive di principio mediante le quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime leggi regionali di bilancio piemontesi nella parte in cui non stanziavano risorse sufficienti per il finanziamento delle funzioni provinciali, rimettendo comunque al legislatore regionale la determinazione del *quantum* da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie⁷². Nella fase successiva, invece, la sent. n. 76 del 2020 afferma che, «a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite si devono ormai intendere indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali: esse, dunque, devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale»⁷³. Con queste affermazioni, la Corte sembra “chiudere” la fase di passaggio “a regime” nel processo di allocazione delle funzioni messo in moto dalla legge n. 56 del 2014 e del relativo finanziamento ormai rimesso all’autonomia regionale per le funzioni attratte a tale livello di governo.

In questo contesto, è sulla scorta del primo orientamento della Corte che, proprio per garantire il principio costituzionale della corrispondenza tra funzioni e risorse, lo Stato è dovuto intervenire per “correggere” i “tagli” precedentemente disposti, introducendo disposizioni “di favore” per assicurare il finanziamento delle funzioni dell’ente intermedio⁷⁴.

⁷² Sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016. Alla stessa particolare categoria delle pronunce *additive di principio in materia di finanza pubblica* può essere ricondotta la sentenza n. 6 del 2019, con la quale la Corte ha definito la c.d. «vertenza entrate» (come definita dalla stessa Corte costituzionale sin dalla sent. n. 231 del 2008) tra la Regione Sardegna e lo Stato relativa ai criteri di calcolo delle compartecipazioni tributarie sulle imposte sui redditi e sull’IVA, che ha penalizzato la Regione per il mancato adeguamento del sistema delle entrate alla modifica dell’art. 8 dello Statuto speciale risalente al 2006, dichiarando costituzionalmente illegittima una disposizione della legge statale di bilancio per il 2018 e per il triennio 2018-2020 nella parte in cui, nelle more della definizione di un apposito accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione adeguate risorse per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate.

⁷³ Sent. n. 76 del 2020, punto n. 9 del “Considerato in diritto”.

⁷⁴ Si tratta di disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2015, nella legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) e nel decreto-legge n. 113 del 2016, in materia di enti locali, che dispongono contributi in favore delle province per lo svolgimento di funzioni fondamentali (ad esempio in materia di viabilità e edilizia scolastica) e impongono alle Regioni in ritardo nella riallocazione delle funzioni non fondamentali di ambito

In definitiva, la tormentata vicenda delle funzioni provinciali non sembra ancora aver trovato un punto di equilibrio rispetto al principio della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse.

Ciò trova conferma in quegli orientamenti della giurisprudenza costituzionale che hanno cercato di sviluppare soluzioni e strategie argomentative volte a garantire non soltanto, come già eravamo abituati, il principio collaborativo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, ma anche, per quanto qui soprattutto interessa, la certezza delle risorse costituzionalmente necessarie rispetto alle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

In linea generale, la Corte ha anzitutto tentato di preservare la necessaria stabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, muovendo dal principio di connessione tra funzioni e provvista finanziaria, affermando, ad esempio: che la riduzione dei finanziamenti regionali, quando incide sulle prestazioni, deve essere di carattere transitorio e temporaneo, rischiando altrimenti di compromettere lo svolgimento delle funzioni e la qualità dei servizi⁷⁵; che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento⁷⁶, censurando, tra l'altro, la prassi del maxiemendamento governativo su cui è posta la questione di fiducia che sottrae al controllo parlamentare la definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni⁷⁷. Ciò, presumibilmente, per affermare che le ricadute sulle funzioni e sui servizi affidati alle Regioni, che i "tagli" alle risorse possono produrre, devono essere valutate in sede politica, affinché vi sia una piena consapevolezza e assunzione di responsabilità.

In sintesi, secondo gli orientamenti richiamati, da un lato deve essere assicurato il finanziamento delle prestazioni concernenti i diritti e, dall'altro lato, devono essere garantite risorse "certe" per lo svolgimento delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali.

Non molto di più può, però, essere chiesto innanzi alla Corte costituzionale.

Nella perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost. e alla stregua dell'interpretazione nel senso dell'accentramento delle variabili che condizionano le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni (finanza derivata e coordinamento della finanza pubblica), soltanto

provinciale di versare a ciascuna provincia le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali.

⁷⁵ Significativa, in questo senso, la sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto"; nonché, tra le altre, sentt. n. 193 del 2012; n. 141 del 2016; n. 154 e n. 169 del 2017; n. 6 del 2019, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

⁷⁶ Cfr. sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

⁷⁷ Cfr., ancora, sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

il legislatore può trasferire alle Regioni le risorse necessarie a sorreggere l'esercizio delle funzioni.

La soluzione andrebbe quindi ricercata nella valorizzazione delle politiche di concertazione tra Stato e Regioni, e, conseguentemente, delle procedure e delle sedi collaborative che devono garantire un confronto leale sulla definizione delle scelte circa l'entità delle risorse e il loro impiego, tenendo conto di ciò che deve essere destinato alle prestazioni da garantire secondo le prescrizioni costituzionali⁷⁸.

All'opposto, le più recenti vicende del regionalismo italiano mostrano come le intese nelle Conferenze intergovernative siano ormai prevalentemente limitate ad assicurare il riparto degli oneri derivanti dalla riduzione dei finanziamenti regionali, o, davanti alla crisi sanitaria, la redistribuzione delle risorse già previamente e unilateralmente disposta dallo Stato nell'*an* e nel *quantum*. Ciò mostra uno scarto evidente tra l'astratta valorizzazione degli istituti di leale collaborazione, che dovrebbero sorreggere il confronto politico tra Stato e Regioni ai fini della determinazione delle risorse da distribuire in relazione alle funzioni da svolgere, e la pratica effettiva di governo della finanza territoriale con la quale lo Stato finisce spesso per imporre agli enti territoriali in sede di manovra annuale incisivi obiettivi di contenimento della spesa, con effetti conformativi sull'autonomia⁷⁹, così pregiudicando la corrispondenza tra funzioni e risorse che si era faticosamente tentato di conseguire mediante intese e accordi in Conferenza.

⁷⁸ Al riguardo, cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, I, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 398 ss., nella cui scia F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2016, pp. 2499 ss.

⁷⁹ Al riguardo, le considerazioni di A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie «alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni»*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, p. 1143.