

# Brevi note riguardanti l'impatto del federalismo fiscale sul regime finanziario delle Regioni a Statuto speciale: commento all'art. 27 della legge n. 42/2009

**Autore:** Zoppolato Andrea

**In:** Diritto amministrativo

## 1. Inquadramento generale: la legge di attuazione dell'art. 119 Cost.

Il tema del federalismo fiscale e quello del differente ordinamento finanziario proprio di Regioni speciali e ordinarie sono tra i più dibattuti in questi ultimi anni. In molti auspicano, infatti, un avvicinamento dei regimi finanziari tra le due categorie di Regioni presenti nell'ordinamento italiano, considerando un privilegio il trattamento differenziato che contraddistingue le cinque Regioni speciali. Ci si chiede, in sostanza, quali siano le ragioni del mantenimento di un sistema che permette ad alcune Regioni di beneficiare, a parità di condizioni e di funzioni svolte, di risorse finanziarie più consistenti rispetto ad altre[1].

Un passo avanti verso l'omogeneizzazione dei regimi finanziari applicabili alle Regioni potrebbe compiersi con l'entrata in vigore, il 21 maggio prossimo, della legge n. 42/2009, contenente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione[2]. Il testo era stato approvato in via definitiva il 29 aprile scorso dal Senato della Repubblica[3], ed è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009.

Considerando che il citato art. 119 della Costituzione è stato novellato nel 2001[4], risulta evidente come il legislatore abbia provveduto con notevole ritardo all'emanazione della legge delega che dovrebbe consentire la sua attuazione. La normativa di cui trattasi contiene numerosi e importanti principi, che dovranno trovare riscontro nella normativa attuativa in un lasso di tempo massimo di sette anni (due per l'attuazione[5] e cinque di regime transitorio[6]).

Come detto, la legge n. 42/2009 potrebbe consentire un certo avvicinamento dei regimi finanziari di Regioni speciali ed ordinarie. Questo potrebbe avvenire se fossero adeguatamente attuati, da un lato, i principi applicabili alle Regioni ordinarie[7], dall'altro quelli riguardanti le Regioni speciali.

## 2. L'art. 27 della legge n. 42/2009, la perequazione e le Regioni speciali.

In questa sede ci si vuole soffermare non tanto sui cambiamenti che potrebbero coinvolgere le Regioni ordinarie[8], quanto sugli aspetti specificamente incidenti sull'ordinamento finanziario di quelle speciali, che è regolato principalmente dai rispettivi Statuti d'autonomia, approvati con legge costituzionale e dunque legittimati, in qualche misura, a derogare alle norme della Costituzione[9].

Vengono in rilievo, a questo proposito, gli artt. 15 e 22 della legge n. 42/2009, che si applicano alle Regioni speciali in forza del richiamo operato dall'art. 1, comma 2 della legge medesima, e che si occupano di aspetti di non fondamentale importanza[10]. Centrale appare invece l'analisi dell'art. 27 della legge, il quale individua gli obiettivi di perequazione e solidarietà per Regioni e Province autonome.

Quello della perequazione è uno dei temi fondamentali all'interno del dibattito sul federalismo fiscale, e la sola circostanza, ricavabile dalla rubrica del capo IX della legge n. 42/2009[11], che vede anche le Regioni speciali obbligate, in una qualche misura, a partecipare ai meccanismi perequativi, sembra costituire una rilevante novità. Com'è noto, infatti, le Regioni speciali non risultano coinvolte, ad oggi, nei sistemi di perequazione al pari di quelle ordinarie: questa è dunque una delle ragioni principali su cui si fondano le critiche nei confronti delle Regioni autonome[12].

L'analisi dell'art. 27 può consentire dunque di comprendere come in futuro le Regioni speciali potrebbero essere chiamate a partecipare ai meccanismi perequativi unitamente alle Regioni ordinarie. La disposizione in esame prevede innanzitutto il principio (comma 1) secondo il quale Regioni e Province autonome "[...], nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario". Quest'affermazione, sebbene di principio, sembra rivestire grande importanza, sottoponendo ad alcuni vincoli (che andranno poi specificati con i decreti legislativi di attuazione) anche le Regioni speciali. Va notato, con riguardo alla parte del primo comma che si è riportata, che il testo del d.d.l. originario non conteneva alcun riferimento al patto di stabilità interno[13]. Il comma primo precisa infine come i criteri e le modalità di partecipazione delle Regioni speciali dovranno essere stabiliti entro due anni dall'emanazione dei decreti legislativi di attuazione.

Proseguendo in questa breve analisi, è da notare come il comma secondo della disposizione in commento preveda alcuni generali criteri con cui la partecipazione delle Regioni speciali ai meccanismi perequativi dovrà concretizzarsi. Tra questi si ricordano: dimensione della finanza della Regione, funzioni ad essa effettivamente trasferite[14]

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione., svantaggi strutturali permanenti, costi dell'insularità[15] e reddito pro-capite. L'ultima parte del comma 2, non presente nell'originario d.d.l., fa salva la copertura del fabbisogno per finanziare i

Il comma terzo dell'art. 27 consente la realizzazione degli obiettivi descritti nei commi precedenti anche mediante "l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime

regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato". Pare dunque che la partecipazione delle Regioni speciali al sistema perequativo possa avvenire anche con la particolare modalità che consente un risparmio (dello Stato) conseguito tramite il trasferimento alle Regioni stesse di determinate funzioni.

Il comma terzo prevede che le norme attuative degli Statuti speciali possano, tra l'altro, disciplinare il coordinamento tra normativa statale e regionale, nonché definire i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi Statuti alle Regioni.

Il comma quarto dispone, similmente a quanto avviene per le Regioni ordinarie, che ad ogni ulteriore funzione attribuita ad una Regione speciale (non per fini perequativi) dovrà necessariamente corrispondere un trasferimento di risorse finanziarie aggiuntive.

Il comma quinto consente la partecipazione del Presidente della Regione o della Provincia autonoma alla riunione del Consiglio dei Ministri in cui si discuta l'adozione di norme di attuazione che riguardino la Regione o la Provincia stessa.

Il comma sesto prevede che la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 4 della stessa legge n. 42/2009, possa svolgere un'attività "meramente ricognitiva" delle disposizioni vigenti sull'ordinamento finanziario delle Regioni e delle Province autonome.

Infine il settimo e ultimo comma dell'art. 27 istituisce un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a Statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma, costituito da diversi Ministri[16] e dai Presidenti delle Regioni e delle Province stesse. Il fine è di individuare "linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica".

Concludendo e riassumendo, si può dire che la disciplina analizzata affronti il controverso nodo del regime finanziario delle Regioni e delle Province autonome e, pur non ponendo in discussione il principio di specialità espresso dall'art. 116 della Costituzione, detta alcune regole che rispondono all'esigenza di uniformare il modello di finanziamento fondato sulla stima dei costi e sulla successiva attribuzione di risorse, con criteri simili a quelli utilizzati per le Regioni ordinarie.

Quelli emergenti dalla lettura dell'art. 27 (specialmente dei primi due commi, che contengono i principi più importanti) della legge appena pubblicata sono criteri che, se adeguatamente applicati ed attuati, potrebbero consentire di "superare una situazione di squilibrio ormai largamente insostenibile, con evidenti elementi di tensione anche tra le diverse Regioni speciali"[17].

Andrea Zoppolato

[1] Si assiste, soprattutto negli ultimi mesi, a dure prese di posizione da parte di esponenti politici di rilievo, alcuni dei quali propongono, in modo radicale, l'abolizione delle Regioni speciali. In dottrina, sul tema, ad esempio: Buglione E., Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a Statuto differenziato, in Ferrara A.-Salerno G.M., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 206, e Martines T.-Ruggeri A.-Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, p. 300.

[2] Il percorso che ha portato all'adozione di un testo sul federalismo fiscale non è stato privo di ostacoli, tanto che diverse proposte erano state avanzate negli anni senza sortire effetto alcuno. In tempi relativamente recenti si può ricordare, ad esempio, quella governativa elaborata nel 2007 (c.d. "bozza Giarda") e presentata il 29 settembre dello stesso anno alla Camera dei deputati, su cui si può vedere Cerulli Irelli V., *Sul "federalismo fiscale" - (prime provvisorie osservazioni)*, sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), in particolare pp. 5 ss. Il progetto divenuto legge pochi giorni orsono era stato invece presentato dal Governo ai rappresentanti degli Enti locali nel settembre del 2008, e approvato per la prima volta dal Governo nel mese successivo. Non sono ancora molti i commenti al d.d.l. presentato nell'ottobre 2008 dal Governo: si rimanda comunque a Carinci A., *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, 19 novembre 2008, e a Groppi T., *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, 14 novembre 2008, entrambi in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (i contributi commentano il testo originario che, prima dell'approvazione del 29 aprile, ha subito alcune modifiche). Più recente l'intervento di Jorio E., *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, 22 aprile 2009, sempre in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

[3] Il testo era stato approvato dalla Camera dei Deputati il 24 marzo 2009.

[4] Sulla novella dell'art. 119 si può vedere Frasoni G.-Della Cananea G., *Art. 119*, in Bifulco R.-Celotto A.-Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 2358-2378.

[5] Art. 2, comma 1 della legge n. 42/2009.

[6] Art. 20 della legge n. 42/2009.

[7] Non mancano voci critiche, che rilevano come la soluzione adottata potrebbe alla meglio portare ad una "tiepida autonomia gestionale delle risorse finanziarie", restando fermo un forte centralismo

decisionale in capo allo Stato: così Carinci A., cit., pp. 1 ss.

[8] Che sono certamente i più numerosi. L'obiettivo dichiarato è quello di rendere tutte le Regioni, in una qualche misura, speciali, o, per meglio dire, specializzate. Quello della specializzazione è, invero, un tema dibattuto già da alcuni anni. Con la riforma dell'art. 116 della Costituzione, avvenuta nel 2001, si era già aperta la strada ad una autonomia c.d. specializzata (o specialità diffusa), con la concessione alle Regioni ordinarie della possibilità (poco sfruttata, al momento) di ottenere "forme e condizioni particolari di autonomia", seppure in un limitato numero di materie (terzo comma dell'art. 116). Sull'argomento, ex multis, Antonini L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, Morrone A., *Il regionalismo differenziato - Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, e Violini L., *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, n. 2/2007, pp. 199-208.

[9] La Corte Costituzionale ha, invero, spesso avuto modo di precisare e delimitare i confini dell'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale. Per una rassegna della giurisprudenza sul tema si rimanda a Caretti P.-Tarli Barbieri G., *Diritto regionale*, Torino, 2007, pp. 252 ss. e 256 ss., nonché a Morrone A., *La nuova «Costituzione finanziaria» - La Corte Costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2003, pp. 4079-4102.

[10] L'art. 15 si occupa delle Città Metropolitane, le cui risorse dovranno essere reperite con il defianziamento degli Enti locali (comprese le Regioni speciali nel cui territorio venga istituita una Città Metropolitana) spogliati di determinate funzioni, attribuite agli Enti di nuova creazione. L'art. 22 concerne la perequazione infrastrutturale, e la eventuale predisposizione di interventi ex art. 119, comma 5 della Costituzione.

[11] Del quale l'art. 27 costituisce l'unica norma; si riporta la rubrica del Capo IX: "Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano".

[12] Giarda P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1473 ss., sottolinea come la circostanza che le Regioni speciali non partecipino alla perequazione è una delle tre anomalie del sistema delle autonomie. Le altre due sarebbero la mancata partecipazione al pagamento degli interessi sul debito pubblico e l'incompletezza del trasferimento delle funzioni statali alle Regioni speciali, con il risultato di una "generosa" assegnazione delle rispettive quote di compartecipazione al gettito erariale.

[13] Si veda sul punto Jorio E., cit., p. 7.

[14] Questo principio appare di notevole rilevanza, poiché, se adeguatamente attuato, permetterebbe di far venir meno quel profilo critico, illustrato in precedenza, che rileva come una delle principali anomalie del sistema sia la mancata corrispondenza tra funzioni effettivamente trasferite alle Regioni speciali e loro dotazione finanziaria.

[15] Questo elemento è stato introdotto nell'ultimo passaggio parlamentare.

[16] Si tratta dei seguenti Ministri: per i rapporti con le regioni, per le riforme, per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee.

[17] Aa. Vv., Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale: la proposta di Astrid, 24 settembre 2008, sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 8. È stato altresì sottolineato come il sistema che pare delinearsi potrebbe consentire "una messa in discussione di regimi differenziati che sono espressione più di privilegi che di reale specialità": così Macciotta P., Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 6.

<https://www.diritto.it/brevi-note-riguardanti-l-impatto-del-federalismo-fiscale-sul-regime-finanziario-delle-regioni-a-statuto-speciale-commento-all-art-27-della-legge-n-422009/>