

I profili di finanza pubblica nei ricorsi regionali di incostituzionalità della legge sull'autonomia differenziata¹

di Ivo Rossi e Alberto Zanardi

Con la fissazione per il 12 novembre della discussione sulle questioni di legittimità costituzionale della legge Calderoli, sollevate dalle Regione Puglia e Toscana davanti alla Corte costituzionale, a cui farà seguito una successiva seduta dedicata ai ricorsi presentati dalle Regioni Campania e Sardegna, si apre una stagione particolarmente intensa per il sovrapporsi della richiesta di referendum abrogativo e il contemporaneo avvio della negoziazione circa le richieste presentate dalle regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria (sconosciute dagli stessi Consigli regionali) di acquisizione di competenze relative alle cosiddette materie non-Lep.

La stessa annunciata costituzione in giudizio contro i ricorsi, resa nota dal Presidente del Veneto, segnala l'aumento di temperatura di uno scontro sempre più aspro fra le stesse Regioni.

Si tratta nel complesso di questioni delicatissime, che riguardano il rapporto fra lo Stato e le Regioni tutte e la tenuta dei conti pubblici, già sollevate nel corso delle audizioni in particolare da parte della Banca d'Italia e dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Ma quali sono i profili di incostituzionalità messi maggiormente in evidenza dai quattro ricorsi regionali? Qui l'attenzione sarà concentrata sugli aspetti di finanza pubblica, come i trasferimenti di risorse finanziarie alle Regioni richiedenti e gli equilibri dei conti pubblici. Ma certamente, anche al di fuori da questo perimetro, i rilievi avanzati dai ricorsi regionali sono innumerevoli, articolati e forse ancor più rilevanti di quelli di natura finanziaria: dalla mancata previsione di specifiche motivazioni nelle richieste regionali, con conseguente rischio di devoluzioni massive e potenziale "scomparsa dall'ordinamento della potestà legislativa concorrente dello Stato", alle carenze procedurali circa il coinvolgimento dei livelli di governo sub-nazionali — che violerebbero il principio di leale collaborazione tra Stato e

¹ Questo testo è una versione ampliata e aggiornata di un precedente articolo pubblicato su lavoce.info.

Regioni — e la partecipazione soltanto marginale del Parlamento nella valutazione e approvazione delle intese (l'attribuzione a Dpcm dell'aggiornamento dei Lep sarebbe contraria alla riserva di legge), alla discriminazione a favore delle Regioni che hanno già avviato il confronto con lo Stato prima della legge Calderoli.

Quanto ai profili di illegittimità costituzionale di natura finanziaria, è possibile riconoscere tre fattispecie generali evidenziate dai ricorsi regionali (vedi Tabella), pur a partire da strutture diversamente articolate. Il primo gruppo di rilievi concerne, sotto diverse prospettive, la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) a cui la legge Calderoli collega meccanismi di maggior tutela per la devoluzione e il finanziamento delle funzioni pubbliche corrispondenti rispetto agli ambiti in cui i Lep non sono rilevanti. Viene paventato, nonostante i Lep indichino “la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni”, un loro possibile sotto-finanziamento, quale effettiva condizione per poter procedere alla devoluzione delle materie Lep; l'arbitrarietà nella distinzione operata dalla legge Calderoli tra materie Lep e non-Lep, fondata soltanto sulle risultanze del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Lep (CLEP), che ha incluso fra le materie non-Lep, dunque non riconducibili alla tutela dei diritti civili e sociali, competenze quali la Giustizia di Pace e la Previdenza integrativa, che ragionevolmente dovrebbero essere considerati materie Lep; il riconoscimento di una "delega in bianco" al governo a determinare i Lep per l'assenza di principi e criteri direttivi nella legge di bilancio per il 2023, richiamata dalla legge Calderoli.

Il secondo insieme di rilievi riguarda le ricadute dell'autonomia differenziata sugli equilibri dei conti pubblici nazionali e sulle risorse disponibili per le Regioni — o meglio sarebbe dire, dei territori regionali in cui il fornitore dei servizi continuerà a essere lo Stato — diverse da quelle richiedenti maggiore autonomia. Si va dalla generica denuncia di un possibile “impoverimento” del quadro economico-finanziario a rilievi più specifici che evidenziano: la mancata previsione di un criterio di adeguamento nel tempo nel meccanismo di finanziamento delle materie non-Lep, che diversamente dalle materie Lep possono essere trasferite con il solo riferimento ai “limiti delle risorse previste a legislazione vigente”; la previsione della mera possibilità — e non della necessità come previsto per le Regioni a statuto speciale — del

concorso delle Regioni ad autonomia rafforzata alle manovre di consolidamento fiscale; i rischi per il coordinamento fiscale che deriverebbero dall'affidare a distinte Commissioni paritetiche Stato-Regione, non solo la determinazione delle risorse da assegnare alle singole regioni ma soprattutto la verifica dell'allineamento nel tempo tra fabbisogni di spesa e risorse.

L'ultimo insieme di motivi di incostituzionalità sul piano finanziario riguarda in generale i profili di equità tra Regioni nell'attivazione dell'autonomia differenziata e, più specificamente, il ricorso, previsto dalla legge Calderoli, alla compartecipazione su tributi erariali riferibili al territorio regionale quale strumento esclusivo di finanziamento delle funzioni trasferite. In particolare, viene rilevato come l'affidarsi alle compartecipazioni non responsabilizzerebbe i decisori regionali, come invece richiesto dall'art. 119 della Costituzione — anche se è difficile immaginare una soluzione alternativa differente nella sostanza mediante un adattamento dello schema del federalismo fiscale all'asimmetria dell'autonomia differenziata. Inoltre, si evidenzia come finanziare le materie devolute via compartecipazioni possa comportare un rischio di incapienza fiscale per le regioni "povere" in termini di gettiti tributari la cui "possibilità di accedere a ulteriori spazi di autonomia è di fatto e di diritto pregiudicata dalla minore capacità fiscale dei residenti", che accentuerebbe i divari fra regioni. E ancora come la mancata attuazione del meccanismo perequativo delle capacità fiscali delle Regioni, previsto dalla legge sul federalismo fiscale del lontano 2009, possa comportare iniquità nell'accesso all'autonomia differenziata su funzioni di spesa aggiuntive rispetto a quelle statali, che deriverebbero da nuove potestà regolatorie riconosciute alle Regioni richiedenti, e che tuttavia dovrebbero essere finanziate con risorse proprie regionali.

Si tratta dunque di una mappa assai articolata di possibili profili di incostituzionalità, peraltro, come ricordato, già messi in evidenza nelle audizioni di molteplici istituzioni e studiosi nel corso dell'esame parlamentare della legge Calderoli.

Ora la palla passa alla Corte costituzionale che dovrà dare prova, ancora una volta, di saper navigare in mari assai agitati, chiamata al non semplice compito di districare l'intricata matassa dei ricorsi presentati dalle regioni e

la richiesta di referendum abrogativo della stessa legge, preludio, in caso di esito positivo, di una consultazione popolare nella prossima primavera.

L'avvio dei negoziati su competenze che coinvolgono direttamente specifici profili di illegittimità sollevati da alcune Regioni — e su cui gli stessi ministri competenti in materia di Commercio estero e Protezione civile sollevano ora problemi di tenuta del sistema — sicuramente non aiuta a fornire ad una opinione pubblica disorientata, gli strumenti per capire la portata e gli effetti della discussione in corso e rischia di alimentare un confronto fra sordi non utile al Paese.

Profili di incostituzionalità della legge Calderoli di natura finanziaria evidenziati dai ricorsi delle Regioni Puglia, Campania, Toscana e Sardegna

	Puglia	Campania	Toscana	Sardegna
Mancata garanzia dei Lep, loro possibile sotto-finanziamento prima dell'autonomia differenziata	x	x	x	
Arbitrarietà nella distinzione tra materie Lep e non-Lep	x	x		x
Nessun contenuto direttivo per la delega per la determinazione dei Lep ("delega in bianco")	x	x	x	x
Finanziamento dell'autonomia differenziata mette a rischio gli equilibri di finanza pubblica e l'allocazione territoriale delle risorse pubbliche		x	x	
Rischi di mancato coordinamento fiscale per affidamento a Commissioni paritetiche distinte per ogni Rad				x
Mancata previsione di un criterio di adeguamento nel tempo nel finanziamento delle materie non-Lep	x			x
Possibilità (e non necessità) del concorso delle Rad agli equilibri di finanza pubblica	x	x		x
Finanziamento delle materie devolute mediante partecipazioni: deresponsabilizzazione fiscale	x		x	x
Finanziamento delle materie devolute affidato in via esclusiva alle partecipazioni: rischio di incapienza nelle regioni "povere"	x	x	x	x
Mancata attuazione della perequazione delle capacità fiscali delle RSO (federalismo simmetrico) con conseguente iniquità nell'accesso all'autonomia differenziata per funzioni "aggiuntive"		x	x	