



Progetto di ricerca – assegno di ricerca previsto dall'accordo di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, tra la Regione Veneto e il Dipartimento di Diritto pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università degli Studi di Padova

(responsabile scientifico del progetto: Prof. Guido Rivosecchi – Ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Diritto pubblico, Internazionale e Comunitario, Università degli Studi di Padova; per il Dipartimento di Diritto pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università degli Studi di Padova responsabile: Direttore di Dipartimento, Prof. Marcello Daniele e responsabile amministrativo: Dott. Alessandro Tresoldi)

Contesto

Il progetto di ricerca si ripropone di indagare lo stato di attuazione del Titolo V Cost. a vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e di enucleare proposte e soluzioni per assicurare la **realizzazione del disegno costituzionale di autonomia**, in ordine ai poteri normativi regionali e all'esercizio delle funzioni amministrative, anche nella prospettiva del c.d. regionalismo differenziato (art. 116, terzo comma, Cost.).

A vent'anni dalla riforma del Titolo V Cost., il modello costituzionale di autonomia regionale non ha ancora trovato effettiva attuazione e non ha conseguentemente raggiunto gli scopi ad esso affidati dalla Costituzione: sorreggere l'autonomia politica degli enti territoriali e il finanziamento di funzioni distribuite tra i diversi livelli di governo.

Piuttosto, com'è noto, è stato indispensabile l'attento e costante presidio regolatore offerto, in tutti questi anni, dalla Corte costituzionale con riferimento alle diverse fattispecie normative costituenti applicazione e svolgimento, da parte dello Stato e delle singole Regioni, delle potestà legislative riconosciute in astratto dal dettato normativo di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Dopo l'approvazione della Riforma del 2001, si è posto, infatti, fin da subito, il problema di una chiara individuazione del contenuto delle materie attribuite alla potestà legislativa regionale, concorrente e residuale: la ripartizione di competenze delineata dall'art. 117, anche se può apparire ad una prima lettura rigida, dà luogo ad una serie di interferenze e sovrapposizioni tali che in molti casi non è chiaro se l'ambito oggetto di disciplina sia da attribuire alla sfera di competenza dello Stato o della Regione.



Ciò ha comportato che, per determinare una linea di demarcazione tra sfera di competenza statale e sfera di competenza regionale, in moltissimi casi, si è rivelato necessario e decisivo l'intervento della Corte costituzionale, cui si sono rivolti spessissimo sia lo Stato sia le Regioni, lamentando l'invasione delle reciproche sfere di competenza.

Pertanto, nell'ambito di una previa analisi giuridica del contesto normativo e in essere, il presente progetto di ricerca intende realizzare una analisi del dibattito dottrinale nonché degli orientamenti più significativi della giurisprudenza costituzionale in ordine all'attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con particolare riferimento all'assetto del riparto attuale di competenze, anche nella prospettiva dei possibili sviluppi connessi alle prime iniziative regionali per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost.

L'analisi di cui sopra avrà quindi prioritariamente ad oggetto gli ambiti materiali in cui è prevista dalla stessa Carta costituzionale la possibilità di conseguire ulteriori forme di autonomia da parte delle Regioni a Statuto ordinario, al fine di evidenziare sia l'attuale quadro competenziale statale e regionale, sia gli intrecci tra competenze, al fine di porre in rilievo, per ogni materia esaminata:

- quali sono stati i più ricorrenti profili critici e quali i punti di maggior conflitto nel delimitare i confini tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale, mediante l'approfondimento delle principali questioni interpretative sottoposte alla Corte costituzionale e l'analisi dei principi affermati dalla Corte stessa;
- con riferimento alle materie di potestà concorrente, il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio nel quadro normativo vigente;
- quali siano i principali intrecci con materie di competenza esclusiva dello Stato che hanno carattere di trasversalità (es. tutela della concorrenza), o che hanno carattere "espansivo" (quali ad esempio l'"ordinamento civile"), desumendo dalle principali pronunce della Corte come siano stati risolti i casi di "concorrenza di competenze" statali e regionali.

Quanto alla disponibilità effettiva delle risorse, presupposto certamente indispensabile per l'attuazione dei fondamentali principi costituzionali sulle autonomie territoriali, questa è condizionata dal modello costituzionale di autonomia finanziaria e dalle scelte del legislatore statale nell'attuarlo, poiché, come affermato dalla Corte



costituzionale all'indomani della riforma del 2001, l'attuazione dell'art. 119 Cost. – e, più in generale, dell'intero Titolo V – richiede la necessaria premessa dell'intervento di coordinamento del legislatore statale che deve fissare non soltanto i principi a cui gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi, ma anche determinare le grandi linee del complessivo sistema finanziario e tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva degli enti (ad esempio: sent. n. 37 del 2004).

In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale si è costantemente mossa lungo la direttrice di armonizzare la potestà impositiva degli enti sub-statali con le esigenze di coordinamento, soprattutto nell'inerzia del legislatore statale rispetto alla determinazione dei principi fondamentali della finanza pubblica e del sistema tributario. La Corte ha infatti costantemente affermato che, contrariamente agli ambiti materiali di potestà concorrente, nella materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” tali principi non sono desumibili dalla legislazione esistente, perché “incorporati in un sistema di tributi governato dallo Stato” (sent. n. 37 del 2004).

In una fase successiva, è stato consentito al legislatore statale e a quello regionale di intervenire negli ambiti di rispettiva competenza consentendo che le Regioni possano istituire tributi propri “anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario” (sent. n. 102 del 2008).

In questo contesto, si è inserita la legge n. 42 del 2009, dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost. e all'introduzione del federalismo fiscale principalmente attraverso i seguenti elementi:

- a) principio di territorialità per le modalità di attribuzione agli enti sub-statali del gettito dei tributi e delle partecipazioni;
- b) fiscalizzazione dei trasferimenti erariali;
- c) distinzione tra il finanziamento delle funzioni regionali connesse ai livelli essenziali delle prestazioni e funzioni c.d. “libere” e tra il finanziamento delle funzioni fondamentali dell'ente locale e le altre funzioni, anche in ordine a un diverso sistema di perequazione (volto ad utilizzare risorse regionali per le funzioni non connesse ai livelli essenziali);
- d) per il finanziamento della sanità, il decreto legislativo n. 68 del 2011, nell'ambito di vincoli macroeconomici predeterminati in Conferenza, utilizza la “media



pro-capite pesata del costo registrato dalle Regioni benchmark” per giungere ad un riparto finale delle risorse in cui la quota spettante a ciascuna Regione è pari alla sua quota di popolazione pesata per età;

e) transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard nella determinazione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni al fine di introdurre criteri omogenei di misurazione del costo delle funzioni e ridurre le inefficienze allocative che si manifestano nei diversi contesti territoriali;

f) introduzione di forme “premiali” di fiscalità di vantaggio per gli enti c.d. “virtuosi”.

La legge n. 42 del 2009 e i relativi decreti legislativi attuativi hanno però trovato difficile attuazione anche in ragione della sopravvenuta crisi economico-finanziaria e della successiva crisi pandemica che hanno indotto Governo e Parlamento a realizzare un robusto accentramento finanziario e fiscale, con l’effetto di perpetuare un assetto della finanza territoriale di carattere pressoché integralmente derivato; detta circostanza ha comportato la difficoltà di assicurare adeguate forme di finanziamento e il principio della connessione tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), principio da ritenersi invece costituzionalmente necessario, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le tante: sentt. n. 188 del 2015; n. 10 del 2016; n. 137 del 2018; n. 155 del 2020).

Obiettivi

Muovendo lungo le direttrici richiamate, la realizzazione del progetto di ricerca ha lo scopo di approfondire il contesto teorico, normativo e giurisprudenziale funzionale a garantire l’effettiva attuazione del Titolo V e del disegno costituzionale di autonomia, ponendosi come strumento capace di concorrere alla promozione di ulteriori approfondimenti scientifici e del dibattito pubblico, nonché di favorire la riflessione sinergica tra istituzioni universitarie e istituzioni territoriali nel trasferimento delle conoscenze.

Indagando le tendenze riportate, il progetto si ripropone di procedere ad un’analisi della normativa, della giurisprudenza costituzionale e della dottrina in ordine all’attuazione del Titolo V e, in particolare, degli articoli 117, 116, terzo comma, e 119 Cost., muovendo dal presupposto che le norme costituzionali sull’autonomia finanziaria



e tributaria degli enti sub-statali costituiscono una cornice di riferimento largamente condivisa dalle forze politiche: l'art. 119 Cost. è pacificamente assunto come indefettibile presupposto ai fini dell'attuazione del disegno costituzionale di autonomia, in quanto si tratta di una delle poche norme costituzionali che non è mai stata messa in discussione nei numerosi progetti di riforma susseguitisi dal 2001 ad oggi.

Modalità di esecuzione e cronoprogramma delle attività

In una **prima fase (2021-2022)**, si procederà innanzitutto all'analisi della normativa, della giurisprudenza costituzionale e della dottrina in ordine all'attuazione del Titolo V e, in particolare, degli artt. 117 e 119 della Costituzione in rapporto alle esigenze, nell'immediato, di proseguire con l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost.; detta analisi sarà svolta anche con riguardo al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, nel paragrafo dedicato al Federalismo fiscale, prevede azioni dirette all'attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale per ottimizzare l'allocazione delle risorse per gli enti territoriali.

L'attività di cui sopra, infatti, è finalizzata a disporre di un quadro il più possibile chiaro e definito circa il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nelle materie di competenza concorrente, nonché ad evidenziare i principali intrecci tra competenze legislative regionali e competenze esclusive dello Stato di carattere trasversale, sì da delineare un disegno complessivo dell'attuale ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni alla luce di quanto disposto dalla Corte nelle più rilevanti sentenze intervenute nell'arco di vent'anni.

Tale complesso lavoro di studio e ricerca appare essenziale non solo al fine di "fotografare" l'assetto istituzionale vigente, che in nome dell'attuazione del Titolo V, caratterizza il nostro ordinamento, ma anche al fine di supportare la Regione del Veneto nel complesso iter di confronto con lo Stato per il riconoscimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia richieste, nelle materie in cui ciò è consentito dalla Carta costituzionale.

In questo contesto si potrà procedere, successivamente, anche a una ricognizione dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 e dei relativi decreti legislativi al fine di comprendere:



a) quanto e in quali parti quel disegno sia ancora attuale rispetto all'obiettivo di dare piena attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost. e all'art. 119 Cost.;

b) quali norme non abbiano ancora trovato attuazione e di quali norme si sia posposta nel tempo l'applicazione a causa delle sopravvenute crisi economica e pandemica.

In una **seconda fase (2022-2023)**, si procederà all'individuazione degli interventi necessari alla "manutenzione" della disciplina vigente e alle eventuali modifiche da apportare per fornire piena attuazione al disegno costituzionale del regionalismo differenziato, da intendersi come autonomia regionale complessiva, comprensiva degli aspetti istituzionale, finanziario e tributario, e con attenzione particolare al processo di attuazione del PNRR.

In una **terza fase (2023-2024)**, si procederà alla verifica delle ricadute dei modelli teorici e normativi e delle riforme sui territori, con particolare riguardo al contesto regionale del Veneto al fine di verificare lo stato effettivo di realizzazione dell'autonomia regionale e locale.

Come previsto dall'articolo 3 dell'Accordo di cui detto Progetto costituisce attuazione - di seguito Accordo - Regione ed Università possono programmare e/o realizzare uno o più eventi pubblici (anche a carattere convegnistico o seminariale) finalizzati alla presentazione e diffusione degli studi svolti; il primo evento pubblico potrà consistere anche nell'organizzazione di un convegno, da tenersi in una sede istituzionale, indicativamente nel mese di novembre 2021, in occasione del ventennale della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V della Costituzione.

Oneri finanziari

Quanto agli oneri finanziari, è previsto il cofinanziamento di un **assegno annuale di ricerca (rinnovabile)** che, unitamente all'organizzazione di **Convegni e Seminari** rivolti a verificare lo stato di realizzazione del disegno costituzionale di autonomia e della ricerca in oggetto, costituisce il principale oggetto dell'accordo di collaborazione tra il Dipartimento di Diritto pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università degli Studi di Padova e la Regione del Veneto.



Il finanziamento dell'assegno di ricerca di cui sopra, che implica un onere finanziario annuale lordo annuo pari a , sarà sostenuto per l'ammontare di euro 25.000 lordi per ciascun anno del triennio previsto da parte della Regione del Veneto e per il restante ammontare annuo da parte del Dipartimento di Diritto pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università degli Studi di Padova.

La Regione del Veneto si impegna altresì a concorrere al finanziamento dell'organizzazione e della realizzazione dei richiamati Convegni e Seminari annuali, a partire dal Convegno sulle autonomie territoriali a vent'anni dalla riforma del Titolo V che si terrà presso l'Università di Padova indicativamente il 25 novembre 2021 in occasione del XX anniversario dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 nei limiti dell'importo massimo annuo di 15.000 euro (IVA e oneri compresi).

Le risorse di cui sopra, saranno erogate dalla Regione all'Università, secondo quanto previsto dall'art. 6 dell'Accordo, in relazione allo svolgimento delle attività sopra contemplate, a seguito della consegna di un rapporto annuale che attesti il lavoro svolto, previa valutazione positiva da parte della Regione sulle attività svolte.

