

L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione

di Roberto Bin
(8 luglio 2015)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2015)

La sentenza 19/2015 (che riguarda la legge di stabilità per il 2012) inaugura una piccola serie di decisioni (sentenze 65, 77, 82 e 89) che cercano di mettere un po' d'ordine nelle complesse relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni speciali. Esse hanno ad oggetto atti legislativi diversi, tutti però strumentali rispetto agli obiettivi di finanza pubblica imposti dall'Unione europea. Dato l'uso «sperimentale» che si è tradizionalmente fatto degli obblighi europei per ridurre gli spazi di autonomia delle regioni e conoscendo la raggelante giurisprudenza che la Corte costituzionale ha spesso prodotto negli ultimi tempi in tema di autonomia regionale, specie dove essa lambisce le sabbie mobili del coordinamento finanziario e della disciplina di bilancio, si poteva temere che il problema del rispetto dei vincoli finanziari conducesse ad un nuovo drastico avallo delle pulsioni centralistiche del MEF. Così invece non è stato, e in queste sentenze vengono posti – e poi applicati – alcuni principi che sembrano formare un quadro abbastanza equilibrato delle relazioni in questione. Proviamo a riassumerli:

a) la determinazione del contributo delle regioni speciali alla manovra finanziaria rientra nelle attribuzioni dello Stato e non è soggetto all'obbligo di trattativa con le regioni. Ciò consegue dai tempi e dalle responsabilità, gli uni e le altre obbligando lo Stato ad adeguarsi ai vincoli finanziari e procedurali imposti dall'Unione europea (lo stabilisce la sent. 19/2015, punto 6.1 del *diritto*). È quindi una decisione necessariamente unilaterale. Ma non è definitiva;

b) lo Stato, nell'esercizio di questa competenza, fissa un contributo complessivo posto a carico dell'insieme delle regioni speciali, con un'ipotesi di riparto tra di esse (su cui si ritornerà al punto e di questa ricostruzione). Ma è un'ipotesi flessibile.

Il primo elemento di flessibilità è che le regioni, stringendo accordi orizzontali tra loro, possono variare il contributo gravante su ognuna di esse purché l'importo complessivo non cambi. Che ciò sia concretamente possibile è la Corte stessa a dubitarne per prima, poiché è davvero difficile immaginare che una regione sia disponibile a sovraccaricare il proprio bilancio per alleggerire quello di un'altra. Nulla più che un'ipotesi teorica, citata più come un abbellimento estetico che come un'effettiva apertura all'autonomia finanziaria delle regioni speciali e come una concreta ipotesi di negoziabilità del contributo. Anche se non si può mai escludere – almeno in presenza di circostanze eccezionali – che possa scattare un meccanismo di solidarietà tra le regioni a statuto differenziato, in via generale *«il meccanismo normativo – ancorché astrattamente compatibile con il concetto di accordo – sarebbe sostanzialmente svuotato dalla prevedibile indisponibilità di tutti gli enti interessati ad accollarsi l'onere dei miglioramenti*

destinati ad altri e, conseguentemente, sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale» (sent. 19/2015, punto 6.2).

c) ben più consistente è un'altra possibilità che la Corte contempla. *«Gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno – spiega la Corte - sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio. Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato».* Questo deriva da una lettura costituzionalmente orientata delle norme in vigore, e quindi incorpora un principio costituzionale a cui lo Stato deve attenersi. Se gli è consentito di determinare unilateralmente gli obiettivi e i relativi contributi delle regioni, ciò fissa un punto irrevocabile sul piano esterno, ma non esclude affatto la negoziazione sul piano interno. La stessa prassi degli anni più recenti dimostra che *«lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante».* Di conseguenza *«il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea».*

Quindi: lo Stato fissa gli obiettivi e il contributo posto a carico delle regioni speciali unilateralmente, rispondendo così agli obblighi europei; poi inizia una trattativa con le regioni per verificare la sostenibilità di quegli obiettivi e gli strumenti finanziari e tributari per realizzarli. Esattamente quello che le Regioni speciali chiedono e le burocrazie del MEF sono assai restie ad accettare!

d) la leale collaborazione non è un vincolo di risultato ma di metodo. Qui la Corte richiama la sua giurisprudenza storica in materia, riscrivendo una volta di più una serie di regole di comportamento a cui sono soggette entrambe le parti e che non possono tollerare *«atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati».*

e) Il principio di leale cooperazione opera però anche in fase di ripartizione del contributo tra le regioni speciali. Nella sent. 19/2015 (punto 6.3) la Corte compie un'ardita operazione interpretativa per dimostrare che, anche se nelle disposizioni impugnate non era previsto, comunque si evince dalla legislazione precedente e successiva che *devono essere rispettati «due caratteri indefettibili: a) l'individuazione di criteri obiettivi e*

trasparenti per la definizione del riparto; b) la ricerca di soluzioni condivise tra Stato ed autonomie speciali, finalizzate a bilanciare i principi costituzionali della stabilità economica e dell'autonomia nel doveroso concorso degli enti territoriali», aggiungendo che *«la sede naturale per realizzare tale bilanciamento»* dev'essere la Conferenza Stato-Regioni.

Anche qui, però, opera il vincolo di metodo, non di risultato: *«l'adozione unilaterale dei criteri di riparto»* costituisce dunque solo una proposta da parte dello Stato, che dà avvio ad una paziente procedura di concertazione preordinata all'intesa. La Corte è straordinariamente generosa di parole per sottolineare la necessità che la ricerca di un'intesa debba essere reale e collaborativa, *«non può ridursi alla mera attesa della scadenza del termine»*, e che la proposta dello Stato *«deve sempre avere una valenza provvisoria in relazione all'auspicato raggiungimento dell'intesa in tempi utili alle future manovre»*. Il raggiungimento dell'accordo disinnescò il contenzioso eventualmente sollevato dalle regioni contro la decisione-proposta dello Stato (così per es. nella sent. 77/2015, che ha ad oggetto il decreto-legge 95/2015, c.d. *spending review*, ma anche nella sent. 82/2015, di cui poi).

In applicazione di questi principi, nella sent. 65/2015 la Corte è netta nel dichiarare illegittima la misura introdotta dal decreto-legge 1/2012 (c.d. *decreto liberalizzazioni*), *«nella parte in cui l'incremento della misura del concorso alla finanza pubblica è unilateralmente imposto»*. Viene colpita infatti la norma che sostanzialmente riservava all'Erario l'intero gettito derivante dall'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale: il contributo richiesto alle regioni speciali – denuncia la Corte – è fissato unilateralmente dallo Stato senza prima enunciare i criteri e cercare un'intesa con le regioni interessate. Altrettanto netta è la censura della norma del decreto-legge 201/2011 (c.d. *salva Italia*) che riserva allo Stato le maggiori entrate erariali non prevedendo il meccanismo dell'intesa tra il Governo e il Presidente della Valle d'Aosta previsto dalle norme di attuazione.

Qualche attenzione merita l'ultima (per ora) sentenza di questa breve serie giurisprudenziale (sent. 89/2015, in merito alla legge di stabilità 2014): in essa la Corte dichiara inammissibile il ricorso della Regione Sicilia perché, per l'ennesima volta, essa denuncia i "tagli" decisi dal legislatore statale senza alcuna dimostrazione che essi rendono impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali, come richiesto da sempre dalla giurisprudenza costituzionale. Benché la decisione sia breve e secca, la Corte non perde l'occasione di aggiungere un'ampia citazione finale della propria giurisprudenza sull'obbligo di rispettare il principio di leale collaborazione, *«collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità»*. La citazione della sent. 19/2015 è espressa. Ma qui la Corte aggiunge un auspicio, che non può riguardare la sola Regione Sicilia, anche se alle sue specifiche vicende è espressamente rivolto (citando quanto osservato già nell'ormai lontana sent. 66/2001): l'auspicio che le tante contestazioni che tormentano le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni vengano superate impiegando lo strumento tipico predisposto dall'ordinamento per far fronte alle trasformazioni nel sistema tributario e nella disciplina finanziaria, le norme di attuazione degli Statuti.

Un appello così accorato non andrebbe disatteso. Sarebbe di grande convenienza per entrambe le parti fissare procedure e responsabilità precise, anziché lasciare fluide le trattative e obbligare le Regioni ad agire davanti alla Corte costituzionale per rimuovere le ritrosie e la rigidità delle burocrazie ministeriali ed avviare trattative serie. Poi, come dimostrano le tante rinunzie al ricorso e le altrettante cessazioni della materia del contendere che vengono dichiarate nelle decisioni passate qui in rassegna, quasi sempre l'intesa viene raggiunta. Ma nel frattempo si sono ingolfati i ruoli della Corte e disperse energie nell'avviare e impostare il contenzioso. Le regole servono ad evitare tutto questo, anche se scriverle richiede una certa disponibilità a rinunciare a rigidità ingiustificate. Tramite le norme di attuazione le regole potrebbero essere «cucite» sulla misura della singola regione speciale, tenendo debito conto dell'affidabilità finanziaria di ciascuna di esse e producendo di conseguenza discipline differenziate, magari rischiando qualche sperimentazione. Quanto di più ostico per le burocrazie ministeriali, è chiaro: ci vorrebbe perciò l'impiego di una certa dose di volontà politica. Il risultato lo meriterebbe.