



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO COSTITUZIONALE

CICLO XXIV

COORDINATORE Prof. Andrea Pugiotto

*L'autonomia finanziaria delle regioni tra antico e nuovo art. 119 –
Progressi e regressi del c.d. 'federalismo fiscale'*

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

Dottorando
Dott. Vanni Mario

Tutore
Prof. Bartole Sergio

Anni 2009/2014

L'autonomia finanziaria delle regioni tra antico e nuovo art. 119

Progressi e regressi del c.d. 'federalismo fiscale'

A Valeria e ai suoi doni di Vita, Riccardo e Pietro.

ABSTRACT (IT)

La ricerca tratta il tema del c.d. ‘federalismo fiscale’, con l’analisi dell’autonomia finanziaria delle regioni nel nostro sistema costituzionale in una prospettiva diacronica, prendendo le mosse dall’originario art. 119 della Carta fondamentale e arrivando fino alle più recenti vicende attuative della disciplina introdotta nel 2001, nell’ambito della riforma del Titolo V della Costituzione.

In questa prospettiva, si è dapprima inteso individuare l’effettivo significato dell’espressione ‘federalismo fiscale’, che caratterizza da oltre un decennio il dibattito pubblico italiano in materia di finanza pubblica; quindi si è provato a misurarne, attraverso un approccio critico e di sistema, i reali progressi e regressi riscontrati nel corso degli anni, nel far ciò attingendo, dal punto di vista metodologico, al tessuto normativo di riferimento (copioso – e invero instabile - in questa materia, sia sul piano costituzionale che sul piano della legislazione ordinaria), agli approdi della giurisprudenza costituzionale e ai più interessanti contributi dottrinali.

La successione dei capitoli segue così l’evoluzione del quadro giuridico in materia: dopo il primo capitolo, che assume valenza introduttiva rispetto alle nozioni di ‘federalismo’ e ‘federalismo fiscale’, il secondo capitolo analizza l’autonomia finanziaria delle regioni nella costanza dell’originario art. 119 Cost. (1948 – 2001). Il terzo capitolo si concentra poi sull’esame dell’art. 119 introdotto con la novella costituzionale del 2001, indicato dallo stesso legislatore come norma introduttiva del ‘federalismo fiscale’, con particolare riferimento al rilevante contributo offerto sul punto dalla giurisprudenza costituzionale, formatasi a partire dal 2002 a fronte dell’inerzia del legislatore dell’attuazione. Il quarto capitolo è dedicato al processo di attuazione legislativa del nuovo art. 119, come noto avviato, con ritardo macroscopico, a quasi dieci anni dall’adozione della nuova disciplina costituzionale; nel medesimo capitolo, un approfondimento è dedicato alla modifica dell’art. 119 operata, prima ancora che detta norma venisse attuata, della legge costituzionale n. 1 del 2012, sul pareggio di bilancio, che muove in direzione opposta alla riforma del 2001.

Il capitolo finale contiene alcuni spunti di riflessione conclusivi, attingendo allo scopo anche alle Relazioni dei gruppi dei c.d. “Saggi” nominati dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio nel corso del 2013, pur dovendo prendere atto che si è in presenza di una riforma rimasta sostanzialmente incompiuta e indefinita, ad oggi ancora aperta nei suoi possibili esiti istituzionali ed economico-finanziari.

Complessivamente, la ricerca mette radicalmente in discussione la reale portata innovativa della riforma in trattazione ed evidenzia, al contrario, la forte discrasia tra gli annunci e i messaggi politico-mediatici che hanno accompagnato il c.d. ‘federalismo fiscale’ in Italia e la realtà dell’autonomia finanziaria regionale, caratterizzata – proprio negli anni della dichiarata attuazione del c.d. ‘federalismo fiscale’ – persino da una involuzione rispetto al passato, tanto da mostrare una palese contraddizione tra il modello astratto di riferimento e la scelte di fatto compiute dal Parlamento e dal Governo.

ABSTRACT (EN)

This PhD dissertation regards the so called “Fiscal Federalism” and examines the evolution of regional financial independence under the Italian constitutional system, beginning from the original article n. 119 of the Italian Constitution to the recent attempts at executing the new article n. 119, that was introduced in 2001.

To begin with, the research aims to identify the correct meaning of “Fiscal Federalism,” which is a topic of debate where Italian public finance is concerned. Then, by a critical approach, this dissertation measures the real rise and fall of the “Fiscal Federalism” in Italy throughout the years, examining the connected normative framework, analyzing the decisions taken by the Constitutional Court and studying the most relevant doctrinal contributions on this matter.

The development of the research follows the evolutions of the legal framework. The first chapter introduces the notions of “Federalism” and “Fiscal federalism.” The second chapter analyzes the financial independence of the regions during the implementation of the original article n. 119 of the Constitution. The third chapter regards the new article n. 119, introduced in October 2001, and signed by the legislative body as the beginning of Fiscal Federalism in Italy. The fourth chapter is dedicated to examining the legislative process aimed at implementing the new article n. 119, which began almost ten years after the introduction of the new constitutional framework. Furthermore, this chapter examines the modification of the article n. 119 made by constitutional law n. 1/2012, concerning balanced budgets, which is in direct opposition of the original objectives set forth in the reform made in 2001.

The last chapter deals with some final considerations on this matter, taking into account the reports published by two groups of experts that were nominated in 2013 by the President of Republic and the Prime Minister in order to produce specific proposals concerning institutional reforms. Unfortunately, it is difficult to give a definitive evaluation of the matter as the reform has yet to be put into effect and, consequently, future economic and institutional results could be very different.

Overall, this PhD dissertation radically calls into question the real innovative effects of “Fiscal Federalism” reform and shows the relevant difference between the political messages concerning it and the real financial independence of the regions and, thus, highlighting a contradiction between the abstract model of “Fiscal Federalism” and the choices concretely adopted by the Parliament and the Government.

INDICE

Capitolo I	13
Introduzione alle nozioni di “Federalismo” e “Federalismo fiscale”	13
1. Premessa.....	13
2. Stato unitario e Stato composto.....	16
3. Stato regionale e Stato federale: la nozione di “ <i>federalismo</i> ”	19
4. Osservazioni critiche e conclusioni in merito alla nozione di <i>federalismo</i>	25
5. La nozione di federalismo fiscale.....	30
Capitolo II	37
L’art. 119 della Costituzione e l’autonomia finanziaria regionale nel testo originario della Carta fondamentale	37
1. Introduzione.....	37
2. La genesi dell’originario art. 119 Cost.: spunti dai lavori dell’Assemblea costituente	40
2.1 Riflessioni sui lavori preparatori	47
3. L’autonomia finanziaria regionale: contenuti prescrittivi e termini del dibattito dottrinale.....	49
4. L’attuazione legislativa dell’originario art. 119 Cost. e la creazione di un sistema a prevalente finanza derivata.....	53
5. Il contributo della giurisprudenza costituzionale.	65
6. Conclusioni e riflessioni.	70
Capitolo III	73
Il nuovo articolo 119 della Costituzione	73
1. Premessa.....	73
2. Il nuovo art. 119 Cost.: analisi normativa, contenuti prescrittivi ed elementi innovativi.....	76
3. Il contributo della giurisprudenza costituzionale	88

a) Sulla necessità della previa attuazione legislativa dell'art. 119 Cost. affinché l'autonomia finanziaria regionale possa dispiegarsi.....	90
b) Sulla esatta qualificazione e individuazione dei tributi propri regionali.....	92
c) Sui limiti e sulle condizioni per l'esercizio dell'autonomia tributaria regionale, nelle more dell'attuazione legislativa dell'art. 119 Cost.	93
d) Sugli effetti del nuovo art. 119 Cost. sul fronte dell'autonomia di spesa, con particolare riferimento alla possibilità di applicare vincoli di destinazione alle risorse finalizzate alle spese di competenza delle Regioni.	95
e) Sull'estensione dei "principi di coordinamento della finanza pubblica" e sulle conseguenti ingerenze statali nell'autonomia finanziaria regionale.....	97
f) Sulla competenza statale in merito ai poteri necessari a realizzare in concreto il coordinamento finanziario.....	109
4. Conclusioni parziali e riflessioni	114
Capitolo IV	119
L'attuazione legislativa del nuovo art. 119 della Costituzione	119
1. Premessa.....	119
2. La legge delega n. 42/09.....	122
a. Il superamento della finanza derivata e il sistema delle compartecipazioni.....	125
b. L'autonomia tributaria delle regioni.....	129
c. Il fondo perequativo.....	131
d. L'autonomia tributaria degli enti locali e il ruolo delle regioni	133
e. Il superamento della spesa storica e il criterio dei costi standard.....	134
f. La distinzione tra "spese riconducibili alle lettere m) e p) dell'art. 117, comma 2, Cost." e "altre spese".....	137
g. Il sistema di premialità e sanzioni	139
h. Organi istituiti "ad hoc"	140
3. I decreti legislativi attuativi	145
a) Il d.lgs. 216/10 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"	147

b) Il decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68 “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”.....	149
c) D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.....	153
d) D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009”.....	153
e) D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009”.....	156
4. La riforma costituzionale del 2012.....	159
5. Conclusioni e riflessioni.....	164
 Capitolo V	 179
Conclusioni	179
 BIBLIOGRAFIA	 191

Capitolo I

Introduzione alle nozioni di “Federalismo” e “Federalismo fiscale”

1. Premessa. 2. Stato unitario e Stato composto. 3. Stato regionale e stato federale: la nozione di federalismo. 4. Osservazioni critiche e conclusioni sulla nozione di federalismo. 5. La nozione di federalismo fiscale.

1. Premessa

La nozione di “*federalismo*” suscita l’interesse, da più di un secolo¹, della scienza giuridica, che ha, nel corso dei decenni, intrapreso molteplici e differenti strade per riuscire ad attribuire a tale espressione un significato univoco e scientificamente valido, invero – come si evidenzierà nel prosieguo del presente lavoro – senza riuscire a giungere ad approdi dogmatici pienamente soddisfacenti e sufficientemente sicuri².

Il risultato di tale risalente e copiosa attività scientifica è la presenza, nel panorama dottrinale, di una molteplicità di tesi, teorie e riflessioni volte a combinare diversamente tra loro, anche tramite articolate sotto-distinzioni³, i concetti di “*Stato unitario*”, “*Stato composto*”, “*Stato regionale*”, “*Stato federale*”, “*Confederazione di Stati*” e “*Unione di Stati*”, individuando linee di confine che si rivelano, all’esame della realtà, assai fragili, quasi sempre difformi tra loro, talvolta persino foriere di esiti fuorvianti.

Le incertezze relative alla esatta definizione del concetto di *federalismo* sono peraltro tornate di forte attualità in Italia, a partire dall’ultimo decennio del secolo scorso. Infatti, sulla spinta di istanze di decentramento che sino a quel momento non

¹ Per una ricognizione completa ed esaustiva della bibliografia e delle opere, anche più risalenti, in materia di federalismo, con particolare riferimento alla scienza giuridica del XIX secolo, si vedano gli articoli di LUCATELLO, “Stato federale” e “Federazione e confederazione di Stati”, redatti per il Nuovissimo Digesto Italiano, Utet, Torino 1977, XVIII 333 e ss e VII, 207 e ss.

² Condivide siffatta conclusione G. BOGNETTI, che ne dà conto nel paragrafo “*Il federalismo nelle prospettive della vecchia e della nuova scienza del diritto*” in “*Federalismo*”, pagg. 5 e ss, Utet 2001

³ V. *infra*.

avevano occupato la vita e il dibattito pubblico nazionale⁴, di cui si sono fatte portatrici alcune delle forze politiche affermatesi sulla scena politica italiana in seguito al crollo di quella che è stata giornalmisticamente definita “Prima repubblica”, il concetto e la parola “*federalismo*”, nelle sue più svariate declinazioni (“*Senato federale*”, “*federalismo a Costituzione invariata*”, “*federalismo fiscale*”, “*federalismo demaniale*”, persino “*federalismo elettrico*”..etc.), sono entrate nel linguaggio di ampi settori della vita pubblica ed istituzionale del nostro Paese, spesso in maniera impropria e senza un adeguato supporto conoscitivo e culturale⁵, connotando ora proposte di legge, ora riforme legislative e costituzionali effettivamente o parzialmente realizzate, ora semplici battaglie politiche o movimenti di opinione⁶.

In particolare, molto vasto è stato il dibattito in merito alla questione se potesse definirsi *federale* la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, prevalendo condivisibilmente, nel panorama dottrinale, una risposta negativa a tale quesito⁷.

⁴ Diverse dalle tradizionali istanze autonomistiche di cui sono portatrici le minoranze linguistiche da sempre presenti in Italia, soprattutto nelle zone di confine, rappresentate da partiti politici autonomistici quali il Sudtiroler Volkspartei sud-tirolese o l’Unione Valdostain valdostana.

⁵La miglior dottrina ha giustamente rilevato come “*da molti anni nel linguaggio della politica dell’aggettivo federale e dei suoi derivati si fa ormai un uso smodato*” (R. Bin “*Che ha di federale il federalismo fiscale?*” in Forum costituzionale)

⁶ L’apice di tale uso improprio della parola “*federalismo*” e dei suoi derivati si è avuto con la proposta di revisione della parte seconda della Costituzione, approvata dal Parlamento nel corso della XIV Legislatura e poi respinta per effetto del referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006; tale riforma avrebbe dato vita ad un Senato, nominato “*federale*”, che di federale aveva davvero soltanto il nome, atteso che la seconda camera legislativa, lungi dal configurarsi come camera territoriale, sarebbe comunque rimasta espressione del corpo elettorale e dei partiti nazionali, in quanto eletta a suffragio universale, seppur in concomitanza all’elezione dei consigli regionali (e con la partecipazione, senza diritto di voto, dei Presidenti delle Giunte regionali). Con riferimento all’abuso del termine da parte dei mass media, eloquente è invece il titolo di apertura del quotidiano “*La Padania*” del 30 aprile 2009, giorno successivo all’approvazione definitiva, da parte del Parlamento, del disegno di legge delega con cui è stato avviato il processo di attuazione legislativa dell’art. 119 Cost. (poi divenuto L. 5 maggio 2009 n. 42), che, recitava a tutta pagina, “*FEDERALISMO E’ LEGGE*”, per commentare l’approvazione di un Ddl – delega, peraltro assai poco federale nel suo impianto e nei suoi contenuti (v. *infra*, capitolo III), che comunque non rappresentava che il primo di una lunga serie di atti e provvedimenti attuativi peraltro, poi, non giunta a completa conclusione.

⁷ Al riguardo, si veda S. Bartole, Bin, Falcon, Tosi “*Dopo la riforma del titolo V: Stato federale o Stato regionale?*” in “*Diritto regionale. Dopo le riforme.*” Il Mulino 2003 pagg. 47 e ss.

Una interessante disamina di tale problematica è altresì contenuta in “*La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*” – Atti del convegno di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003 – a cura di E. Bettinelli e F. Rigano. Pur esorbitando la problematica in parola dall’oggetto del presente lavoro, occorre al riguardo ricordare che, benché la legge costituzionale n. 3 del 2001 abbia trasformato, con riferimento al criterio di ripartizione delle competenze legislative, lo Stato in soggetto a competenze enumerate e le Regioni in soggetti a competenze generale (assetto competenziale tipico degli Stati federali), allo Stato centrale sono state in realtà riservate materie qualitativamente cruciali e sovente

Analogo dibattito è poi sorto in merito alla possibilità di qualificare, o meno, come *federale* la proposta di revisione della parte seconda della Costituzione, approvata dal Parlamento nel corso della XIV Legislatura e poi respinta per effetto del referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006, prevalendo anche in tal caso una risposta negativa⁸.

Ma non solo. Alla scarsa tenuta applicativa delle diverse tesi dottrinali in materia di federalismo, va poi aggiunto il rischio, invero sempre aleggiante intorno a siffatte tipologie di dibattiti, di finire, senza accorgersene, per discutere di mere questioni terminologiche.

In aggiunta, atteso che ogni attività giuridica di classificazione, a ben vedere, difficilmente assume una valenza meramente descrittiva (perché se l'intenzione del giurista è soltanto quella di descrivere un fenomeno, è sufficiente descriverlo e non occorre classificarlo), ma più o meno consapevolmente, costituisce sempre il primo passo per trarre dai (e sui) fenomeni giuridici conseguenze di carattere prescrittivo⁹, laddove dalla qualificazione di un certo Stato come federale o regionale, non derivi alcuna conseguenza giuridicamente apprezzabile, appare persino necessario interrogarsi sulla reale utilità di siffatta, problematica, distinzione.

Poste tali premesse, intento del presente capitolo è dunque prima di tutto quello di fornire una breve ma sistematica ricognizione dei principali orientamenti dottrinali in materia di *federalismo*, con l'avvertenza che, per ragioni di carattere sistematico, non si potrà fare a meno di operare qualche semplificazione, soprattutto al fine di ricondurre a

idonee ad interessare trasversalmente tutti i settori dell'ordinamento (c.d. "materie trasversali" o "materie-funzioni", quali, per es., la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" – art. 117, co. 2, lett. m) cost – la "*tutela della concorrenza*" – art. 117, co.2, lett. e) Cost.), che finiscono per rendere di fatto recessive le competenze legislative delle regioni (a statuto ordinario). Inoltre il Parlamento nazionale, anche dopo la legge cost. n. 3/2001, è formato da due Camere legislative entrambe espressione del corpo elettorale nazionale e che dunque non assicurano la rappresentanza delle regioni. Infine le regioni, anche a valle della citata riforma della parte seconda della Costituzione, non partecipano, analogamente a quanto avveniva prima, né alla designazione dei membri della Corte costituzionale né al procedimento di revisione costituzionale.

Inoltre, per i molti profili relativi all'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regioni, disciplinati dal nuovo art. 119 Cost., e alla non riconducibilità di essi ai paradigmi del *federalismo*, si rimanda agli specifici approfondimenti di cui al capitolo III del presente lavoro.

⁸ V. nota n.6.

⁹ Per esempio, dalla classificazione di un determinato accordo negoziale tra privati come contratto tipico o atipico, il giurista trae la conseguenza che si applica ad esso una certa disciplina codicistica o un'altra per colmarne le lacune e/o determinane i limiti. Sulle ragioni del classificare si veda G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV., Roma, Treccani 1989 pag. 9 e ss.

paradigmi unitari tesi affini (ma non identiche). Operazione, quest'ultima, indispensabile per comprendere e mettere in risalto i termini essenziali del problema in argomento, in un ambito scientifico così vasto, eterogeneo e frastagliato.

In vista del prosieguo dell'intero lavoro, si opterà poi per l'impostazione dottrinale che si ritiene preferibile, compiendo così una scelta di carattere valutativo – prescrittivo, e chiarendo di conseguenza cosa deve intendersi per “*federalismo*” ogni volta che tale concetto emerga nel prosieguo del presente lavoro.

Infine, l'ultimo paragrafo del presente capitolo si soffermerà, spendendo alcuni brevi cenni introduttivi, sulla nozione di “*federalismo fiscale*”, con la duplice finalità da una parte di indagare la genesi e i possibili, differenti, significati di siffatta nozione, dall'altra di definire e chiarire l'accezione con cui tale espressione deve essere intesa ogni volta che verrà menzionata nel presente lavoro.

2. Stato unitario e Stato composto

Per affrontare la questione della corretta definizione e delimitazione dei sistemi istituzionali regionali o federali, appare preliminarmente necessario mettere in luce la distinzione tra *Stato unitario* e *Stato composto*, distinzione che opera naturalmente nel rapporto tra lo Stato centrale e altri, eventuali, enti territoriali esistenti all'interno di un determinato quadro istituzionale, in particolare con riferimento alla distribuzione dei poteri e delle relative prerogative¹⁰.

In linea generale, si può affermare che lo Stato unitario, che storicamente affonda le proprie radici nei modelli statuali dell'Europa continentale dell'800, con particolare riferimento all'esperienza francese, si caratterizza per l'attribuzione del potere pubblico al solo Stato centrale, che tutt'al più lo esercita tramite articolazioni burocratiche o amministrative periferiche, che restano comunque espressione del potere centrale (si parla, a tal proposito, di *Stato decentrato* o di *decentramento amministrativo*, fattispecie che restano ascritte all'interno del paradigma dello *Stato*

¹⁰ L'impostazione di base, con riferimento agli aspetti istituzionali, è tratta, ritenendola condivisibile, da R. Bin e G. Pitruzzella “*Diritto costituzionale*”; Giappichelli Torino 2011. Con riferimento alla distribuzione dei poteri e delle prerogative all'interno dei diversi paradigmi istituzionali, si veda G. Bognetti, *Federalismo*, Milano, Utet 2001.

unitario). Da un punto di vista dogmatico, dunque, nello *Stato unitario*, l'intera comunità di cittadini è sottoposta ad un'unica volontà politica, cristallizzata in un'unica legge, che è, per definizione, la legge nazionale¹¹.

Al contrario, lo *Stato composto*, che tradizionalmente fa precipuo riferimento storico all'esperienza Nordamericana della fine del XVIII secolo, si caratterizza per la circostanza che il potere non è attribuito al solo Stato centrale ma è ripartito tra esso ed altri enti territoriali, titolari dunque, in determinate materie, del potere di indirizzo politico, della funzione legislativa e di quella amministrativa (si parla, a tal proposito, anche di decentramento politico).

Ulteriore dottrina¹² specifica, invero condivisibilmente, che al modello dello *Stato unitario* possono essere ricondotte anche fattispecie nelle quali sussistono sì enti territoriali sub-statali, dotati di una certa autonomia e titolari di determinate competenze, ma in cui tali soggetti non godono di diritti propri garantiti dalla Costituzione, di talché il potere centrale può sempre liberamente disporre, unilateralmente, delle loro attribuzioni.

Sulla scorta di tale specificazione, ad essi si contrappongono invece gli *Stati compositi* in cui gli enti locali intermedi sono dotati di poteri garantiti dalla Costituzione, per ciò sottratti alla disponibilità discrezionale, unilaterale, del potere centrale¹³.

Adottata dunque la riferita distinzione tra *Stato unitario* e *Stato composto* – paradigma, quest'ultimo, all'interno del quale, come si vedrà a breve, occorre

¹¹ V. F. Dèlperè e M. Verdussen “*Il sistema federale*” in “*L'ordinamento federale belga*”, raccolta di scritti coordinata da Dèlperè, Giappichelli, 1996 che chiarisce anche che nello Stato unitario la volontà pubblica unica si traduce sia in azioni di governo centralizzate, sia nelle decisioni delle Corti e dei Tribunali, che, in nome della legge nazionale, amministrano la giustizia.

¹² V. S. Bartole, Bin, Falcon, Tosi “*Dopo la riforma del titolo V: Stato federale o Stato regionale?*” in “*Diritto regionale. Dopo le riforme.*” Il Mulino 2003 – pag. 48

¹³ Per mera completezza, occorre altresì segnalare la tesi dottrinale, fatta propria da T. Martines (cfr. “*Diritto costituzionale*” Giuffrè, 2005 pag. 124 e ss), secondo cui lo *Stato unitario* si avrebbe quando il potere sovrano è attribuito ad un unico ente, mentre lo *Stato composto* si avrebbe quando detto potere è invece suddiviso fra uno Stato centrale e più enti che hanno la caratteristica di Stati, con la conseguenza che l'unico Stato realmente composto sarebbe quello federale e che dunque lo Stato regionale sarebbe riconducibile al *genus* dello *Stato unitario*, nella specifica declinazione dello stato decentrato. Similmente, considera lo Stato regionale una variante interna al paradigma dello Stato Unitario A. Mastromarino in “*Il Federalismo disaggregativo*” Giuffrè 2010 pag. 80 e ss.

individuare il confine tra *regionalismo* e *federalismo* – appare opportuno chiarire preliminarmente altresì cosa si debba intendere per *Confederazione di Stati* e *Unione di Stati*, fattispecie istituzionali sovente citate accanto ai paradigmi statuali federali e regionali.

Con l'espressione *Confederazione di Stati* si intende una forma di aggregazione tra Stati indipendenti e sovrani¹⁴, che sovente nelle esperienze storiche è poi risultata configurarsi come il primo passo verso la creazione di un vero e proprio sistema federale¹⁵, finalizzata a far fronte a esigenze comuni di carattere economico o militare, nella quale, però, gli Stati confederati non intendono dar vita ad un nuovo Stato; di conseguenza, in tale forma di aggregazione tra entità statuali pre-esistenti, non si riscontra una nuova Costituzione ma soltanto un trattato tra Stati indipendenti e sovrani, valido sul piano del diritto internazionale¹⁶.

Con riferimento al modello istituzionale in parola, occorre ricordare che A. La Pergola¹⁷ ha ricondotto l'attuale Unione Europea ad un modello moderno di Confederazione, in cui però gli organi centrali dispiegano attività che possono incidere direttamente, in termini giuridico-precettivi, sui cittadini degli Stati membri.

In dottrina è stata, inoltre, sovente richiamata la figura istituzionale dell'*Unione tra Stati*¹⁸ – la cui differenziazione rispetto al riferito paradigma della Confederazione, muovendosi sul piano del solo diritto, appare invero difficile da cristallizzare con precisione – che si avrebbe quando più Stati si uniscono tra loro pur mantenendo la propria distinta sovranità. Nell'Unione di Stati, le determinazioni dell'autorità centrale sono vincolanti per gli Stati membri e valgono, verso l'esterno, come decisioni di tutti, ma, di norma, le disposizioni di tale autorità non penetrano all'interno dei singoli ordinamenti statuali e non sono dunque idonee a vincolare i singoli individui.

¹⁴ Si veda al riguardo l'interessante disamina contenuta in G. Bognetti, *Federalismo*, Milano, Utet 2001 pag. 13

¹⁵ V. Svizzera 1815 – 1848; Germania 1815 – 1867; Stati Uniti 1777 - 1787

¹⁶ Secondo la dottrina prevalente, benché l'atto giuridico con cui si dà vita alla Confederazione ne proclami sovente l'"indissolubilità" o la "perpetuità", esso rimane, dal punto di vista giuridico, un trattato internazionale, con conseguente diritto per ogni Stato sovrano di recedervi. V. Bognetti cit. pag. 13.

¹⁷ Cfr. La Pergola XXX

¹⁸ Si veda, al riguardo, T. Martines in "*Diritto costituzionale*" Giuffrè, 2005 pag. 125

Tra i casi più importanti di *Unione tra Stati* deve essere citata l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

3. Stato regionale e Stato federale: la nozione di “federalismo”

Chiarita dunque la distinzione tra *Stato Unitario* e *Stato composto*, e speso qualche doveroso cenno preliminare in ordine alle caratteristiche strutturali delle fattispecie istituzionali della *Confederazione di Stati* e dell'*Unione di Stati*, appare ora possibile soffermarsi sulle due principali tipologie di *Stato composto* oggi esistenti, ossia lo *Stato regionale* e lo *Stato federale*, al fine di arrivare ad attribuire al termine “federalismo” un significato soddisfacente ai fini del presente lavoro.

Come accennato, si riscontrano in dottrina molteplici orientamenti¹⁹ in merito alla configurazione del modello federale e, di conseguenza, in relazione al confine tra *federalismo* e *regionalismo*²⁰.

Sulla scorta della prospettiva di osservazione proposta dalla miglior dottrina²¹, tali orientamenti appaiono, pur nella loro eterogeneità, riconducibili a due grandi categorie:

¹⁹ Per compiere la ricognizione i cui frutti sono riportati nel presente capitolo, si è fatto riferimento principalmente alle seguenti fonti bibliografiche: Bognetti voce “*Federalismo*” in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol VI, Torino Utet, 1991 ed omonima monografia; Lucatello “*Stato federale*” e “*Federazione e confederazione di Stati*” redatti per il *Nuovissimo Digesto Italiano*, Torino, 1965; Dèlperè e Verdussen “*Il sistema federale*” in “*L’ordinamento federale belga*”, raccolta di scritti coordinata da Dèlperè, Giappichelli, 1996; Bertole (a cura di) “*La volontà degli Stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*”, Torino 1996; Delpereè “*Le trasformazioni dello Stato verso il federalismo*” in *Quaderni costituzionali* n.1/1982; Falcon “*Sul federalismo – regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*” in “*Il diritto dell’economia*” n. 1/99; Papa – “*Discorsi sul federalismo*”, ed. Giuffrè 1995; Bassani, Stewart, Vitale, “*I concetti del federalismo*”, Giuffrè, Milano, 1995, collana diretta da G. Miglio; Bartole, Bin, Falcon, Tosi “*Diritto regionale. Dopo le riforme.*” Il Mulino; Caretti e Barbieri – “*Diritto Regionale*”, Giappichelli 2007; Falcon – “*Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*” – in “*Sviluppo e mutamento della Costituzione: il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell’Alto adige*”, ed. Cedam 2003. Zanon e Concaro (a cura di) “*L’incerto federalismo*” Giuffrè 2005; O.Beaud “*Teorie de la Federation*”, Lèviathan 2006; Mastromarino “*Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*” Giuffrè 2010; F.Bassanini “*Il modello federale e il federalismo fiscale*” in “*Attorno al titolo V – i poteri, la sussidiarietà, la rappresentanza. Dal centralismo nazionale al centralismo delle regioni?*” –Milano 11 luglio 2008 in *Atrid*

²⁰ Con l’avvertenza che i due profili – definizione del modello federale e individuazione del confine tra *federalismo* e *regionalismo* – sono strettamente connessi e finiscono sovente per affrontare la medesima questione da due punti di vista solo parzialmente diversi.

1) la prima, che potremmo definire “storica”, tende a definire il “federalismo” ricorrendo principalmente ad un criterio “storico/evolutivo”, cioè come quel sistema statale nato dall’aggregazione di diversi Stati pre-esistenti (tale tesi ha come riferimento la Costituzione americana del 1787; si vedano, al riguardo, anche le vicende della Svizzera nel periodo 1815 – 1848 o quelle della Germania nel periodo 1815 – 1871)²².

Nell’accezione in esame, gli Stati federati pre-esistono dunque all’entità federale e tale pre-esistenza, unitamente al realizzarsi di un processo aggregativo, si configura come l’elemento chiave della teoria del federalismo. A tale impostazione scientifica, che dunque individua l’essenza del federalismo nella ricorrenza della duplice circostanza della pre-esistenza delle entità statuali e nel dispiegarsi di un processo aggregativo che conduce alla nascita di una nuova entità dotata dei tratti della statualità, la c.d. Federazione, è riconducibile altresì, nei suoi paradigmi concettuali di riferimento, la c.d. “teoria classica del federalismo”²³.

Sovente, in tale accezione, si individua poi nella *Confederazione di Stati* il sistema istituzionale intermedio verso la creazione di uno Stato federale (come riferito, la Confederazione è definita come la prima forma di aggregazione tra Stati indipendenti e sovrani, solitamente favorita da comuni esigenze di carattere economico o militare, senza che però da essa derivi la redazione di una nuova Costituzione ma solo di accordi o trattati tra gli Stati, validi sul piano del diritto internazionale pattizio);

2) la seconda categoria, che potremmo invece definire come “dogmatico-enciclopedica”, tende, al contrario, a non dare precipuo rilievo al processo

²¹ Si fa riferimento alla sistematizzazione operata da F. Dèlperè. Cfr, per es. Dèlperè e Verdussen “*Il sistema federale*” in “*L’ordinamento federale belga*”, raccolta di scritti coordinata da Dèlperè, Giappichelli, 1996; pagg. 35 e ss.

²² Aderisce a siffatta impostazione T. Martines cit. pagg. 125 e ss.

²³ Al riguardo, si veda la tradizionale opinione, espressa da K.C. Wheare (*Federal government*, IV ed., Oxford, 1963, p.36) che alla base delle unioni federali vi sono da un lato il desiderio delle parti componenti di essere sottoposte ad un unico e indipendente governo, dall’altro il loro desiderio di conservare o stabilire indipendenti governi regionali per ambiti di competenza.

storico (aggregativo, o, in ipotesi, anche disaggregativo²⁴) che conduce alla nascita di un sistema federale, ma a definire la nozione di “*federalismo*” ricorrendo ad un criterio dogmatico/sistematico, ovvero stabilendo *ex ante* una serie di elementi istituzionali peculiari che caratterizzerebbero il modello istituzionale federale, andando poi alla ricerca di essi nei vari contesti ordinamentali oggetto di studio. Tale tecnica definitoria, di impronta positivista e più prettamente giuridica (la prima impostazione citata attinge invece giocoforza alle conoscenze della scienza storica, da cui trae conseguenze di classificazione giuridica), tende così a sistematizzare il concetto di “*federalismo*” ed a creare una sorta di modello-tipo di Stato federale²⁵.

Sulla scorta della prospettiva in argomento, dunque, normalmente considerata - in dialettica con la *teoria classica* - come la *teoria moderna del federalismo*, non è indispensabile la previa esistenza di entità statuali che danno vita, per aggregazione, ad una Federazione, potendosi giungere al medesimo risultato istituzionale anche tramite la devoluzione delle funzioni dal centro alla periferia o tramite la disaggregazione di un modello unitario.

Le diverse teorie riconducibili a tale impostazione, pure nella loro ampiezza ed eterogeneità, tendono ad individuare gli elementi caratterizzanti il modello istituzionale federale nei seguenti:

- a) la presenza di enti territoriali dotati di proprie Costituzioni (o di atti statuari ad esse assimilabili per caratteristiche e forza normativa), accanto all'ordinamento statale federale dotato di una propria Costituzione scritta e rigida (a cui si contrapporrebbe invece lo Stato

²⁴ E' d'uopo segnalare che A. Mastromarino, nel recente volume “*Il federalismo disaggregativo – Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*”, Giuffrè, Milano, 2010, individua - e teorizza - nel federalismo disaggregativo, modello istituzionale frutto della destrutturazione di Stati precedentemente unitari (quali per es. il Belgio e le note vicende dell'ultimo decennio del secolo scorso) “*una forma autonoma tanto rispetto alla categoria del federalismo aggregativo, con il quale condivide l'impianto ideologico, quanto rispetto alle altre declinazioni dello Stato decentrato, di cui è espressione e con le quali ha in comune alcune caratteristiche di tipo strutturale*”.

²⁵ Aderisce e sviluppa questa impostazione anche P. Caretti in “*Diritto regionale*” cit., pag. 5 e ss.

regionale, nel quale gli enti sub - statali sarebbero dotati di Statuti ma non di vere e proprie costituzioni);

b) la previsione, nella Costituzione dello Stato federale, di una ripartizione di competenze tra Stato centrale e Stati membri, costituzionalmente tutelata²⁶, che risponde alle seguenti caratteristiche:

i) estensione della ripartizione di competenze tra Stati membri e Federazione a tutte e tre le funzioni tradizionali (legislativa, esecutiva, ma anche giudiziaria, quanto meno sotto il profilo dell'organizzazione v. anche *infra* punto f);

ii) assenza di vincoli di gerarchia a favore dello Stato federale (lo Stato regionale si caratterizzerebbe invece per la preminenza dello Stato centrale, espressa nella presenza di clausole a favore di quest'ultimo o di norme di chiusura che ne prevedono, in ultima istanza, la prevalenza in caso di insanabile contrasto sul piano legislativo o amministrativo);

iii) tecnica di ripartizione delle competenze tra enti federati e Federazione basata sulla presenza di una elencazione tassativa e limitativa delle materie riservate allo Stato federale (c.d. competenza di attribuzione) e di una clausola residuale volta ad attribuire tutte le restanti competenze agli enti federati a cui è dunque riconosciuta una competenza generale e potenzialmente illimitata (negli Stati regionali varrebbe invece il principio opposto, ossia il criterio dell'elencazione tassativa delle

²⁶ Con riferimento a tale profilo, deve essere menzionata in modo particolare la posizione di Gaspare Ambrosini, che, nell'ambito dell'Assemblea Costituente, fu Presidente del "Comitato dei dieci" per le autonomie regionali e a cui si deve una importante teorizzazione dello Stato regionale, basata su una – invero piuttosto eterogenea - ricognizione di diritto comparato. Secondo Ambrosini, i cui studi hanno ispirato l'assetto del regionalismo italiano e che fu anche uno dei padri dello Statuto della Regione siciliana, lo Stato regionale si configurerebbe come un modello statale mediano tra lo Stato unitario e lo Stato federale, differente dal primo in ragione della presenza di diritti espressamente garantiti dalla Costituzione a favore degli enti autonomi (elemento non riscontrabile negli Stati unitari) e dal secondo per l'assenza della qualità di Stati in capo agli enti autonomi (nella specie, le regioni). Al riguardo si veda G. Ambrosini "L'ordinamento regionale: la riforma regionale nella Costituzione italiana" Bologna Zanichelli 1957.

competenze degli enti sub-statali, con competenza generale e potenzialmente illimitata dello Stato centrale);

- c) l'esistenza di una seconda Camera legislativa espressione – pur attraverso differenti sistemi di rappresentanza istituzionale²⁷ - delle entità federate e/o degli enti autonomi, grazie alla quale essi partecipano, con poteri decisori vincolanti, alle principali scelte politiche della Federazione, con particolare riferimento alle decisioni che direttamente interessano le funzioni, le competenze e le politiche delle entità federate. Talvolta siffatta Camera legislativa territoriale (in quanto, per l'appunto, espressione dei territori), che affianca la Camera politica espressione dell'intero corpo elettorale della Federazione, prende il nome "Senato federale";
- d) la necessaria partecipazione degli Stati membri al processo di revisione costituzionale, anche attraverso il riconoscimento di un ruolo decisivo vincolante alla seconda Camera legislativa territoriale, espressione delle entità federate (caratteristica assente nello Stato regionale);
- e) la presenza di una Corte costituzionale i cui membri sono designati non dal solo Stato federale ma, con forme diverse, tramite il coinvolgimento degli enti federati, e a cui sia demandato il compito di risolvere in via giurisdizionale gli eventuali conflitti tra Stato federale e Stati membri,

²⁷ Sulla valorizzazione della seconda Camera in ottica federale si vedano: P. Aimo *Bicameralismo e regioni* - ed. Comunità, Milano 1977; L. Paladini *Diritto Costituzionale*, Cedam Padova 1998 oltre che P. Biscaretti di Ruffia, in *Istituzioni di diritto costituzionale*, Jovene-Napoli, 1949; pag. 373 e ss. Con riferimento ai meccanismi di rappresentanza, per quanto riguarda il peso da dare ad ogni entità federata all'interno della Camera territoriale, sono ipotizzabili diverse soluzioni riconducibili tuttavia a due grandi modelli: 1) assegnazione di un egual numero di seggi ad ogni entità federata (indipendentemente dalla sua estensione, dalla sua popolazione o dalla sua maggior o minor importanza politico-economica); 2) assegnazione di un numero di rappresentanti proporzionato alla popolazione dei singoli stati in modo da dar maggior peso agli stati più importanti.

Anche con riferimento al metodo di designazione dei rappresentanti dei territori si riscontrano soluzioni diversificate ma nuovamente riconducibili a due modelli: 1) Elezione diretta dei rappresentanti da parte dei rispettivi corpi elettorali di ciascuno stato membro; 2) Elezione indiretta per il tramite di istituzioni locali rappresentative. Qui è bene distinguere ulteriormente tra due ipotesi: *i*) nomina da parte degli esecutivi delle entità federate; *ii*) elezione da parte dei poteri legislativi locali.

ponendo tali soggetti su un piano di assoluta parità (nello Stato regionale, invece, da una parte i membri della Corte costituzionale sono solitamente eletti dai poteri del solo Stato centrale; dall'altra la Corte decide i conflitti tra centro e periferia in presenza di asimmetrie nella posizione processuale delle rispettive parti o facendo riferimento anche a criteri di preminenza a favore dell'interesse unitario);

- f) la presenza di sistemi fiscali autonomi. Negli Stati federali, almeno in astratto, varrebbe il principio per cui la raccolta fiscale avviene per ambiti separati: la Federazione raccoglie risorse fiscali per conto proprio e per le proprie esigenze, e le entità federate raccolgono autonomamente risorse proprie per le proprie esigenze, salvi i meccanismi di perequazione, verticale o orizzontale. Gli Stati federali si caratterizzerebbero anche il riconoscimento, alle entità federate, di cespiti o basi imponibili riservati, su cui esse hanno il diritto, costituzionalmente assicurato, di esercitare la propria potestà fiscale; per raggiungere tale finalità, i cespiti e le basi imponibili riservate alle entità federate sono espressamente individuate nella Costituzione, così da sottrarle alla discrezionalità dello Stato centrale;
- g) il carattere statale delle entità federate, intesa soprattutto come possesso da parte delle entità federate di tutte e tre le funzioni tradizionali di uno Stato (dunque non solo di una parte di autonomia legislativa e di poteri propri sul piano dell'organizzazione amministrativa e della potestà esecutiva, ma anche di specifiche forme di autonomia sul piano dell'organizzazione e dell'esercizio della funzione giurisdizionale²⁸) nonché della sussistenza di un, pur variamente configurato, "potere di politica estera", definibile come la potestà di stipulare accordi internazionali, autonomi e non soggetti al vaglio della Federazione, con altre entità statuali terze.

²⁸ Tale profilo è approfondito e dettagliato da G. Falcon in *"Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio"* cit.

Nelle varie accezioni dottrinali riconducibili, non senza qualche forzatura semplificatoria, al paradigma definitorio “dogmatico-enciclopedico” sopra descritto, talvolta si ritiene indispensabile la sussistenza di tutti gli elementi caratterizzanti succitati (lett. a) – g), in altri casi, ancora, si concentra in modo peculiare l’attenzione solo su alcuni.

4. Osservazioni critiche e conclusioni in merito alla nozione di *federalismo*.

Poste le riferite premesse, occorre tuttavia osservare come sia l’approccio classificatorio “storico-evolutivo” citato in precedenza, sia l’impostazione “dogmatico-enciclopedica” da ultimo illustrata nei suoi tratti essenziali, se applicati rigidamente, portano l’interprete a risultati insoddisfacenti.

Se infatti il primo approccio, applicato a rigore, tende ad escludere dal novero degli Stati federali sistemi istituzionali sorti in esito a processi devolutivi o di disaggregazione - e non per aggregazione - ma comunque, per opinione diffusa, riconducibili al modello in parola (si pensi, per es., al Belgio, di cui nessuno contesta la natura federale, ma che è divenuto tale in esito al noto processo disaggregativo degli anni '90 e non per un’aggregazione tra Stati preesistenti), il secondo non tiene adeguatamente conto del fatto che ogni sistema istituzionale federale è caratterizzato da elementi ordinamentali peculiari e differenti, frutto di storie e culture istituzionali inidonee ad essere ricondotte a schemi dogmatici unitari e che rendono poco efficaci - e sovente persino fuorvianti - gli sforzi di sistemazione e riconduzione ad un unico modello di sistemi istituzionali diversi ed eterogenei.

In linea generale, dunque, gli approdi dottrinali in materia di teoria del federalismo – sia con riferimento ai paradigmi della teoria classica che a quelli della teoria moderna del federalismo - appaiono tutt’altro che soddisfacenti, soprattutto se si è mossi dall’intento di attribuire alla nozione in trattazione una valenza univoca e

prescrittiva, idonea cioè ad individuare e circoscrivere con nettezza il fenomeno istituzionale federale²⁹.

A parere di chi scrive, non appare dunque possibile ricavare e sostenere una dottrina generale del federalismo convincente, fondata su basi teoriche affidabili, che dimostri poi una capacità classificatoria e prescrittiva apprezzabile.

Al contrario, il concetto di federalismo non può infatti che atteggiarsi come concetto elastico, giocoforza imperfetto ed inidoneo a definire con nettezza un unico modello giuridico-istituzionale, circostanza da cui sembra derivare l'inutilità di elaborare astrattamente uno schema-tipo "rigido" di sistema federale e, al contrario, la necessità di prendere atto che esistono diversi sistemi statuali (ricondotti, per opinione comune, al concetto di *federalismo*), sottesi ai quali si riscontrano storie e caratteristiche istituzionali differenti, ma accomunate da alcuni elementi sostanziali, diversamente declinati, di cui si dirà a breve.

Se da una parte appare dunque impossibile, per le ragioni anzidette, definire con metodo scientifico il paradigma federale, dall'altra è anche vero - come osservato in dottrina³⁰ - che non si può neppure arrivare ad affermare che non c'è alcuna differenza tra il federalismo ed il regionalismo, in quanto *"sarebbe come affermare che non c'è alcuna differenza tra un palloncino gonfio ed uno sgonfio, per la ragione che nessuno è in grado di dire esattamente quanta aria occorre togliere al primo per ottenere il secondo (...); quando di regola - nonostante ci possano essere dei casi dubbi - ogni bambino riconosce immediatamente il palloncino sgonfio e se glielo volete dare protesta vivacemente!"*.

²⁹ Lo rileva anche G. Bognetti, in *Federalismo* cit., Digesto, Disc. Pubbl., vol. VI, Torino, Utet, 1991, pag. 275, secondo cui *"i concetti di Stato federale e di Stato regionale, di confederazione e di organizzazione sovranazionale di Stati sono astrazioni classificatorie che sfumano l'una nell'altra e che si riferiscono in realtà ad ordinamenti concreti tra i quali intercorrono differenze ma non cesure rigidamente separanti."*

³⁰ G. Falcon cit.

Una condivisibile strada scientifica per uscire dall'*impasse* in cui sembra trovarsi lo studioso del concetto in esame è offerta, a parere di chi scrive, dalla visione “realista” di F.Dèlperè³¹.

L'Autore belga, preso atto delle criticità anzidette relative agli esiti a cui conducono le teorie definitorie del federalismo, opera infatti una ricostruzione che, pur accettando la situazione di incertezza sopra descritta, non rinuncia ad individuare una caratterizzazione sostanziale del concetto in parola, individuando così una terza via, che egli stesso definisce “realista”.

Il Dèlperè riconduce infatti la lunga *querelle* scientifica sulla qualificazione o meno di un sistema come federale all'esistenza, sostanziale, non già di un'unica volontà politica bensì di diverse volontà politiche distinte, che non si impongono a tutti i cittadini indistintamente; non dunque un unico potere politico-amministrativo, distribuito sul territorio, ma un suo smembramento sostanziale che dia vita a diverse volontà, costituzionalmente tutelate e, soprattutto, percepite come tali dai membri della comunità e dagli attori istituzionali, profilo questo su cui occorre soffermare precipuamente l'attenzione.

Ponendo infatti l'attenzione sugli aspetti sostanziali delle vicende istituzionali, Dèlperè rileva come i sistemi federali si caratterizzino per essere fondati su tre principi, la cui affermazione è strettamente ed imprescindibilmente connessa alla percezione diffusa di essi da parte dell'opinione pubblica e degli attori istituzionali, dai cui comportamenti sostanziali (rispetto per le prerogative delle entità autonome; percezione e accettazione – come necessaria - della loro autonomia, anche finanziaria), si evince la sussistenza di un assetto sostanzialmente e realmente federale, più che non dalle epigrafi delle leggi o dal *nomen* attribuito alle riforme costituzionali.

Tali principi sono:

³¹Tra le opere dell'Autore si ricordano in particolare: *Le Belgique federale*, Bruxelles, Bruylant, 1994; *Le federalisme sauvera-t-il la nation belge?*” in J.Rupnik, *Le dechirement des nations*, Paris, Le Seuil, 1995; *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

- 1) *Autonomia*: nel federalismo le entità federate sono autonome, nel senso che hanno il potere di dotarsi di proprie leggi - cioè di atti normativi non soggetti ad alcun controllo superiore se non a quello di costituzionalità - sulla base di un criterio di ripartizione delle competenze predeterminato e garantito.
- 2) *Uguaglianza*: il federalismo è un sistema istituzionale plurale e di eguali; ciò postula che le entità federate e lo Stato federale partecipino, nell'ambito delle rispettive competenze, alle problematiche di rilievo nazionale alla pari, sotto l'unico comune limite rappresentato dal diritto costituzionale. Tale principio ha due ulteriori corollari: da una parte che il controllo di costituzionalità riguarda, senza preminenza dello Stato centrale, le leggi federali così come quelle emanate dalle entità federate; dall'altra che le entità federate collaborino istituzionalmente e lealmente tra loro.
- 3) *Partecipazione*: il termine è inteso dal Delperè nella sua accezione più ampia, comprendente sia la collaborazione che la cooperazione; le entità federate devono cioè, in forme diverse, essere coinvolte e partecipare all'esercizio del potere, *in primis* legislativo e di revisione costituzionale, dello Stato federale.

Per meglio comprendere l'approccio sostanzialista/realista dell'Autore, occorre osservare poi che Egli tratta il fenomeno del federalismo rifiutando un approccio formalistico e concentrando l'attenzione sugli aspetti sostanziali dei processi di trasformazione degli Stati.

Sulla scorta di questa prospettiva, per esempio, Delperè sintetizza l'esperienza belga nei termini che seguono: “(..) *considerare che queste trasformazioni istituzionali si iscrivano essenzialmente nel campo del diritto, sarebbe commettere degli errori di valutazione: senza dubbio la Costituzione è stata modificata, ma ancor più profondamente i comportamenti degli individui, gli atteggiamenti dei gruppi, le reazioni delle collettività politiche, sembrano testimoniare un'evoluzione irreversibile nella mentalità che segna la sparizione di un regime costituzionale che, instaurato 150 anni fa, aveva potuto ispirare gli autori dello Statuto Albertino*”.

Le riflessioni dell'Autore belga, a parere di chi scrive, sono illuminanti e rendono opportuno un breve e doveroso *excursus* in ordine ad un tema che verrà poi ampiamente sviluppato nel prosieguo del presente lavoro.

Le osservazioni del Delperè da ultimo riportate, infatti, offrono notevoli spunti di interesse per analizzare l'esperienza italiana, nella quale, anche al di là delle caratteristiche e delle debolezze normative proprie della riforma del titolo V della Costituzione approvata nel 2001, l'osservazione della prassi e del comportamento degli attori istituzionali consente di rilevare come il nostro Paese non sembra muovere verso un percorso di trasformazione verso il federalismo.

Infatti, a fronte di riforme e leggi qualificate dal legislatore come trasformazioni verso il federalismo, non appare in realtà essersi verificata quella "federalizzazione" del modo di pensare, della struttura dei partiti, del dibattito pubblico in generale, del comportamento degli attori istituzionali, che preluderebbe ad un cambio del modello istituzionale: lo conferma, solo a titolo di esempio, l'altissimo tasso di giudizi in via principale promossi dai governi (di diverso colore politico)³² contro le leggi regionali che esercitano forme di autonomia, soprattutto sul piano finanziario; o ancora, lo attestano i più recenti orientamenti della Corte costituzionale, di cui si darà ampio conto nel capitolo terzo del presente lavoro; o ancora, la frequenza con cui il potere centrale interviene in maniera incisiva e discrezionale nelle scelte finanziarie – di spesa e di entrata - delle regioni e degli enti sub-statali - sovente perseguendo pur comprensibili e doverosi obiettivi unitari di finanza pubblica, in accordo con gli obiettivi europei di risanamento³³ - prescrivendo ad essi, di fatto, anche il livello dei servizi da erogare ai propri cittadini, senza una apprezzabile percezione sostanziale dell'esistenza di porzioni di autonomia reale, non nella disponibilità del potere centrale.

All'impostazione "realista-sostanzialista" sopra descritta, che il presente lavoro intende far propria, appaiono peraltro riconducibili molte delle moderne prese di

³² Si pensi Prodi-Berlusconi-Monti.

³³ Si pensi al c.d. Patto di stabilità.

posizione della dottrina³⁴, le quali, proponendo sovente una caratterizzazione e differenziazione *quantitativa* anziché *qualitativa* del modello federale rispetto a quello regionale³⁵, prendono implicitamente atto dell'impossibilità di individuare un confine rigido che delimiti il federalismo tramite elementi distintivi apprezzabili sul piano del diritto positivo o dell'evoluzione storico-istituzionale, aderendo all'idea che per misurare la distanza tra federalismo e regionalismo non si possa muovere dall'identificazione di caratteri propri, idonei a connotare a priori ciascuno dei due modelli, quanto semmai dall'analisi delle loro incidenza sostanziale sul sistema e sul reale dispiegarsi dei rapporti tra i diversi livelli di governo³⁶.

5. La nozione di federalismo fiscale.

Se dunque non è possibile, per le ragioni sin qui esposte, definire *ex ante* una nozione di *federalismo* univoca e chiaramente circoscritta ed occorre, invece, far riferimento a siffatto concetto nell'ottica realista-sostanzialista sopra riferita, giocoforza elastica e che dà rilievo alle ricadute sostanziali ed agli effettivi rapporti interistituzionali tra centro e periferia, ancor meno sembra possibile parlare di *federalismo fiscale* avendo chiaro, a monte, il significato di tale – abusato – termine, derivato dal concetto (incerto) di *federalismo* e arricchito poi dell'aggettivo *fiscale* (si noti sin d'ora, *fiscale* e non *finanziario*, ad indicare quindi, da subito, la sussistenza di un legame, pur da definire, con la funzione di raccolta delle risorse pubbliche presso i cittadini/contribuenti, prima ancora che con la distribuzione delle prerogative “*finanziarie*” tra centro e periferia, che meglio sarebbe stata descritta, per esempio, dal concetto di *federalismo finanziario*).

³⁴ Si veda, per es., la riflessione di A. Mastromarino in “*Il federalismo disaggregativo*” cit., in cui, a pag. 97, riprendendo le tesi di Bognetti in *Federalismo* cit., si chiarisce che, sulla scorta delle ricostruzioni di quest'ultimo, “*ad una analisi di tipo qualitativo (...) sembrerebbe essere preferita una valutazione di tipo quantitativo, che per misurare la distanza esistente fra un modello ideale di Stato e l'altro, in particolare tra federalismo e regionalismo, non muove dalla individuazione di caratteri precipui, tali da connotare a priori l'uno o l'altro paradigma, bensì dalla loro incidenza sul sistema*”.

³⁵ Anche G. de Vergottini, in *Stato federale, Enciclopedia del diritto*, vol XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 859, descrive le differenze tra i modelli statuali unitari, regionali e federali come un crescendo quantitativo, segnatamente “*verso un polo opposto, di una distribuzione quantitativamente crescente e sempre più stabile e sicura di poteri politici ad altre distinte entità o formazioni governative*”.

³⁶ Si era già espresso in questa direzione anche G. Lucatello in *Stato federale* cit.

Al riguardo, occorre dunque preliminarmente indagare il possibile significato di tale termine.

L'analisi dottrinale sul significato del concetto di *federalismo fiscale* – sorto in ambito statunitense verso la fine dell'800³⁷ e da circa un decennio al centro della scena politica e del dibattito pubblico italiano – porta a constatare che esso, sul piano giuridico e normativo, non indica in realtà un concetto preciso.

Diversissime sono infatti le accezioni e i significati che il *federalismo fiscale* termine può assumere³⁸.

In una prima accezione, di origine americana³⁹, il termine in questione stava ad indicare in senso ampio la teoria della configurazione territoriale ottimale del governo della finanza pubblica, indipendentemente dall'individuazione del livello decisionale a cui spettava l'assegnazione delle funzioni finanziarie sia sul piano delle entrate che su quello della spesa.

In sostanza, la nozione di *federalismo fiscale*, nata negli Stati Uniti, nel suo significato originario poteva indicare qualsiasi modello di regolamentazione dei rapporti finanziari tra centro e periferia.

Secondo questa accezione, che ha accompagnato la genesi del termine in parola, si sarebbe in presenza di *federalismo fiscale* ogni volta che vi sia una forma di Stato composto (regionale o federale) e che dunque si riscontri la necessità di dare un qualche assetto regolativo ai rapporti finanziari tra gli enti autonomi e lo Stato, senza che il concetto assuma dunque contenuti prescrittivi.

Secondo una seconda accezione, tuttavia, diffusasi (più o meno consapevolmente) nella prassi e in una parte della dottrina più recente⁴⁰, il concetto di federalismo fiscale

³⁷ Sulla genesi del termine, si veda Bassani, Stewart, Vitale nella voce “*Federalismo fiscale*” in “*I concetti del federalismo*”, Giuffrè, Milano, 1995 pag. 202 e ss (collana diretta da G. Miglio).

³⁸ Lo rileva anche R. Bin in “*Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?*”, editoriale del fascicolo n. 4/2010 de *Le Regioni*.

³⁹ Al riguardo, occorre rifarsi a opere risalenti quali “*The Fiscal Federation of the Empire*” di G.W. Medley, 1892 o ai più recenti contributi di N. Henry “*Public Administration and Public Affairs*” 1975.

⁴⁰ V. *infra*.

ha invece finito per designare un sottoinsieme della categoria sopra descritta, qualificando un particolare assetto di finanza pubblica nel quale la titolarità delle entrate fiscali appartiene in linea di principio all'ente autonomo, mentre gli enti di livello superiore, Stato compreso, possono attingere ad essa solo per via derivata⁴¹.

In una prospettiva affine, ma forse maggiormente realista e condivisibile nelle sue sfumature, si colloca la nozione da ultimo fornita in dottrina da D. Pennetta⁴², secondo il quale *“al di là delle sfumature diverse assunte dal concetto in questione, per federalismo fiscale s'intende un impianto designato da una serie di norme che attribuiscono il diritto a compartecipare al prelievo erariale complessivo alle diverse istituzioni della repubblica. A queste ultime viene attribuita la facoltà di imporre tributi, oltre che di riscuoterli. Allo Stato, invece, rimane conferita una competenza residuale, riconducibile a scopi essenzialmente perequativi. Trattasi, pertanto, di un meccanismo volto a responsabilizzare le regioni e gli enti locali, così da consentire di finanziare autonomamente i servizi pubblici di loro competenza e di garantire la maggior corrispondenza possibile tra le prestazioni erogate e la soddisfazione del fabbisogno della popolazione amministrata”*.

Pur dovendosi dunque prendere atto - similmente a quanto esposto con riferimento alla nozione di *“federalismo”* - delle incertezze e della scarsa precettività in ordine al significato della nozione di *“federalismo fiscale”*, che sconta tutte le incertezze insite nel concetto di federalismo aggiungendo ad esse la necessità di dare un qualche significato all'accostamento dell'aggettivo *fiscale*, appare preferibile propendere per una soluzione che valorizzi l'esistenza di siffatto aggettivo (*fiscale* e non *finanziario*, ad indicare, quindi, un necessario legame con la funzione di raccolta delle risorse pubbliche presso i cittadini/contribuenti).

⁴¹ Si vedano, in tal senso, sia V. Cerini *“Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni Novanta al nuovo Titolo V in Bassanini Caciotta Delega al governo per l'attuazione del federalismo fiscale. Osservazioni a prima lettura sulla nuova bozza del governo”* in www.astrid-online.it, 9 gennaio 2009”, che G. Vialetti, L. Antonini *“Il grande assente: il federalismo fiscale”* in rassegna parlamentare, Milano, n. 1/2006.

⁴² D. Pennetta *“Il federalismo fiscale”*, Cedam, 2010.

Di talché, è da ritenersi che una nozione, pur elastica ma che si muova sulla falsariga di quella proposta da D. Pennetta, abbia il duplice vantaggio da una parte di attribuire un significato letteralmente accettabile all'accostamento (al concetto di *federalismo*) del termine *fiscale*, che non può che richiamare forme di autonomia che si estrinsechino *in primis* sul fronte dei poteri di entrata (altrimenti, come accennato, sarebbe più opportuno e coerente far riferimento al concetto di federalismo *finanziario*, senza scomodare il *fisco* e i suoi derivati), dall'altra di caratterizzare la nozione di *federalismo fiscale* per la sua stretta connessione con i legami di responsabilità, anche politica, tra rappresentati e rappresentanti, connessi alla titolarità e responsabilità dei prelievi, profilo che, come si vedrà in seguito, è ritenuto cruciale ai fini del presente lavoro.

L'accezione più convincente con cui trattare la nozione di *federalismo fiscale* appare dunque riferirsi – pur al netto delle riferite incertezze relative al concetto di *federalismo* e della necessità di dare di esso una lettura “*sostanzialista-realista*” - alla facoltà, per gli enti autonomi sub-centrali (regioni *in primis*, ma anche enti locali sub-regionali), di esercitare porzioni significative di potere di entrata sui propri cittadini/elettori, tanto da consentire a tali enti di finanziare autonomamente una quota apprezzabile dei servizi pubblici di propria competenza, rispondendo, al momento del voto, delle spese effettuate e dei connessi prelievi di risorse, dando così vita a più stretti legami di responsabilità politica tra eletti ed elettori.

Ciò con la doverosa avvertenza di considerare in ogni caso la nozione di *federalismo fiscale*, che sconta tutte le incertezze relative al più ampio concetto di *federalismo*, in senso doverosamente elastico, così da risultare in grado di cogliere le diverse sfumature che offre la realtà fattuale ed istituzionale cui tale nozione si riferisce.

A tali conclusioni si ritiene di dover pervenire anche perché l'accezione sin qui proposta ha il pregio di spostare il *focus* definitorio da un piano meramente quantitativo-finanziario - in ipotesi riferibile alla ripartizione di risorse tra centro e periferia ma che incappa nell'impossibilità di fissare un crinale quantitativo che faccia da *discrimen*- ad un piano sostanzialista, con particolare riferimento alla capacità dei sistemi di

ripartizione delle prerogative finanziarie, *sub specie* di entrata, di rendere gli enti sub-statali responsabili in quanto capaci di reperire da sé le risorse necessarie a finanziare in maniera significativa le proprie spese, rispondendone, di conseguenza, ai propri cittadini.

Corollario di tale assetto appare peraltro, infine, la possibilità che si verifichi - in taluni casi e fermo restando, ovviamente, un livello minimo, inderogabile, delle prestazioni sociali da assicurare a tutti i cittadini, indipendentemente dai territori di residenza, di cui è garante l'entità statale centrale- anche una certa diversità nei livelli dei servizi pubblici erogati, connessi anche alla maggior o minor virtuosità delle amministrazioni decentrate, e cioè alla maggior o minor capacità del corpo elettorale locale di controllare e selezionare correttamente i propri rappresentanti.

In questa accezione risiede dunque, a parere di chi scrive, una possibile e coerente nozione di *federalismo fiscale*, assetto di finanza pubblica la cui finalità ultima risiede nel creare più forti meccanismi di responsabilità politica su scala decentrata, trasformando – con una semplificazione estrema ma corretta – le *competenze* (legislative e amministrative) in *responsabilità* e favorendo il buon andamento della macchina pubblica.

Peraltro, il forte legame tra concetto di “*federalismo fiscale*”, autonomia tributaria e responsabilità politica, sarà oggetto di ampie riflessioni nel corso della ricerca, con particolare riferimento ai capitoli terzo e quarto.

In conclusione, nel prosieguo del presente lavoro, si farà dunque riferimento al concetto di federalismo nel senso realista/sostanzialista descritto in precedenza – seguendo il sentiero tracciato dal Dèlpereè (accettando cioè una inevitabile elasticità del termine ma al contempo mantenendo l'attenzione sugli aspetti sostanziali del concetto, con particolare riferimento ai principi che regolano i rapporti interistituzionali tra centro e periferia nonché ai reali comportamenti degli attori istituzionali, più che ai proclami da questi fatti o al *nomen* dei provvedimenti da questi proposti o approvati) – e a quello di federalismo fiscale per indicare un assetto della finanza pubblica, pur variamente

configurato, in cui gli enti autonomi si atteggiano, tramite forme diverse e secondo modalità elastiche e non aprioristicamente definibili in via dogmatica, a soggetti attivi della propria autonomia finanziaria, chiamati a reperire anche da sé le risorse necessarie all'esercizio delle proprie funzioni, precipuamente avvalendosi dello strumento dell'imposizione tributaria, dando così vita a più stretti e diffusi meccanismi di responsabilità politica tra eletti ed elettori.

Capitolo II

L'art. 119 della Costituzione e l'autonomia finanziaria regionale nel testo originario della Carta fondamentale

1. Introduzione 2. La genesi dell'originario art. 119 della Costituzione: spunti dai lavori dell'Assemblea costituente 2.1. Riflessioni sui lavori preparatori 3. L'autonomia finanziaria regionale: contenuti prescrittivi e termini del dibattito dottrinale 4. L'attuazione legislativa dell'originario art. 119 Cost. e la creazione di un sistema a prevalente finanza derivata 5. Il contributo della giurisprudenza costituzionale 6. Conclusioni e riflessioni

1. Introduzione

Il presente capitolo è finalizzato ad esaminare i tratti essenziali della disciplina costituzionale scaturente dall'originario art. 119 della Costituzione, nel testo vigente fino alla riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ponendo il *focus*, coerentemente con l'impostazione della presente ricerca, sui profili costituzionali dell'autonomia finanziaria regionale⁴³.

E' d'uopo evidenziare sin d'ora che il presente approfondimento - lungi dal poter soddisfare i caratteri dell'esaustività e completezza nell'esame di una delle disposizioni più discusse e dibattute dell'intera parte seconda, titolo V, della Costituzione⁴⁴ - è precipuamente finalizzato a gettare le basi conoscitive su cui fondare, nel successivo capitolo, l'analisi dell'art. 119 della Costituzione come modificato dalla

⁴³ Con tale espressione si fa riferimento alla “*capacità, propria di ciascun ente locale, di regolare l'acquisizione delle risorse e gestire entrate certe secondo il proprio fabbisogno economico, destinando liberamente le entrate stesse alla copertura delle spese*” - F. CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2008.

⁴⁴ Ne dà conto A. PUBUSA in *Commento all'art. 119 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Roma, 1985, pag. 357; v. anche F. MASTRAGOSTINO in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI “*Le autonomie territoriali*” - Bologna - Il mulino - ed. 1991 pag. 319. Per una disamina sintetica ma organica dell'articolato normativo in argomento si veda il contributo di M. BERTOLISSI “*Commento all'art. 119 della Costituzione*” in V. CRISAFULLI e L. PALADIN “*Commentario breve alla Costituzione*” - Padova Cedam 1990, pag. 723 e ss.

citata novella del 2001, fulcro tematico del presente lavoro, tentando di comprendere pienamente i contenuti normativi e gli elementi di reale innovazione della riforma, anche tenendo conto delle ulteriori e rilevanti modifiche apportate alla disciplina costituzionale in argomento dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 recante *“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*.

Le disposizioni della citata legge costituzionale n. 1 del 2012 infatti - che si applicano, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell’art. 6 della legge medesima, a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014 – hanno ulteriormente modificato l’art. 119 della Costituzione nella versione introdotta dalla citata legge costituzionale n. 3 del 2001, prima ancora che tale articolo venisse attuato sul piano legislativo, delineando peraltro l’autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune, come si vedrà, nella direzione opposta a quella verso cui tendeva (almeno negli intenti) il legislatore costituzionale del 2001.

Tanto premesso, occorre ricordare che l’art. 119, comma 1, Cost., nel testo originario della Carta fondamentale, disponeva – quale principio cardine - che *“Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”*.

Al secondo comma, la norma forniva alcune indicazioni relative agli strumenti di finanziamento delle Regioni, prevedendo che *“alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”*, mentre il terzo comma dell’art. 119 disponeva, con finalità perequative e di solidarietà economica tra i territori della Repubblica, che *“Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali”*.

Mette altresì conto rammentare, per completezza – nonostante tale profilo esorbiti dall’oggetto della presente ricerca – che il quarto comma dell’originario art. 119

Cost. prevedeva altresì che le Regioni avessero un proprio demanio e patrimonio, secondo modalità stabilite con legge della Repubblica.

Al fine di analizzare la disciplina costituzionale di cui all'originario art. 119 Cost., si deve da subito evidenziare che, come sottolineato in dottrina⁴⁵, il significato da attribuire all'enunciazione del sopra riportato principio costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale, sancito dal comma 1 dell' art. 119 Cost. (e alle conseguenti declinazioni che di tale principio fanno i commi 2 e 3), si configura come uno degli aspetti maggiormente discussi e dibattuti dell'intero originario titolo V, parte seconda, della Costituzione. Giova tuttavia anticipare che tale vasto dibattito dottrinale⁴⁶ – non sembra essere giunto ad approdi condivisi e da ritenersi pienamente soddisfacenti.

In ragione di ciò, l'esame dell'originario articolo 119 Cost. non può che prendere le mosse dai più rilevanti spunti che emergono esaminando i lavori dell'Assemblea Costituente⁴⁷, nel tentativo di trarre da essi alcune indicazioni circa il reale significato precettivo da attribuire alla norma costituzionale in trattazione e segnatamente all'affermazione, in Costituzione, dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

⁴⁵ Cfr. F. MASTRAGOSTINO in . BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO *“Le regioni”* - Bologna - Il mulino 1997, pag. 273.

⁴⁶ V. *infra*. Un'interessante rassegna delle principali posizioni dottrinali sul punto è contenuta in M. BERTOLISSI, *“Commento all'art. 119 Cost.”* in V. CRISAFULLI e L. PALADIN *Commentario breve alla Costituzione* - Padova Cedam 1990, pag. 725.

⁴⁷ Per una esaustiva e critica disamina dei lavori preparatori del vecchio art. 119 Cost. si rimanda alla encomiabile opera di M. BERTOLISSI, *“L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali”* Padova Cedam 1983. In tale volume l'A. dedica alle controverse vicende genetiche dell'art. 119 Cost. – e agli spunti interpretativi che da esse si ricavano – una porzione rilevante della sua opera (v. cap. III – pagg. 173 – 297) fondando su tale analisi gran parte del saggio. Al riguardo Egli, dopo aver effettuato una interessante ricognizione di diritto comparato in ordine alle relazioni intergovernative di natura finanziaria sussistenti nei principali ordinamenti a struttura federale (Stati Uniti d'America, Australia, Canada, Austria, Repubblica Federale Tedesca, Svizzera, Spagna, Portogallo, Argentina, Messico e Venezuela), scompone e analizza dettagliatamente tutti i singoli passaggi che hanno portato, nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente, alla formulazione, poi accolta, dell'art. 119 Cost. In tale ambito, l'A. scompone l'analisi dei lavori preparatori ponendo alla luce delle diverse idee e sensibilità emerse nell'ambito delle seguenti fasi: lavori svolti dalla Sottocommissione per la finanza della Commissione economica; lavori della Commissione per la riorganizzazione dello Stato, lavori dell'Assemblea Costituente.

2. La genesi dell'originario art. 119 Cost.: spunti dai lavori dell'Assemblea costituente

Nell'analizzare i lavori dell'Assemblea costituente *in subiecta materia*, vale prendere le mosse dalla considerazione che agli stessi padri fondatori – che si apprestavano a varare un nuovo disegno istituzionale all'interno del quale, come noto, la nascita delle Regioni, nuovi enti territoriali sub-statali dotati anche di autonomia legislativa⁴⁸, costituiva una delle più rilevanti innovazioni istituzionali della neonata Repubblica – l'autonomia finanziaria delle Regioni assurgeva infatti a “*pietra angolare del sistema, essendo evidente che la scelta dei mezzi di entrata per proporzionarli alle erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici, si pone come condizione primaria per l'esplicarsi di una politica regionale la quale richiede appunto una visione globale di tali bisogni e la loro graduazione secondo scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello status quo, bensì dinamici, di sviluppo*”⁴⁹.

Tuttavia, se da una parte era ben evidente, come emerge dall'esame dei lavori della Commissione dei Settantacinque prima e dell'Assemblea poi⁵⁰, lo stretto ed imprescindibile legame intercorrente tra autonomia legislativa (ed amministrativa) e autonomia finanziaria - senza la quale la prima rischia di restare lettera morta - dall'altra tra i costituenti si diffusero da subito – e, come si vedrà, finirono per prevalere - preoccupazioni ed incertezze attorno alla possibilità di riconoscere alle Regioni reali porzioni di autonomia finanziaria definite e garantite a livello costituzionale

Infatti fin da quando, il 27 luglio 1946, la seconda Sottocommissione per la Costituzione iniziò quello che diverrà un lungo cammino verso la stesura dell'originario art. 119 Cost., il principale elemento che emerge dai lavori dell'Assemblea costituente consiste in una percepibile e diffusa preoccupazione, invero piuttosto trasversale rispetto agli schieramenti politici, degli effetti che avrebbe potuto produrre

⁴⁸ A differenza dei Comuni e delle Province, enti territoriali esistenti già nell'Italia pre-repubblicana e privi di poteri di normazione primaria.

⁴⁹ L'affermazione è di C. MORTATI “*Istituzioni di diritto pubblico*” - Padova - CEDAM pag. 906.

⁵⁰ Cfr. U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Commento all'art. 119 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1983.

l'introduzione di forme di autonomia finanziaria regionale costituzionalmente garantite, che le Regioni avrebbero cioè potuto far valere, nei confronti dello Stato, anche innanzi alla Corte Costituzionale.

Al riguardo assumevano rilievo da una parte il valore dell'unità e indivisibilità – anche dal punto di vista economico - della Repubblica, valore consacrato dall'art. 5 Cost. e allora percepito come prioritario anche in ragione delle vicende storiche e belliche da poco conclusesi, dall'altra la necessità di salvaguardare l'unicità e la funzionalità del sistema tributario generale⁵¹, con particolare riguardo alle esigenze perequative, sussistenti tra i diversi territori, soprattutto in relazione alla c.d. questione meridionale⁵².

Segnatamente, ad alimentare le resistenze all'attribuzione diretta alle Regioni di porzioni di autonomia finanziaria costituzionalmente definite e tutelate, erano infatti le istanze di perequazione tra i territori ricchi e poveri del Paese, allora molto avvertite.

Era infatti diffusa la convinzione che il dispiegarsi di una piena e reale autonomia finanziaria regionale avrebbe determinato un trasferimento troppo esiguo di risorse dalle Regioni più ricche a quelle più povere, generando in ultima istanza un aggravamento dello squilibrio tra nord e sud del Paese⁵³.

Per meglio comprendere la riferita preoccupazione, appare utile riportare il testo dell'art. 119 Cost., nella versione approvata il 9 dicembre 1946 dalla seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione; tale articolato normativo, ponendo al centro proprio la questione meridionale, disponeva che:

“La Regione ha autonomia finanziaria.

Questa sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale che, coordinandola con la finanza dello Stato e dei Comuni, dovrà essere ispirata a criteri di

⁵¹ Per una interessante rassegna degli interventi da cui emerge questo stato d'animo si veda M. BERTOLISSI “*L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*” cit., pag. 232 e ss.

⁵² Per una interessante ricostruzione e riflessione in relazione al peso che ebbe la questione meridionale nell'ambito delle vicende genetiche dell'art. 119 Cost., si veda D. PENNETTA in “*Il federalismo fiscale*”, Padova Cedam, 2010, pag. 19 e ss.

⁵³ Cfr. D. PENNETTA cit.

redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale”.

A favore delle Regioni che non possano far fronte con le proprie risorse alle spese di loro competenza, dovrà essere costituito un fondo speciale mediante contributi delle Regioni e dello Stato, il cui reparto sarà deliberato con legge del Parlamento”

Siffatta proposta normativa appalesa dunque in tutta la sua drammaticità quanto fosse avvertita dai padri fondatori la c.d. questione meridionale, che finirà per influenzare fortemente l'intero dibattito sull'art. 119 Cost., rafforzando le già diffuse preoccupazioni per l'eventuale introduzione in Costituzione di forme dirette e significative di autonomia finanziaria delle Regioni e trovando definitivo richiamo nel menzionato comma 3 dell'art. 119 del testo definitivamente approvato⁵⁴.

Non bisogna inoltre dimenticare che le nuove disposizioni costituzionali si innestavano in una storia - quella della finanza locale italiana - tradizionalmente ispirata, secondo il paradigma cavouriano, a modelli accentrati e posti sotto il controllo dell'apparato centrale, sin dalla nascita dello Stato italiano. A conferma di ciò, in dottrina si rilevava come *“fin dai primordi dello Stato liberale italiano la finanza rappresentò una delle maggiori difficoltà nella realizzazione di un sistema efficace di libertà locali”*⁵⁵.

Particolarmente sintomatico del riferito sentimento di preoccupazione diffusa, che caratterizzò i dibattiti tenutisi in Assemblea costituente, appare l'intervento dell'On. Ruini alla seduta dell'11 luglio 1947, nel quale egli affermò, quale punto di arrivo della discussione in argomento, che: *“La regione c'è e dobbiamo fare in modo che funzioni il*

⁵⁴In precedenza era stato dapprima sollecitato l'inserimento, nel testo costituzionale, del principio di solidarietà nazionale tra le Regioni, quindi proposta l'introduzione di un fondo di solidarietà tra le Regioni stesse (che avrebbe consentito alle Regioni più povere di ottenere adeguati ausili per raggiungere il livello di sviluppo di quelle più ricche). Infine si sottolineò la necessità di inserire, nel testo costituzionale, un esplicito riferimento alla questione meridionale, che infatti troverà riscontro nella formulazione definitiva dell'art. 119 Cost., che sul punto prevede che: *“per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali”*.

⁵⁵Cfr. U. ALLEGRETTI, Commento all'art. 119 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983, pag. 337.

meglio possibile, anche se contro la creazione della regione vi sono motivi etico-politici, perché si teme che possa incrinare ed insidiare la compagine d'Italia. Noi abbiamo affermato l'unità e l'indissolubilità dello Stato; e la difenderemo sempre con ogni fermezza, regionalisti ed antiregionalisti. Abbiamo dato alle Regioni funzioni e poteri, limitati in modo che non vi sia il pericolo di turbare l'ordinamento unitario".

Fu dunque *in primis* tale stato d'animo a far propendere i Costituenti per la stesura di disposizioni costituzionali, quali quelle poi adottate, incentrate su due elementi: per un verso l'enunciazione di generiche e polivalenti affermazioni di principio, per l'altro la devoluzione al legislatore ordinario statale del compito di riempire di significato, con ampia discrezionalità, gli assunti di principio affermati dalla Carta fondamentale.

Le medesime preoccupazioni portarono altresì i padri fondatori ad introdurre, da subito, accanto al concetto di autonomia finanziaria delle Regioni, quello di "*coordinamento della finanza pubblica*", ascritto alla competenza dello Stato centrale: Giova sottolineare sin d'ora che tale dicotomico binomio (autonomia finanziaria delle Regioni *versus* coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato) si è poi rivelato, nel corso del tempo, suscettibile di ogni interpretazione⁵⁶, estendendo o restringendo l'uno o l'altro profilo, tanto che il *coordinamento finanziario* ha finito per costituire, fino ai giorni nostri, il principale veicolo con cui si è realizzata, come si vedrà in seguito, l'ingerenza dello Stato nella sfera di autonomia finanziaria delle Regioni, che pure la Costituzione, sin dal 1948, sanciva, seppur solo in termini di principio⁵⁷. Furono

⁵⁶ A riguardo afferma condivisibilmente A. PUBUSA, in *Commento all'art. 119 Cost.*, *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1983 cit., pag. 357, che "*la scarsa chiarezza ed univocità di esso (dell'art. 119 Cost.) viene generalmente fondata sulla vaghezza del riferimento costituzionale all'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie, e sulla tendenziale contraddittorietà di tale concetto e di quello di "coordinamento", entrambi presenti nel comma 1 dell'articolo in esame. Di qui la rilevata ambiguità della norma ed il suo prestarsi ad una molteplicità di interpretazioni, tutte in apparenza giustificabili.*

⁵⁷E se è pur vero ciò che sostiene M. BERTOLISSI ("*L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*" cit., pag. 292) – ovverosia che tra l'autonomia finanziaria ed il coordinamento potrebbe anche non sussistere "contraddizione" perché è inevitabile che con l'autonomia finanziaria si dia vita ad una ripartizione di poteri, che a loro volta necessitano di essere coordinati – dall'altra è evidente che tanto più viene valorizzato e diviene penetrante il momento del coordinamento, tanto più si consuma lo spazio per l'esercizio dell'autonomia finanziaria decentrata.

dunque gli stessi Costituenti ad individuare, *ab origine*, nel coordinamento della finanza pubblica il naturale contrappeso al principio dell'autonomia finanziaria regionale.

Ma non furono solo le richiamate preoccupazioni unitarie e perequative a spingere i membri dell'Assemblea costituente verso l'adozione di un dettato costituzionale sostanzialmente programmatico e caratterizzato dal conferimento di una vasta delega al legislatore ordinario in materia di autonomia finanziaria delle Regioni.

A favorire, infatti, la scelta di rimandare le decisioni sostanziali in materia di finanza pubblica a successivi interventi attuativi del legislatore ordinario, contribuì anche un altro peculiare atteggiamento che parimenti si avverte analizzando i lavori preparatori.

Ci si riferisce alla diffusa percezione che il problema della finanza regionale fosse “serio” e tecnicamente “complesso”⁵⁸, tanto da richiedere competenze tecniche specifiche.

In ragione di ciò da una parte risultava evidente come il riconoscimento dell'autonomia finanziaria alle Regioni costituisse un passaggio imprescindibile per il reale edificarsi dell'autonomia regionale, dall'altra però prevalse tra i costituenti un senso di inadeguatezza⁵⁹ rispetto alla possibilità di una compiuta definizione della materia, che portò per un verso a riporre nei c.d. “tecnici”⁶⁰ notevoli aspettative circa il loro apporto, per l'altro a rimandare a successivi atti di normazione primaria la reale definizione delle forme e dei limiti dell'autonomia finanziaria regionale.

Invero peraltro, il contributo di tali “tecnici” - ancorché chiamati ad intervenire ripetutamente ed ascoltati dai colleghi con grande considerazione – non fu mai tale da

⁵⁸ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Commento all'art. 119 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983, pag. 341.

⁵⁹ Emblematico in tal senso è il discorso pronunciato dall'on. Nitti l'11 luglio 1947, quando Egli affermò chiaramente “nessuno di noi, in questo momento, è preparato a fare progetti concreti sulla finanza regionale”.

⁶⁰ Venivano così chiamati non già soggetti a cui era conferito un vero e proprio incarico (anche se nella seduta del 29 luglio 1946 fu anche proposto di raccogliere consulenze esterne, ma la richiesta non trovò accoglimento), ma membri della Sottocommissione e dell'Assemblea i quali si riteneva possedessero maggiore *expertise* in materia di finanza pubblica.

offrire soluzioni articolate ma, quasi al contrario, servì a confermare la complessità della questione⁶¹.

Lo stesso on. Gaspare Ambrosini, che, come riferito nel precedente capitolo, fu in Assemblea costituente il padre ispiratore del regionalismo italiano, dando il massimo contributo individuale alla formulazione delle norme sulle autonomie, soprattutto nella decisiva fase della Commissione dei Settantacinque⁶², non seppe offrire alla questione finanziaria un contributo decisivo, arrivando a definire, nella relazione di apertura del 27 luglio 1946, quella della finanza regionale come “*la questione forse più spinosa*” dell’intero titolo V, parte II, della Costituzione, limitandosi dunque a proporre l’affermazione dei principi di riferimento.

Successivamente, nella relazione all’Assemblea del 4 giugno 1947, lo stesso on. Ambrosini affermò *claris verbis* che “*noi non ci riteniamo nella possibilità di risolvere il problema anche nei dettagli*” e che “*ci siamo qui limitati a stabilire il principio, cioè a riconoscere l’autonomia finanziaria della regione*”⁶³.

Infine, a rendere ancor meno pregnante e precettivo l’originario disposto costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale, vigente fino al 2001, vi fu un ulteriore elemento ricavabile dai lavori preparatori dell’art. 119 Cost.: si fa riferimento alla scelta, fatta propria dall’Assemblea, di effettuare il rinvio per la specificazione dei principi di autonomia finanziaria regionale e coordinamento della finanza pubblica non già ad una legge costituzionale, come pure era espressamente previsto nel progetto iniziale approvato il 28 novembre 1946 dalla seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione⁶⁴, ma ad una legge ordinaria dello Stato.

⁶¹ Ne dà conto U. ALLEGRETTI, Commento all’art. 119 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983, pag. 342.

⁶² V. U. ALLEGRETTI, Commento all’art. 119 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983, Branca pag. 345.

⁶³ La relazione di Ambrosini è riprodotta nel volume *Ordinamento regionale* cit., pag. 78 e ss.

⁶⁴ L’art. 8 di tale articolato prevedeva che “*La regione ha autonomia finanziaria. Una legge costituzionale ne determinerà i limiti, coordinandola con l’ordinamento tributario dei comuni e dello Stato. (..)*” Il testo del primo comma dell’art. 119 presentato dalla Commissione dei Settantacinque all’Assemblea

Tale decisione, giustificata in un importante discorso dell'on. Ruini in ragione della dichiarata esigenza di attribuire alla disciplina finanziaria la dovuta flessibilità⁶⁵, confermava invero la volontà di non dar vita a forme di autonomia finanziaria regionale costituzionalmente garantite e tutelabili⁶⁶ anche innanzi al Giudice delle leggi.

La scelta per cui optò il costituente, dunque, fu nel senso di lasciare sostanzialmente indeterminata la disciplina costituzionale, rimettendo alle scelte del legislatore ordinario statale, di fatto, tutte le decisioni in ordine alla reale portata e ai limiti dell'autonomia finanziaria regionale⁶⁷.

Un'ultima caratteristica che emerge dall'esame dei lavori preparatori in materia di finanza regionale va individuata nella circostanza che, rispetto a tale tematica, non si formarono chiare posizioni dei partiti politici presenti nell'Assemblea costituente⁶⁸,

Costituente per l'approvazione risulterà peraltro identico a quello definitivo salva proprio l'indicazione di "leggi costituzionali" in luogo di "leggi della Repubblica".

Anche nel testo approvato il 9 dicembre 1946, che sostituiva quello sopra riportato, approvato il 28 novembre, si legge: "La Regione ha autonomia finanziaria. Questa sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale che, coordinandola con la finanza dello Stato e dei Comuni, dovrà essere ispirata a criteri di redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale".

Da ultimo anche l'art. 113 del progetto definitivo di Costituzione approvato dalla Commissione recitava: "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi costituzionali che la coordinano con la finanza dello Stato e dei Comuni"

⁶⁵ Discorso dell'on. Ruini dell' 11 luglio 1947. In questa prospettiva, il declassamento gerarchico della fonte delegata a declinare il principio dell'autonomia finanziaria regionale era giustificato dall'esigenza di evitare che anche minime modificazioni dei tributi assegnati alle Regioni richiedessero l'attivazione della complessa procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

⁶⁶ L'eventuale definizione del concetto di autonomia finanziaria tramite una legge costituzionale avrebbe infatti da una parte limitato, *in subiecta materia*, la discrezionalità del legislatore ordinario statale, dall'altra avrebbe consentito – conseguenza invero assai rilevante - alle Regioni di far valere le proprie prerogative in tema di autonomia finanziaria innanzi alla Corte costituzionale.

⁶⁷ A riguardo L. PALADIN, in "Diritto regionale" Padova Cedam, parte I, cap IV, sottolinea che la ferita all'autonomia finanziaria regionale nell'assetto scaturente dalla Costituzione del 1948 è resa palese dalla circostanza che "la soluzione dei problemi dell'autonomia finanziaria non va ricercata nei giudizi di legittimità costituzionale, ma resta riservata – in ultima analisi – alle scelte politiche del legislatore ordinario".

⁶⁸ Per es. l'on. liberale Einaudi, cui si deve il maggior contributo nella formulazione del dettato normativo in argomento, si mostrò fermo e risoluto sul principio di esclusione dei dazi per le Regioni ma poi, dovendosi esprimere sul tema dell'autonomia finanziaria regionale, assunse posizioni titubanti e persino ambigue, affermando che "deve essere attribuita alla regione una certa lata facoltà di stabilire le imposte che non sono negate espressamente" – 27 luglio 1946. Il medesimo esponente liberale arrivò più avanti (v. Commissione dei Settantacinque, seduta del 17 gennaio 1947) a contestare un'eccessiva espansione dell'autonomia finanziaria regionale per "l'impressione che il progetto in alcune parti vada contro alle esigenze più profonde dell'economia moderna", dominata "da enti che sono super statali". Vanoni, anch'esso ritenuto particolarmente esperto in materia di scienza delle finanze, si limitò a proporre il rinvio ad una successiva legge costituzionale.

quanto piuttosto dibattiti articolati sulla base di posizioni personali e in ogni caso caratterizzati da scarsa attitudine propositiva e potenzialità decisionale.

La stessa Corte costituzionale, che nella sentenza n. 271/1986 ha tentato di attingere ai lavori preparatori al fine di individuare un significato normativamente apprezzabile dell'autonomia finanziaria regionale sancita dall'art. 119 Cost., ha dovuto riscontrare che *“i lavori preparatori della Costituzione, diffusi ma incerti su questa materia, non rivelano segni concludenti sul punto; può osservarsi, però, che il rinvio ad interventi futuri del legislatore ordinario era diretto ad assicurare la più agevole modificabilità della normativa finanziaria, in coerenza con lo scopo di adeguare la finanza locale alla riforma tributaria generale, che non poteva realizzarsi - si affermava - né con la Costituzione, né con leggi costituzionali.”*

2.1 Riflessioni sui lavori preparatori

Esaminando i lavori preparatori dell'originario art. 119 Cost. si riscontra dunque la presenza, tra i membri dell'Assemblea costituente, di un sentimento di diffusa preoccupazione e di scarsa chiarezza in ordine alle scelte da prendere, tanto che in dottrina si è parlato di *“atteggiamenti di non linearità, di impreciso compromesso, di rinvio ad interventi futuri del legislatore, che inficiano la conclusività e autorevolezza sostanziale dell'art. 119 Cost.”*⁶⁹

Considerato quanto sin qui esposto con riferimento alle vicende genetiche dell'originario art. 119 Cost. e segnatamente del principio dell'autonomia finanziaria regionale, si comprende perché un'autorevolissima dottrina sia giunta, condivisibilmente, ad affermare che *“per pochi altri articoli della Costituzione è vera*

Anche i rappresentanti dei grandi partiti non furono in grado di proporre soluzioni precise: il democristiano Piccioni, quale posizione del suo partito, propose (31 luglio 1946) di individuare tra i criteri direttivi quello dell'“*autosufficienza finanziaria*”, poi mutato in “*sufficiente autonomia finanziaria*” e infine, dopo l'intervento di Einaudi, in “*autonomia finanziaria*” (1 Agosto 1946).

Anche gli esponenti socialisti e comunisti mostrarono verso questo tema atteggiamenti freddi e perplessi.
⁶⁹ U. ALLEGRETTI, Commento all'art. 119 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1983, pag. 342.

come per l'art. 119 la considerazione che all'oscurità delle disposizioni di legge sogliono corrispondere nelle dichiarazioni dei titolari degli organi legislativi, contraddizioni e incertezze ancora più profonde. (...) Oscuro esso [l'art. 119 Cost.], oscuri e inconcludenti i suoi lavori preparatori”⁷⁰.

Nondimeno, se è vero che dall'analisi dei lavori preparatori non sembrano ricavarsi elementi utili sul piano esegetico al fine di comprendere l'esatta portata precettiva dei principi affermati dall'art. 119 Cost. (con particolare riferimento al significato dell'affermazione costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale) – atteso che, come più volte detto, i costituenti preferirono optare per l'adozione di mere enunciazioni di principio, demandando al legislatore ordinario dello Stato il compito di riempire tali enunciazioni programmatiche di contenuto - tali lavori preparatori si rivelano invece assai utili per comprendere e mettere a fuoco i problemi sottesi alla materia *de qua*, lasciati irrisolti dal testo costituzionale.

L'esame dei lavori preparatori porta infatti a riscontrare, invero sorprendentemente, una tendenziale coincidenza tra i termini delle questioni che si trovavano a dover affrontare i padri fondatori nel biennio 1946 – 1947⁷¹ – questioni poi non risolte dalla Carta del 1948 né, come si vedrà a breve, dalla sua legislazione attuativa - e i termini delle problematiche attuali in materia di autonomia finanziaria regionale, problematiche che a partire dagli anni '90 hanno animato e continuano ad animare un ampio dibattito pubblico, sovente ricondotto alla già richiamata (ed imprecisa) nozione di “federalismo fiscale”, tanto da portare alla (anch'essa mai attuata) novella costituzionale del 2001 e da ultimo alle recenti modifiche del 2012, a piena conferma della sussistenza di problematiche mai risolte nella materia in trattazione.

⁷⁰ L. PALADIN, in Noviss. Dig. It., voce *Lavori preparatori*, pag. 480.

⁷¹ Si pensi, *in primis*, al rapporto tra autonomia finanziaria delle Regioni e coordinamento finanziario da parte dello Stato nonché all'assenza di una reale nozione costituzionale, di carattere definito e vincolante, di autonomia finanziaria delle Regioni.

3. L'autonomia finanziaria regionale: contenuti prescrittivi e termini del dibattito dottrinale.

Per le ragioni suesposte, i lavori dell'Assemblea costituente in materia di finanza regionale non diedero dunque vita ad un dettato normativo chiaro e pregnante.

Così – come detto - l'art. 119 nella sua originaria formulazione si limita a prevedere, al comma 1, che “*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni*”; il comma 2 sancisce che “*alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali*”; il comma 3 infine, per quanto qui rileva, dispone che “*per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali*”⁷².

Sul possibile significato precettivo della generica – ma pur sempre assertiva - enunciazione di cui al comma 1, si è molto discusso.

Ci si è, in particolare, interrogati in dottrina su quali conseguenze giuridiche potessero derivare dall'affermazione, nei termini suesposti, di un principio costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario.

A riguardo, notevoli sono stati gli sforzi della scienza giuridica volti ad attribuire un significato giuridicamente apprezzabile all'affermazione secondo cui “*Le Regioni hanno autonomia finanziaria*”.

Il panorama scientifico appare così, sul punto, vasto e caratterizzato da approcci differenti, che possono tuttavia essere ricondotti, in via di semplificazione, a due grandi prospettive.

⁷² L'art. 119 Cost. è completato dalla previsione di cui al comma 4, secondo cui “*La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica*”, ma l'argomento esorbita dalla prospettiva di indagine del presente lavoro.

Secondo una prima prospettiva esegetica⁷³, dal disposto dell'originario art. 119, comma 1, Cost. discendeva il potere, in capo alle Regioni ordinarie, di autodeterminare le proprie entrate e di riscuoterle su base regionale, con l'unico limite rappresentato dall'esigenza – a cui avrebbe provveduto la legge statale – di coordinare tali attività impositive con la finanza degli altri livelli di governo.

Sulla scia di questo approccio interpretativo, è stato sostenuto che i limiti apponibili – da parte del legislatore statale - all'autonomia finanziaria regionale, segnatamente sul fronte del potere di entrata⁷⁴, coincidessero con quei “*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”, richiamati dall'art. 117 Cost., all'interno dei quali poteva esplicitarsi, nel disegno originario del Titolo V parte II della Costituzione, l'autonomia legislativa regionale nelle materie a competenza concorrente.

Secondo questa dottrina, il Costituente avrebbe dunque, con l'art. 119 Cost., codificato una potestà equivalente a quelle legislative di carattere concorrente di cui all'originario art. 117, comma 1, Cost., con la conseguenza che le disposizioni legislative statali di coordinamento - la cui sfera d'azione era da interpretarsi restrittivamente - non avrebbero potuto travalicare il confine proprio dei principi fondamentali o delle c.d. leggi cornice, secondo il medesimo schema delineato dal citato art. 117, comma 1, Cost. nel suo dettato originario.

Al fine di asseverare tale tesi, la medesima dottrina sottolineava poi che la Costituzione non si è limitata ad affermare genericamente il principio dell'autonomia finanziaria regionale, ma si è spinta “ben oltre”, nell'intento di ridurre la sfera di discrezionalità della fonte normativa sub-costituzionale, vincolando la medesima ad attribuire alle Regioni “*tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai [propri] bisogni ... per le spese necessarie ad adempiere le .. funzioni normali*” (comma 2).

⁷³ La tesi è stata sostenuta, pur con diverse accezioni, da diversi autori. Si veda per tutti M. BERTOLISSI in “*L'autonomia finanziaria regionale*” cit.; v. anche DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE, ZACCARIA in *Rivista trimestrale*, 1971, pagg. 727 e ss.; MORETTI, *La potestà*, pagg. 59 e ss.

⁷⁴ L'autonomia finanziaria regionale viene solitamente declinata in due elementi: il potere autonomistico legato alla provvista (potestà impositiva) e quello legato all'utilizzazione dei mezzi finanziari (capacità di spesa). Cfr. F. MASTRAGOSTINO in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI “*Le autonomie territoriali*” – Bologna - Il mulino – ed. 1991 pag. 320.

Di talché questa dottrina rimarcava altresì la diversa profondità del rinvio operato dalla Costituzione alla fonte sub-costituzionale in materia di finanza delle Province e dei Comuni da una parte e delle Regioni dall'altra: nel primo caso, atteso il tenore letterale dell'originario art. 128 Cost.⁷⁵, sarebbe stata infatti legittima e ammissibile anche una legge ordinaria che avesse delineato un sistema finanziario interamente composto da trasferimenti statali vincolati, mentre nel secondo caso il legislatore statale sarebbe stato obbligato, alla luce del disposto dell'art. 119 Cost., a prevedere, accanto alle compartecipazioni ai tributi erariali, anche, necessariamente, specifici strumenti di autonomia tributaria ("*tributi propri*") nella diretta disponibilità delle Regioni⁷⁶.

Una parte della dottrina riconducibile al filone in trattazione⁷⁷, inoltre, nella convinzione che dalla Costituzione derivasse ancor più significativa tutela delle prerogative finanziarie regionali, ha sostenuto che, ai sensi dell'originario art. 119 Cost., non vi fosse nemmeno l'esigenza della previa emanazione della legge statale di coordinamento – chiamata *in primis* a ripartire le materia imponibili tra Stato e Regioni – affinché le Regioni potessero esercitare il proprio potere di autodeterminazione delle entrate e dei tributi propri all'interno del territorio regionale⁷⁸.

All'approccio dottrinale sopra sinteticamente riportato, se ne è contrapposto tuttavia un altro che – giova anticiparlo – ha finito per prevalere tanto nella prassi normativa quanto nella giurisprudenza costituzionale.

⁷⁵ Art. 128 Cost. (testo originario): "*Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.*"

⁷⁶ Con riferimento a questo rilievo v. anche F. MASTRAGOSTINO in S.BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO "*Le regioni*" - Bologna - Il mulino 1997pag. 272 e ss.

⁷⁷ Così si esprime in particolare, nel più significativo tentativo dottrinale di attribuire all'autonomia finanziaria regionale una reale portata costituzionale, M. BERTOLISSI in "*L'autonomia finanziaria regionale*" cit. pag..346.

⁷⁸ La tesi tuttavia, come si vedrà in seguito, è stata smentita dalla Corte costituzionale, che *ex plurimis* nella sent. 214/1987, ha affermato che "*in mancanza di una legge statale che attribuisca alla regione un determinato tipo di tributo e delimiti il potere impositivo regionale riguardo ad esso, l'autonomia tributaria regionale non può legittimamente esplicarsi*".

Infatti, sulla scorta di una diversa (e invero quasi opposta) prospettiva interpretativa, un'altra parte della dottrina⁷⁹ ha invece sottolineato come il dettato dell'art. 119 comma 1 Cost. – e segnatamente l'espressione “*nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica*” – diverga in realtà da quello dell'art. 117 Cost. (nel quale si parla solo di “*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”), dando dunque vita ad una forma di regolamentazione statale potenzialmente ben più pregnante ed invasiva rispetto a quella di cui alle materie legislative a competenza concorrente.

Sulla base di questo approccio ermeneutico, si è dunque sostenuto che dalle espressioni contenute nell'art. 119 – di cui si è, in questa prospettiva esegetica, notata la similitudine con quelle di cui all'art. 128 Cost. nella parte in cui, riferendosi all'estensione dell'autonomia riconosciuta a Province e Comuni, si afferma che essa si svolge nei limiti “*dei principi fissati da leggi generali della Repubblica*” – deriverebbe di fatto la rimessione al legislatore ordinario statale del compito di definire per intero il contenuto dell'autonomia finanziaria regionale – *sub specie* con riferimento ai poteri e alle facoltà di determinazione delle entrate - godendo dunque il medesimo legislatore centrale di vasta discrezionalità al riguardo.

Come si vedrà di seguito, nel contesto ordinamentale precedente alla riforma costituzionale del 2001, ha prevalso - tanto nella prassi legislativa quanto nella giurisprudenza costituzionale - questa seconda prospettiva esegetica, finendo l'autonomia finanziaria regionale per configurarsi come un principio affermato da fonti di rango costituzionale solo in termini generici e programmatici, la cui definizione *qualitativa e quantitativa* è stata di fatto rimessa *in toto*, nella vigenza dell'originario art. 119 Cost., alle scelte discrezionali del legislatore ordinario statale⁸⁰.

⁷⁹ L. PALADIN, *La potestà*, pagg. 208 e ss.; V. BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, pag. 51; L. PALADIN, *La potestà*, pagg. 208 e ss.

⁸⁰Peraltro si vedrà nel prosieguo del presente lavoro come i termini del dibattito dottrinale sopra riportato sono tornati di vivissima attualità anche a seguito dell'emanazione dell'art. 119 Cost. introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001.

4. L'attuazione legislativa dell'originario art. 119 Cost. e la creazione di un sistema a prevalente finanza derivata

In presenza di disposizioni costituzionali, come visto, sostanzialmente programmatiche, generiche e non precettive, è stato il legislatore ordinario a delineare, in sede di attuazione, la natura, i confini e i caratteri dell'autonomia finanziaria regionale sancita dall'art. 119 Cost.

A riguardo, atteso il noto ritardo con cui si è data attuazione in Italia al disegno istituzionale regionale previsto dalla Carta fondamentale del 1948⁸¹, anche in relazione all'autonomia finanziaria si è dovuto attendere oltre due decenni perché il legislatore provvedesse a regolare organicamente la materia, provvedendo in tal senso solo con la legge n. 281 del 1970 recante *“Provvedimenti finanziari per l'attuazione dell'ordinamento regionale e delega legislativa al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle Regioni nelle materie di loro competenza ex art. 117, (I comma) della Costituzione.”*

Prima di esaminare i contenuti di tale provvedimento legislativo, giova premettere che in dottrina⁸² l'attuazione legislativa dell'originario art. 119 Cost. è stata scomposta, dal punto di vista evolutivo, in quattro distinte fasi, accomunate dal prevalere di una comune interpretazione riduttiva dei principi autonomistici in materia di finanza regionale affermati in senso programmatico dall'art. 119 Cost.

Segnatamente sono state individuate le seguenti fasi:

- 1) una prima fase, che prende avvio con la citata legge n. 281 del 1970, caratterizzata da un orientamento fortemente riduttivo del potere delle Regioni di autodeterminazione delle entrate, con limitazione sostanziale dei poteri impositivi delle medesime;

⁸¹ E' noto che il sistema istituzionale regionale è divenuto operativo solo negli anni '70. Sulle vicende relative ai ritardi nell'attuazione dell'ordinamento regionale si veda l'interessante ricostruzione di S.BARTOLE in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI *“Le autonomie territoriali”* – Bologna - Il mulino – ed. 1991 pag. 19 e ss.

⁸² Cfr. F. MASTRAGOSTINO n S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI *“Le autonomie territoriali”* – Bologna - Il mulino – ed. 1991 pag. 320 e ss. V. anche F. MASTRAGOSTINO in . BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO *“Le regioni”* - Bologna - Il mulino 1997pag. 274 e ss.

- 2) una seconda fase, sovente individuata nel periodo 1976 – 1981, caratterizzata dall’emanazione di una serie di provvedimenti legislativi⁸³; che, pur confermando il quadro delineato sub 1), conferivano maggiore certezza e consistenza, quantomeno quantitativa, alle entrate regionali;
- 3) una terza fase, individuata nel periodo 1982 – 1990, in cui si riscontra un arretramento della disciplina finanziaria delle Regioni, che diviene oggetto di un complesso e disordinato insieme di disposizioni, per lo più contenute in leggi finanziarie annuali, non coordinate tra loro e prive di una visione coerente e sistematica, connesse per un verso alle sempre più sentite esigenze di contenimento della spesa pubblica e all’altro alla necessità di finanziare alcuni interventi in settori ritenuti (dallo Stato) strategici;
- 4) una quarta e ultima fase – individuata a far tempo dal 1990 e che ha anticipato una parte dei contenuti della novella costituzionale del 2001 – in cui il legislatore, che è apparso vieppiù consapevole della necessità di una riforma organica della finanza regionale verso un sistema che favorisse responsabilizzazione e autonomia delle Regioni medesime, in coerenza con i principi (programmatici) di cui al dettato costituzionale, ha introdotto successive disposizioni volte a riconoscere, almeno negli intenti, *“una più ampia autonomia impositiva in adempimento del precetto di cui al secondo comma dell’art. 119”*⁸⁴.

a) I tributi propri delle Regioni

⁸³ Cfr. Legge 10 maggio 1976 n. 356 e d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

⁸⁴ Cfr. art. 6 Legge n. 158 del 1990.

Ciò premesso, occorre evidenziare che la citata legge n. 281 del 1970 – sopravvissuta fino agli anni '90 quale principale provvedimento organico in materia di finanza regionale - delineò un sistema caratterizzato da una spiccata compressione dell'autonomia sul fronte dei poteri di entrata e dalla creazione di un sistema di finanza regionale sostanzialmente derivata, basata principalmente sui trasferimenti da parte dello Stato.

In primo luogo tale legge - che avrebbe dovuto nelle intenzioni espresse del legislatore istituire e regolamentare i c.d. “tributi propri” delle Regioni menzionati dall'art. 119 comma 2 Cost.⁸⁵ - finì invece per attribuire alle Regioni ordinarie, qualificandoli come “tributi propri”, quattro tributi (tassa di circolazione, tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, tassa sulle concessioni regionali, imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile) che, oltre a determinare un gettito invero modesto⁸⁶, erano di fatto direttamente disciplinati, nel dettaglio, tramite disposizioni statali immodificabili dalle Regioni, comprimendo così ogni significativo spazio per l'esercizio dell'autonomia tributaria regionale.

Infatti, ancorché qualificate come “tributi propri”, le succitate fattispecie tributarie rimanevano comunque disciplinate, in tutti gli elementi essenziali⁸⁷, dalla sola legge dello Stato: al legislatore regionale era sostanzialmente riservata solo la facoltà di determinare le aliquote entro stringenti limiti massimi e minimi prestabiliti dalla legge

⁸⁵ E' noto che la questione della qualificazione dei tributi propri regionali, lungi dall'aver trovato pacifica soluzione, diverrà poi oggetto di dibattiti (e mutamenti di prospettiva) in sede di giurisprudenza costituzionale, per i quali si rimanda agli appositi approfondimenti. Con riferimento alla definizione di “tributo proprio regionale” appare tuttavia opportuno menzionare sin d'ora i primi pronunciamenti della Corte costituzionale (sent. 271/1986 e sent. 138/99), nei quali la Corte affermò il principio – poi superato - per cui il tributo “proprio” regionale ex art. 119 Cost. è il tributo “*istituzionalmente destinato ad alimentare la finanza delle Regioni*”, ancorché istituito da legge dello Stato.

⁸⁶ Tali entrate tributarie coprivano nel 1973 circa l'11 % del totale delle entrate regionali. Negli anni successivi la quota parte dell'insieme delle fonti di finanziamento proveniente dal segmento tributario scese sino al 1,7% del totale delle entrate nel 1980, al 1,3 % nel 1984 e al 1,4 % nel 1986. Cfr. F. MASTRAGOSTINO cit. pag. 322; V. anche F. MASTRAGOSTINO in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO “*Le regioni*” - Bologna - Il mulino 1997 pag. 272 e ss.

⁸⁷ Definizione dei soggetti passivi, delle basi imponibili e delle aliquote – massime e minime – di riferimento. V. artt. 1-4 L. 281/70.

centrale, oltre al potere di regolare la disciplina dei ricorsi esperibili avverso i relativi atti di accertamento e riscossione⁸⁸.

Inoltre con riferimento agli aspetti quantitativi – che nella materia in trattazione assumono rilievo pregnante - l'ammontare delle risorse provenienti dalle fonti tributarie summenzionate risultava limitatissimo: a riguardo, si pensi che nel 1980 i proventi derivanti dal segmento tributario rappresentavano soltanto l' 1,7% del totale delle entrate delle Regioni⁸⁹.

b) Il fondo comune e il Fondo di sviluppo

Come visto, l'originario art. 119, comma 2, Cost., individuava le fonti di finanziamento delle Regioni, necessarie ad adempiere alle funzioni normali delle medesime, oltre che nei tributi propri, in quote di tributi erariali (c.d. tributi devoluti): alla luce di ciò, la legge n. 281/70 ha provveduto dunque ad individuare i tributi erariali sui quali si sarebbe effettuata la compartecipazione regionale e ad istituire un "*fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo*"⁹⁰.

In particolare, l'art. 8 di tale legge ha così previsto che la quota parte di sei tributi erariali, espressamente elencati⁹¹, riscossi nel territorio delle varie Regioni, venisse versata nel c.d. "*Fondo comune*", istituito nello stato di previsione del

⁸⁸ L PALADIN, in *Diritto regionale* cit., pag. 246., ha osservato come il potere di regolamentare la disciplina dei ricorsi proponibili avverso i relativi atti di accertamento e riscossione risultasse "*il solo aspetto del procedimento d'imposizione che venga autonomamente regolato dalle Regioni ordinarie*".

⁸⁹ Cfr. F. MASTRAGOSTINO cit. pag. 322; V. anche F. MASTRAGOSTINO in . BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO "*Le regioni*" - Bologna - Il mulino 1997 pag. 272 e ss.

⁹⁰ Cfr. art. 9 legge n. 287/70.

⁹¹ Si tratta in particolare del:

- a) 15 per cento dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi;
- b) 75 per cento dell'imposta di fabbricazione e dei diritti erariali sugli spiriti;
- c) 75 per cento dell'imposta di fabbricazione sulla birra;
- d) 75 per cento delle imposte di fabbricazione sullo zucchero; sul glucosio, maltosio e analoghe materie zuccherine;
- e) 75 per cento dell'imposta di fabbricazione sui gas incondensabili di prodotti petroliferi e sui gas resi liquidi con la compressione;
- f) 25 per cento dell'imposta erariale sul consumo dei tabacchi.

Ministero del Tesoro e da ripartirsi tra le varie Regioni con decreto del Ministero del Tesoro medesimo, di concerto con quello delle Finanze, sulla base di parametri e criteri perequativi stabiliti, in sede di prima applicazione, dalla medesima legge n. 281 del 1970 (in sintesi: popolazione residente, superficie di ciascuna Regione, grado di disoccupazione, tasso di emigrazione)⁹².

Il medesimo art. 8 della legge n. 281 del 1970 disponeva poi che con successiva legge, da emanarsi non appena l'Istat avesse elaborato e pubblicato i dati relativi alla distribuzione regionale del reddito nazionale e comunque entro due anni, sarebbero stati riveduti i criteri di ripartizione del fondo comune, osservando il principio di una perequazione in ragione inversamente proporzionale al reddito medio pro capite di ciascuna Regione. Tale operazione di revisione non è tuttavia mai intervenuta.

Occorre sin d'ora evidenziare che il citato *Fondo comune*⁹³, istituito con la legge n. 281 del 1970, risultava di fatto posto sotto il totale ed esclusivo controllo dello Stato; inoltre in esso le risorse perdevano ogni elemento di territorialità.

⁹² Art. 8, comma 5, L. 281/70: “*Il fondo comune è ripartito fra le Regioni a statuto ordinario con decreto del Ministro per il tesoro di concerto con quello per le finanze nel modo seguente:*

A) *per i sei decimi, in proporzione diretta alla popolazione residente in ciascuna Regione, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica relativi al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione;*

B) *per un decimo in proporzione diretta alla superficie di ciascuna Regione, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica relativi al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione;*

C) *per i tre decimi, fra le Regioni in base ai seguenti requisiti:*

a) *tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale, relativo al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica;*

b) *grado di disoccupazione, relativo al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione, quale risulta dal numero degli iscritti nelle liste di collocamento appartenenti alla prima e seconda classe, secondo i dati ufficiali rilevati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale;*

c) *carico pro capite dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo posta in riscossione mediante ruoli nel penultimo anno antecedente a quello della devoluzione quale risulta dai dati ufficiali pubblicati dal Ministero delle finanze. Con l'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria, il carico pro capite sarà riferito ad altra imposta corrispondente.*

La determinazione delle somme spettanti alle Regioni sui tre decimi del fondo è fatta in ragione diretta della popolazione residente, quale risulta dai dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica, relativa al penultimo anno antecedente a quello della ripartizione, nonché in base alla somma dei punteggi assegnati a ciascun requisito nella tabella annessa alla presente legge.

Al pagamento delle somme spettanti alle Regioni, il Ministero del tesoro provvede bimestralmente con mandati diretti intestati a ciascuna Regione.”

⁹³ La disciplina del *fondo comune* è poi stata oggetto di modifiche legislative e correzioni nel corso del tempo: si vedano a riguardo l'art. 3, L. 10 maggio 1976, n. 356, l'art. 7, L. 27 dicembre 1983, n. 730 e l'art. 17, D.L. 28 dicembre 1989, n. 415. Vedi, infine, l'art. 10, L. 29 dicembre 1990, n. 407.

Nondimeno, tale fondo fu individuato dal legislatore ordinario come fondo “base” per finanziare le funzioni ordinarie delle Regioni, benché l’art. 119, comma 2, Cost. prevedesse che tale funzione fosse svolta anche dai c.d. “tributi propri”, strumenti finanziari espressione dell’autonomia finanziaria di entrata delle Regioni.

Con riferimento inoltre ai *contributi speciali*, espressamente contemplati dall’art. 119, co.3, Cost.⁹⁴ quale ulteriore strumento straordinario e perequativo di finanziamento delle Regioni, l’art. 12 della legge n. 281/70 disponeva che essi dovessero avere carattere aggiuntivo rispetto ai finanziamenti volti a coprire le spese normali delle Regioni, rimandando ad apposite successive leggi il compito di provvedere all’assegnazione puntuale di siffatti contributi alle Regioni, in coerenza con le indicazioni del programma economico nazionale e degli eventuali programmi di sviluppo regionali, e “*con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno*”.

Se tale assetto fosse stato effettivamente confermato, i contributi speciali avrebbero avuto, in coerenza con il dettato costituzionale (che fa riferimento a “*scopi specifici*”), carattere *una tantum* e sarebbero stati destinati ad interventi specifici, di carattere precipuamente perequativo.

Senonché l’art. 9 della medesima legge n. 281/70 prevedeva contestualmente, con una disposizione aggiunta nelle ultime fasi del dibattito parlamentare, che nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica venisse istituito un *Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo*, il cui ammontare veniva determinato per ogni quinquennio dalla legge di approvazione del programma economico nazionale. Si prevedeva altresì che tale fondo venisse assegnato alle Regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base di criteri determinati annualmente dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, “*con particolare riguardo [ancora una volta] alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno*”.

⁹⁴ “*Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali*”.

Tale fondo, immediatamente operativo (a differenza dei contributi speciali ex art. 12 L. 281/70, la cui introduzione era come visto rimessa a successivi provvedimenti legislativi), determinò di fatto il sostanziale superamento del criterio della specialità degli interventi finanziari di carattere perequativo, di competenza dello Stato, previsti dall'art. 119, comma 3, Cost., rendendo ordinario e periodico un ulteriore strumento di finanziamento posto sotto il totale e discrezionale controllo dello Stato.

c) **I fondi settoriali a destinazione vincolata**

Soprattutto, a completare il quadro sin qui tracciato – che determinò una forte compressione dell'autonomia finanziaria regionale e il corrispondente espandersi di strumenti di finanziamento posti sotto il controllo dello Stato anche nelle materie di competenza delle Regioni - va segnalata l'adozione, a seguito dell'emanazione della legge quadro n. 281/70 (e benché né essa né il dettato costituzionale vi facesse alcun riferimento), di molteplici atti normativi statali volti ad istituire *fondi settoriali a destinazione vincolata*, finalizzati a finanziare interi settori di spesa di competenza delle Regioni⁹⁵.

Tali fondi - il più importante dei quali fu il Fondo Sanitario Nazionale, istituito con la Legge n. 833/1978⁹⁶ - si configuravano come specifici finanziamenti assegnati alle Regioni con stringente vincolo di destinazione delle risorse, determinando così una forte riduzione dell'autonomia anche sul versante della spesa e una rilevante ingerenza dello Stato nell'autonomia (non solo finanziaria) regionale.

Infatti a partire dal 1973 (primo anno intero di funzionamento delle Regioni), tramite l'istituzione di siffatti fondi settoriali a destinazione vincolata, il legislatore statale ha di fatto provveduto ad individuare i principali settori strategici di intervento

⁹⁵Tali fondi settoriali a destinazione vincolata hanno assunto nel corso del tempo enorme rilevanza, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo: il fenomeno ha infatti riguardato moltissimi settori, tra i quali gli asili nido, le comunità montane, i consultori familiari, le attività agricole, la tutela delle acque, l'edilizia scolastica, il trasporto pubblico locale e – soprattutto – il settore sanitario.

⁹⁶ Tale fondo finirà per costituire esso solo, da un punto di vista quantitativo, circa l'80 % dei bilanci regionali; v. *infra*.

delle Regioni, dirottando discrezionalmente su di essi le risorse con stringente vincolo di destinazione, stabilendo puntualmente altresì procedure, criteri e modalità di erogazione delle medesime. Tale circostanza rende peraltro palese la già menzionata correlazione intercorrente tra autonomia legislativa/amministrativa e autonomia finanziaria, senza la quale la prima rischia di rimanere lettera morta.

I fondi settoriali a destinazione vincolata hanno così contribuito decisamente a far sì che fossero avocate al solo livello centrale le più rilevanti decisioni sulla destinazione funzionale ed economica della spesa regionale, contribuendo fortemente a dar vita a quel sistema di finanza regionale sostanzialmente derivata e per trasferimenti che ha a lungo caratterizzato l'Italia, favorendo anche la situazione di deresponsabilizzazione delle amministrazioni regionali che la riforma costituzionale del 2001, come si vedrà, ha inteso, almeno negli intenti, modificare.

Anche un semplice sguardo ai dati quantitativi⁹⁷ mostra infatti come tali fondi, che configuravano il massimo dell'ingerenza finanziaria dello Stato nelle prerogative regionali, abbiano costituito, fino all'ultimo decennio del secolo scorso, oltre l'80% delle entrate regionali, relegando ad un ruolo marginale gli strumenti di reperimento delle risorse espressione dell'autonomia regionale, al punto da alterare profondamente l'assetto finanziario delle Regioni come descritto dall'art. 119 Cost.⁹⁸, condizionando le medesime tanto sul fronte dei poteri di provvista quanto su quello della spesa, in apparente discrasia con i principi affermati, pur in senso generale e programmatico, dalla Costituzione.

Non può dunque che essere condivisa l'affermazione dottrinale secondo cui, nella vigenza dell'originario art. 119 Cost., *“le Regioni hanno sempre più assunto i connotati delle agenzie di erogazione di fondi statali e (...) è andato progressivamente a*

⁹⁷ Cfr. F. MASTRAGOSTINO cit. pag. 328.

⁹⁸ Dove, come visto, si afferma (comma 2) che *“alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, (...) per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”*, ponendo su un piano di apparente parità le due fattispecie tributarie.

vanificarsi il ruolo, che dovrebbe competere loro, di sede autonoma di programmazione e di governo di risorse pubbliche”⁹⁹.

Fino agli anni ‘80, dunque – peraltro in un contesto di forte e centralizzata programmazione economica pubblica - l’autonomia finanziaria regionale è stata fortemente limitata e non ha dispiegato effetti sostanziali sul fronte dell’autonomia di entrata.

Un parziale mutamento di prospettiva si verificò tuttavia a partire dalla fine degli anni ‘80: infatti la crescente consistenza del debito pubblico, unitamente ai dissesti della finanza locale e ad una situazione di scarsissima responsabilizzazione sull’autonomia di spesa¹⁰⁰, indussero una parte dell’opinione pubblica e lo stesso legislatore a rivalutare il tema dell’autonomia - e della correlativa responsabilità - finanziaria delle Regioni.

Inoltre, era viepiù avvertita la necessità di sgravare il bilancio dello Stato, nei limiti del possibile, dagli oneri derivanti dal funzionamento e dall’esercizio delle funzioni amministrative intestate agli enti sub-statali, individuando forme autonome di reperimento delle risorse.

Tali elementi diedero vita ad “*un’ampia convergenza*”¹⁰¹ sulla necessità di una riforma della finanza regionale, finalizzata a valorizzare maggiormente l’autonomia politica e amministrativa delle Regioni e a favorirne la responsabilizzazione, anche conferendo maggiori margini di capacità impositiva.

E’ così che dai primissimi degli anni ‘90 si assiste, anche in relazione ai mutamenti normativi, ad una pur parziale inversione di tendenza.

⁹⁹ Cfr. F. MASTRAGOSTINO cit. pag. 328.

¹⁰⁰ Si veda al riguardo PENNETTA cit. pag. 33

¹⁰¹ Ne dà conto F. MASTRAGOSTINO cit. pag. 328.

A tal riguardo occorre da subito segnalare la legge 14 giugno 1990 n. 158 recante “*Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni*”¹⁰².

Tale provvedimento legislativo, pur lontano – occorre chiarirlo sin d’ora - dall’aver consentito un reale dispiegarsi dell’autonomia finanziaria delle Regioni sul fronte dell’entrata¹⁰³, ha tuttavia introdotto alcuni segnali di apertura rispetto al contesto normativo precedente.

In particolare la L. 158/90 ha previsto all’art.1 – anticipando, come si vedrà, con norma di rango ordinario una parte del disposto del futuro art. 119 Cost. introdotto con la Legge costituzionale n. 3 del 2001 - che l'autonomia finanziaria delle Regioni dovesse essere garantita dai seguenti strumenti di finanziamento:

a) tributi propri e quote di tributi erariali accorpati in un *fondo comune* tale da assicurare il finanziamento delle spese necessarie ad adempiere tutte le funzioni normali delle Regioni, compresi i servizi di rilevanza nazionale;

b) trasferimenti dallo Stato per investimenti, accorpati in un *fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo*;

c) eventuali *contributi speciali* per provvedere a scopi determinati e, per le Regioni meridionali, alla valorizzazione del Mezzogiorno;

d) ricorso all’indebitamento, nei limiti delle leggi vigenti.

¹⁰² V. anche art 4 L. 421/92.

¹⁰³ A riguardo si condivide l’osservazione di F. MASTRAGOSTINO in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO “*Le regioni*” - Bologna - Il mulino 1997 pag. 290, secondo cui “*che tale nuovo assetto rappresenti il punto di arrivo dell’auspicata riforma organica della finanza regionale, e che, quindi, il lungo e travagliato processo di riordino possa considerarsi concluso, sembra lecito dubitare. Le prospettive di riordino istituzionale in senso federalista e secondo la logica del c.d. federalismo fiscale inducono, infatti, a ritenere che le misure proposte (..) e la relativa struttura di finanziamento delle Regioni siano inadeguate a rappresentare il diverso atteggiarsi, in un differente contesto, dei rapporti istituzionali e a corrispondere alle rinnovate esigenze operative e finanziarie dei livelli di governo regionale ed anche locale*”.

Inoltre, in relazione ai riferiti tributi individuati dalla legge n. 281 del 1970 come propri delle Regioni, sono stati identificati alcuni meccanismi volti ad ampliare la sfera di intervento delle Regioni medesime¹⁰⁴.

Nella medesima prospettiva – nel senso cioè di un graduale ripensamento dell’assetto di pressoché totale compressione dell’autonomia finanziaria regionale che caratterizzò gli anni dal 1970 al finire degli anni ‘80 e nella direzione di un riconoscimento meno riduttivo dell’autonomia finanziaria regionale – va poi richiamata la legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante “*delega al Governo per l’emanazione di uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni volte alla istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, alla semplificazione degli adempimenti dei contribuenti con la revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, alla istituzione dell’addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche, e al riordino della disciplina dei tributi locali*” ed il conseguente decreto legislativo n. 446/1997 che, in attuazione di essa, istituì l’Imposta regionale sulle attività produttive – Irap - e l’addizionale regionale all’Imposta sul reddito delle persone fisiche – Irpef.

Tali canali di provvista, ancorché ascrivibili al novero dei tributi erariali¹⁰⁵, hanno consentito alle Regioni una maggiore, anche se sempre limitata, possibilità di intervento nella riscossione e modulazione delle entrate, tramite la determinazione delle

¹⁰⁴Segnatamente è stata ridisciplinata la Tassa sulle concessioni regionali(art. 4 L. 158/90), prevedendo che essa si applichi agli atti e provvedimenti, adottati dalle Regioni nell’esercizio delle proprie funzioni o dagli enti locali nell’esercizio delle funzioni regionali ad essi delegate, e conferendo alle Regioni maggiori poteri nella definizione del *quantum*. O ancora in relazione alla tassa automobilistica regionale (art.5) furono corretti gli effetti distorsivi della precedente disciplina, che limitava lo spazio di intervento delle Regioni vincolandolo per un quinquennio alla quota base del corrispondente tributo erariale.

¹⁰⁵La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 296/03, ha chiarito che l’Irap, nonostante il *nomen* di “imposta regionale”, non può considerarsi “*tributo proprio della regione*” ma deve essere qualificato come tributo erariale - come tale ricondotto al sistema tributario dello Stato - atteso che tale imposta è stata istituita ed è interamente disciplinata dalla legge statale (decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446) e che “*alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, [sono] espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo*”.

aliquote applicate sul proprio territorio, pur sempre nei limiti sanciti dalle disposizioni legislative statali.

Da ultimo, prima della riforma costituzionale del 2001, va poi menzionata la riforma operata con Legge n. 133 del 1999, provvedimento con cui fu disposta la soppressione di gran parte dei trasferimenti erariali¹⁰⁶ alle Regioni basati sui citati *fondi settoriali a destinazione vincolata*, e con il successivo D. Lgs n. 56 del 2000 recante “*Disposizioni in materia di federalismo fiscale*”, a cui fu demandato il compito di introdurre nuove forme di finanziamento delle Regioni maggiormente ispirati a principi autonomistici, segnatamente sostituendo i richiamati e ormai soppressi fondi settoriali a destinazione vincolata con il riconoscimento di maggiorazioni sulle compartecipazioni alle imposte erariali, strumenti di finanziamento che non riproponevano gli stringenti vincoli di destinazione succitati.

A valle di tali interventi di riforma intercorsi nella seconda metà degli anni '90, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario risultava così composto:

- 1) Irap;
- 2) Addizionale regionale all'irpef;
- 3) Compartecipazione regionale all'Iva;
- 4) Tributi minori (tassa automobilistica regionale, compartecipazione regionale alle accise sulla benzina, tassa sulle concessioni regionali, tassa per l'occupazione di aree pubbliche, addizionale all'imposta di consumo sul gas metano, tassa per il diritto allo studio universitario, tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi e assimilati, imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili).

¹⁰⁶ V. anche art. 3 legge n. 549/95.

Tali interventi di riforma degli anni '90, peraltro connessi all'attuazione delle c.d. "leggi Bassanini"¹⁰⁷ in materia di decentramento amministrativo, videro dunque come principale elemento di innovazione la soppressione dei fondi settoriali a destinazione vincolata e la loro sostituzione con strumenti finanziari non riproduttivi dei vincoli di destinazione delle risorse, quali precipuamente le compartecipazioni all'Iva, ed introdussero a livello di legislazione primaria alcune delle novità poi consacrate dalla riforma costituzionale del 2001, novità che saranno oggetto di diffusi approfondimenti nei successivi capitoli.

5. Il contributo della giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione all'originario art. 119 Cost. può considerarsi complessivamente – contrariamente a quanto si vedrà in relazione all'art. 119 Cost. introdotto con la novella del 2001 – limitata da un punto di vista quantitativo¹⁰⁸.

Ciò appare connesso, *in primis*, alla più volte richiamata scarsa precettività dell'articolo in commento, inidoneo ad attribuire alle Regioni prerogative in materia di autonomia finanziaria tali da poter essere fatte valere innanzi al Giudice delle leggi e la cui definizione si è svolta sostanzialmente sul piano della legislazione attuativa e non anche su quello della giurisprudenza costituzionale¹⁰⁹.

La poco sopra riferita circostanza appare peraltro confermata dal fatto che si riscontra invece una più ampia giurisprudenza costituzionale in ordine alla potestà finanziaria delle Regioni a statuto speciale¹¹⁰, alle quali – pur esorbitando tali fattispecie dall'oggetto del presente lavoro – sono riconosciute significative forme di autonomia

¹⁰⁷ Legge 15 marzo 1997, n. 59, 2 Legge 15 maggio 1997, n.127 (Bassanini *bis*), 3 Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini *ter*), 4 Legge 8 marzo 1999, n.50 (Bassanini *quater*).

¹⁰⁸ V. Lo osserva anche M.BERTOLISSI in "Autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali" cit. pag. 389.

¹⁰⁹ Come visto L. PALADIN, in "Diritto regionale" Padova Cedam, parte I, cap IV, ha sottolineato a tal riguardo che la ferita all'autonomia finanziaria regionale nell'assetto scaturente dalla Costituzione del 1948 è resa palese dalla circostanza che "la soluzione dei problemi dell'autonomia finanziaria non va ricercata nei giudizi di legittimità costituzionale, ma resta riservata – in ultima analisi – alle scelte politiche del legislatore ordinario".

¹¹⁰Una interessante rassegna è contenuta in CRISAFULLI PALADIN "Commentario breve alla Costituzione" - Padova Cedam 1990 pag. 729.

finanziaria ai sensi dei rispettivi Statuti, fonti di rango superprimario e che dunque pongono preclusioni e limiti, a pena di illegittimità, al legislatore statale¹¹¹.

Con riferimento invece alle Regioni di diritto comune, in presenza di una disciplina normativa, come visto, tanto generica e priva di effetti vincolanti, non è stata nemmeno la giurisprudenza costituzionale, nella vigenza del vecchio art. 119 Cost., ad individuare dei confini precettivi dell'autonomia finanziaria regionale.

La Corte costituzionale non ha infatti mai aderito alle tesi dottrinali, in precedenza richiamate, le quali, al fine di attribuire un significato giuridicamente apprezzabile e vincolante all'affermazione costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale, sostenevano che con l'art. 119 Cost. sarebbe stata codificata una potestà equivalente a quelle legislative di carattere concorrente di cui all'art. 117, comma 1, Cost., con la conseguenza che le disposizioni legislative statali non avrebbero potuto travalicare il confine proprio dei principi fondamentali, secondo il noto schema tracciato dal citato art. 117 Cost.

La giurisprudenza costituzionale precedente alla novella del 2001 non ha infatti mai ricostruito organicamente, in termini vincolanti, la nozione costituzionale di autonomia finanziaria regionale¹¹², sancita quale principio dall'art. 119 Cost., confermando la circostanza che tale norma costituzionale, pur enunciando principi solenni, di fatto non pone al legislatore statale dell'attuazione limiti apprezzabili né determina la sussistenza di aree di autonomia finanziaria costituzionalmente tutelate per le Regioni¹¹³.

¹¹¹ Si veda al riguardo MASTRAGOSTINO cit. pagg. 331 e ss. V. anche F. MASTRAGOSTINO in BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO *“Le regioni”* - Bologna - Il mulino 1997 pag. 291 e ss.

¹¹² Tra le decisioni più rilevanti in tal senso si segnalano: sent. nn. 9/1957, 63/1979, 61 e 62 del 1987, 94/1981, 307/1983, 271/1986, 214/1987, 381/1990, 427/1992, 368/1996.

¹¹³ A tal proposito, si è già menzionato il richiamo che la Corte costituzionale ha fatto, nella sentenza n. 271/1986, ai lavori preparatori dell'art. 119 Cost. muovendo alla ricerca di un significato normativamente apprezzabile da attribuire alla nozione di autonomia finanziaria regionale ed arrivando a concludere che *“i lavori preparatori della Costituzione, diffusi ma incerti su questa materia, non rivelano segni concludenti sul punto; può osservarsi, però, che il rinvio ad interventi futuri del legislatore ordinario era diretto ad assicurare la più agevole modificabilità della normativa finanziaria, in coerenza con lo scopo di adeguare la finanza locale alla riforma tributaria generale, che non poteva realizzarsi - si affermava - né con la Costituzione, né con leggi costituzionali.*

Infatti, se è pur vero che non sono mancate, nella giurisprudenza della Corte, affermazioni di principio volte a rimarcare che, quantunque non definita nei suoi tratti qualitativi e quantitativi, l'autonomia finanziaria regionale assurgesse indubbiamente a valore costituzionale¹¹⁴ in virtù della sua espressa affermazione nell'art. 119 Cost., il principio cardine e ricorrente nella giurisprudenza della Corte costituzionale relativa al vecchio art. 119 Cost. è che per le Regioni a statuto ordinario, atteso che *“l'autonomia finanziaria è garantita alle Regioni dall'art. 119 Cost. nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, nell'ambito del necessario coordinamento con la finanza dello Stato”*¹¹⁵, *“la Costituzione (..) non definisc[e] l'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi [essendovi] discrezionalità del legislatore statale nella determinazione dei trasferimenti, all'interno dei vincoli della finanza pubblica”*¹¹⁶.

Tale principio conferma la circostanza, ampiamente richiamata, che il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale non poteva trovare,

¹¹⁴Al riguardo è, per es. interessante l'affermazione contenuta nella menzionata sentenza n. 271/1986, nella quale si legge *“L'autonomia finanziaria delle Regioni resistenti, tutte a statuto ordinario, trova la sua fonte normativa specifica nell'art. 119 Cost.. L'aspetto di tale autonomia, che interessa qui precisare, in quanto elemento decisivo delle questioni sottoposte all'esame della Corte, concerne l'esistenza e i limiti della potestà normativa spettante in materia tributaria a tale tipo di Regioni, configurandosi l'autonomia tributaria come aspetto o specie di quella finanziaria.*

Non par dubbio che le Regioni a statuto ordinario siano titolari di siffatta potestà; invero, nel concetto di autonomia sono comprese tutte le esplicazioni di essa e, alla stregua di antiche e recenti visioni, anche la potestà normativa.

La formulazione letterale e la valutazione sistematica dell'art. 119, primo comma, Cost. sorregge questa affermazione. La determinazione delle "forme" e dei "limiti" dell'autonomia tributaria demandata alle leggi della Repubblica, presuppone, infatti, un "oggetto" preesistente alla delimitazione, del quale spetta la titolarità nella Regione. Inoltre la funzione di coordinamento di tale autonomia "con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni" - che non può non esplicarsi anche e soprattutto a livello normativo - implica del pari la titolarità nelle Regioni di questo potere, del quale occorre precisare le "forme" e i "limiti" ai sensi del primo comma dell'art. 119.”

Nella stessa prospettiva, nella sentenza n. 307/1983 la Corte ha precisato, tramite alcuni obiterdicta, i principi generali che dovrebbero caratterizzare l'ordinamento finanziario delle Regioni a Statuto ordinario.

¹¹⁵Cfr. sent. n. 63/1979.

¹¹⁶*Ex multis* sent. n. 369/1992. V. anche sentenza n. 307/1983, nella quale si afferma che *“Né l'attribuzione alle regioni dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento delle loro finalità è definita dal precetto costituzionale in termini quantitativi; essa va, nel tempo, costantemente adeguata alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, nei limiti della compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme. Il dovuto rispetto dell'autonomia finanziaria regionale non impedisce, pertanto, che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni (..)”*. In tal senso anche sent. nn. 356 e 369 /1992.

nella costanza dell'originario art. 119 Cost., alcuna specificazione se non nelle scelte discrezionali (e non vincolate) del legislatore statale.

Nella medesima scia si collocano i principi affermati nella sentenza n. 214/1987, nella quale la Corte osserva che *“la sottoposizione a "forme" e "limiti stabiliti dalle leggi dello Stato", condiziona largamente il contenuto dell'autonomia normativa tributaria delle Regioni, in quanto il primo termine attiene al tipo del tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi, mentre il secondo ha riguardo al momento quantitativo e spetta alle leggi statali la precedenza sull'intervento regionale, perché, in mancanza di una tale iniziativa, non potrebbero preliminarmente delimitarsi gli spazi operativi delle Regioni, in conformità del precetto costituzionale che, da un lato, garantisce l'autonomia della regione e dall'altro individua nella legge statale la fonte "necessaria ed obbligata" della disciplina dei predetti spazi. In altri termini in mancanza di una legge statale che attribuisca alla regione un determinato tipo di tributo e delimiti il potere impositivo regionale riguardo ad esso, l'autonomia tributaria regionale non può legittimamente esplicarsi.”*

Nella stessa prospettiva, la più recente giurisprudenza costituzionale¹¹⁷ intercorsa nella vigenza dell'originario art. 119 Cost. ha ritenuto di poter qualificare come tributi propri regionali ex art. 119, comma 2, Cost. tributi non già istituiti e regolati da leggi regionali ma soltanto *“istituzionalmente destinat[i] ad alimentare la finanza delle Regioni”*, ancorché istituiti e disciplinati dalle leggi dello Stato e perciò rimessi alla disponibilità discrezionale del medesimo¹¹⁸.

¹¹⁷ Cfr. sentenze nn. 111/99 e 138/99.

¹¹⁸ Tale orientamento verrà poi mutato nella vigenza dell'art. 119 Cost. risultante dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001. In un *filone di pronunce successive (nn. 296 e 297 e 311 del 2003 e 29 del 2004)* la Corte cambierà infatti il proprio orientamento e chiarirà che per tributo *“proprio” regionale ai sensi del nuovo art. 119 si deve intendere soltanto il tributo istituito e regolato dalla legge regionale e non quello istituito dalla legge dello Stato ancorché attribuito interamente alle Regioni (alla luce di tale ricostruzione la Consulta ha ritenuto tributi statali – e dunque ricollegato alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “sistema tributario dello Stato” di cui all'art. 117 lett. e) – tributi precedentemente ritenuti “propri regionali” quali l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive e la Tassa Regionale sull'Auto).*

Analogamente, la giurisprudenza costituzionale ha fornito una interpretazione estensiva della nozione di *coordinamento finanziario*¹¹⁹ di competenza dello Stato – concetto sovente ricollegato al canone dell’uguaglianza e che, come accennato, ha fatto tradizionalmente da veicolo per l’esercizio di penetranti poteri statali in materia di finanza regionale – richiamando sovente tale nozione al fine di censurare disposizioni regionali volte ad esercitare, in virtù del principio consacrato all’art. 119 comma 1 Cost., prerogative finanziarie senza previa autorizzazione ai sensi delle leggi dello Stato o in asserito contrasto con esse¹²⁰.

Inoltre, in alcuni peculiari momenti storici della Repubblica – e segnatamente nel corso della crisi economica che ha attraversato il nostro Paese nel corso degli anni ‘70 – l’orientamento restrittivo della Corte costituzionale in materia di finanza regionale è stato confermato anche alla luce della necessità di far fronte alle difficoltà unitarie di finanza pubblica, in ragione dell’esigenza di “*fronteggiare la grave crisi di recessione e inflazione*”, da cui derivava la considerazione che “*non può seriamente contestarsi il carattere di preminente interesse generale dei provvedimenti fiscali adottati per risolverla*”¹²¹.

Si può dunque affermare che anche i giudizi di legittimità costituzionale nella materia de qua hanno finito per individuare - quale confine e limite dell’autonomia finanziaria regionale sul fronte dell’entrata -un parametro mobile, definito discrezionalmente dal legislatore centrale.

Il medesimo orientamento traspare poi dalla giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria di spesa delle Regioni¹²².

Significativo, a tal riguardo, appare il principio affermato nella sentenza n. 94/1981 dove, trattando dell’autonomia nella gestione dei flussi finanziari provenienti

¹¹⁹ V. a riguardo sentenze nn. 9/1957, 80/1963, 64/1965, 81 e 116/1973.

¹²⁰ V. per esempio sentenza n. 64/65.

¹²¹ Sentenza n. 130/75.

¹²² Così sono state considerate compatibili con i principi sanciti dall’art. 119 Cost. le disposizioni statali dirette ad evitare il fenomeno delle giacenze di cassa nei bilanci regionali (sent. 191/80) ed anche quelle che prevedevano l’obbligo di mantenere su conti correnti vincolati (e sotto il controllo del Ministero del Tesoro) le disponibilità liquide provenienti da assegni e contributi derivanti dal bilancio dello Stato (sent. 94/1981 e 162/1982).

dallo Stato, la Corte costituzionale ha chiarito che “ *l'art. 119 Cost., pur affermando l'autonomia finanziaria regionale, non impone affatto che le somme spettanti alle Regioni e defluenti dal bilancio dello Stato debbano essere integralmente ed immediatamente accreditate alle competenti tesorerie regionali, pur quando le Regioni stesse non dimostrino di doversene servire per l'esercizio delle loro attribuzioni.*”¹²³

Non sfugge, peraltro, che, come correttamente rilevato in dottrina¹²⁴, a spingere la Corte verso l'approccio interpretativo sopra descritto vi possa essere stato anche il timore – comprensibile - che il riconoscimento di ampi spazi di autonomia finanziaria alle Regioni, costituzionalmente tutelati, avrebbe potuto portare ad una dilatazione della spesa pubblica complessiva nonché la preoccupazione di garantire l'uguaglianza nella fruizione dei diritti costituzionalmente garantiti nell'intero territorio nazionale.

Nondimeno, non vi è dubbio che la riferita giurisprudenza costituzionale ha contribuito a far sì che, nella costanza dell'originario art. 119 Cost., fosse di fatto ridotta ai minimi termini la consistenza dell'autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune.

6. Conclusioni e riflessioni.

Le riflessioni a cui porta l'esame della disciplina costituzionale di cui all'originario art. 119 Cost. sono state in gran parte anticipate nel corso dei precedenti paragrafi.

¹²³ Analogamente, nell'ultima pronuncia intervenuta nella materia in trattazione prima della novella costituzionale del 2001 (sentenza n. 507/2000), si legge: “*Le Regioni, come altri enti pubblici, sono assoggettate al sistema della cosiddetta tesoreria unica, previsto dal legislatore statale (legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modifiche e integrazioni) al fine di evitare la necessità per il Tesoro di accrescere il livello di indebitamento per procurarsi risorse che, trasferite ad altri enti del c.d. settore pubblico allargato, potrebbero restare in giacenza presso le rispettive tesorerie, prima che gli enti medesimi le utilizzino per erogare le proprie spese. A tale scopo gli enti autonomi sono soggetti a limitazioni in ordine alle disponibilità liquide che essi possono detenere presso il sistema bancario, e la facoltà di effettuare nuovi prelievi dai conti presso il Tesoro è subordinata al rispetto di detti limiti.*”.

¹²⁴ M. BERTOLISSI “*Commento all'art. 119 della Costituzione*” in V. CRISAFULLI e L. PALADIN “*Commentario breve alla Costituzione*” - Padova Cedam 1990, pag. 730.

Vale in questa sede evidenziare, raccordando le osservazioni fatte nei singoli paragrafi, che tanto l'esame dei lavori preparatori relativi all'art. 119 Cost., quanto l'analisi della legislazione attuativa e della giurisprudenza costituzionale di interesse portano a concludere, che l'autonomia finanziaria regionale, nella vigenza dell'originario art. 119 Cost., ha rappresentato un principio affermato dalla Costituzione solo in senso generico e programmatico, la cui estensione è risultata di fatto rimessa alle scelte discrezionali del legislatore ordinario statale, tramite l'utilizzo in Costituzione di espressioni polivalenti e suscettibili di implementazioni anche dicotomiche.

E se da una parte non ha mai trovato riscontro nelle decisioni della Corte costituzionale l'approccio dottrinale, in precedenza richiamato¹²⁵, volto ad individuare una portata costituzionalmente garantita dell'autonomia finanziaria regionale, dall'altra la legislazione attuativa, che avrebbe potuto riempire di un significato pregnante la nozione di autonomia finanziaria regionale - attesa la genericità del dettato dell'art. 119 Cost. - ha invece interpretato siffatta nozione in senso fortemente restrittivo, determinando la sostanziale compressione dell'autonomia medesima e la assoluta prevalenza, quanto meno fino agli anni '90, di strumenti di finanziamento posti sotto il controllo dello Stato e sovente caratterizzati da vincoli nella destinazione delle risorse, anche nelle materie di competenza delle Regioni.

Appare dunque condivisibile il rilievo, fatto dalla più recente dottrina¹²⁶, secondo cui il legislatore dell'attuazione dell'originario art. 119 Cost. optò, tra le tante possibili declinazioni dell'autonomia finanziaria regionale, per un "*regionalismo debole*", nel quale "*l'autonomia finanziaria degli enti sub-statali era decisamente esigua e limitata dall'intervento statale*" e "*il momento dell'acquisizione delle entrate era nettamente scisso da quello relativo alla spesa*".

Nella costanza dell'originario art. 119 Cost. si è dunque venuto ad affermare un sistema di finanza regionale sostanzialmente derivata e per trasferimenti che, caratterizzando a lungo l'Italia, ha contribuito a determinare una forte dissociazione tra responsabilità di spesa delle risorse pubbliche e responsabilità di reperimento delle

¹²⁵ Per tutti M. BERTOLISSI "*L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*" cit.

¹²⁶ Cfr. PENNETTA cit. pag. 33.

medesime, favorendo in ultima istanza la situazione di deresponsabilizzazione delle amministrazioni regionali che la riforma costituzionale di cui alla legge cost. n. 3 del 2001 intendeva, almeno negli intenti, modificare.

In questo contesto, solo in parte attenuato dalle citate riforme legislative intercorse negli anni '90, è intervenuta la novella costituzionale del 2001, per effetto della quale, come si vedrà nei capitoli che seguono, è stato del tutto riscritto l'art. 119 Cost., poi ulteriormente modificato per effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012.

In sede di parziali riflessioni, appare altresì opportuno annotare la circostanza che, come si vedrà in seguito, l'esame dell'originario art. 119 Cost. sotto le diverse prospettive schematicamente percorse - lavori preparatori, dottrina, giurisprudenza, attuazione legislativa - offre allo studioso di oggi molteplici spunti di forte attualità, portando a riscontrare come gran parte delle problematiche sottese alla genesi, all'interpretazione e all'attuazione della norma del 1948 siano le medesime questioni (in gran parte – si dovrà concludere - da allora irrisolte) attorno a cui verte il dibattito odierno in materia di autonomia finanziaria regionale o, come si usa dire oggi in ambito politico e giornalistico, di “federalismo fiscale”.

Capitolo III

Il nuovo articolo 119 della Costituzione

1. Premessa. 2. Il nuovo art. 119 Cost.: analisi normativa, contenuti prescrittivi ed elementi innovativi. 3. Il contributo della giurisprudenza costituzionale: a) sulla necessità della previa attuazione legislativa dell'art. 119 Cost. affinché l'autonomia finanziaria regionale possa dispiegarsi; b) sulla esatta qualificazione e individuazione dei tributi propri regionali; c) sui limiti e sulle condizioni per l'esercizio dell'autonomia tributaria regionale nelle more dell'attuazione legislativa; d) sugli effetti del nuovo art. 119 Cost. sul fronte dell'autonomia di spesa, con particolare riferimento alla possibilità di applicare vincoli di destinazione alle risorse finalizzate alle spese di competenza delle Regioni; e) sull'estensione dei "principi di coordinamento della finanza pubblica", sulle conseguenti ingerenze statali nell'autonomia finanziaria regionale e sulle tipologie delle relative restrizioni; f) sulla competenza statale in merito ai poteri necessari a realizzare in concreto il coordinamento finanziario. 4. Conclusioni parziali e riflessioni.

1. Premessa

Nel precedente capitolo si è evidenziato come, negli oltre cinque decenni di vigenza dell'originario art. 119 della Costituzione, nonostante i principi autonomistici ivi affermati, si sia finito per dar vita in Italia ad un sistema di finanza regionale prevalentemente derivata e per trasferimenti¹²⁷, caratterizzato da una forte compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

Come accennato, tale assetto della finanza pubblica ha tuttavia favorito, nel corso dei decenni, la dissociazione tra responsabilità di spesa (sempre più decentrata a livello regionale e locale, con particolare riferimento al settore della sanità) e responsabilità di reperimento delle risorse pubbliche (sostanzialmente posta e rimasta nelle mani del solo

¹²⁷ Parte da tale considerazione, per analizzare la *ratio* e i contenuti del nuovo del art. 119 Cost. introdotto con legge cost. n. 3/01, anche F. Belletti in "Commentario breve alla Costituzione", Cedam, 2008, pag. 1076 e ss.. Tale contributo dottrinale costituisce la base di partenza per le analisi che verranno sviluppate nel prosieguo del presente capitolo.

Stato centrale), favorendo in ultima istanza una situazione di diffusa deresponsabilizzazione¹²⁸.

Ebbene, la riforma organica dell'art. 119 Cost. operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha inteso, almeno nelle intenzioni dei proponenti¹²⁹, risolvere proprio questa criticità del modello precedente, riscrivendo a tal fine interamente la disciplina costituzionale di riferimento.

Il presente capitolo è dunque volto ad esaminare la disciplina costituzionale delineata dall'articolo 119 della Costituzione come riformulato dalla novella del 2001¹³⁰ – sovente definito a livello giornalistico e politico come norma introduttiva del c.d. ‘federalismo fiscale’¹³¹ – allo scopo di evidenziare, in maniera critica, le reali novità e conseguenze sistematiche da esso determinate, in ragione del dettato normativo, letto anche alla luce dei più significativi contributi della dottrina, e – soprattutto - dei fondamentali insegnamenti forniti sul punto dalla giurisprudenza costituzionale.

Prima di addentrarsi nell'esame puntuale delle disposizioni che compongono l'art. 119 Cost. così come introdotto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, muovendo alla ricerca del loro reale significato precettivo, appare utile spendere qualche breve cenno in ordine alla genesi di tale norme.

L'articolo 119 della Costituzione, nella versione in trattazione¹³², fu inserito, come risultato di successive modifiche, all'interno del disegno di legge costituzionale

¹²⁸ Ne dà ampio conto anche D. PENNETTA in *“Il federalismo fiscale”*, Padova Cedam, 2010, pag. 19 e ss.

¹²⁹ Si veda per es. la relazione di accompagnamento al disegno di legge, che poi condurrà alla legge costituzionale n. 1/03 recante *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*, ove si afferma in apertura che *“Uno dei punti principali del programma di riforme istituzionali che questo Governo intende perseguire è quello della trasformazione in senso federalista dell'ordinamento dello Stato.”*

¹³⁰ Nel capitolo successivo si darà invece conto delle modifiche ulteriormente apportate all'articolo in parola dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 recante *“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.”*

¹³¹ Tale espressione, criticamente analizzata nel primo capitolo e invero – come visto - priva di un significato preciso, è significativamente stata riproposta anche nella Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali (c.d. “Saggi”) istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica. Al tema del *“Federalismo Fiscale”* è stato infatti interamente dedicato uno dei due paragrafi del capitolo 4 relativo al *“Rapporto Stato – Regioni”*. Del contributo dei “saggi” sul tema si darà conto nel capitolo successivo finale.

¹³² In seguito ulteriormente modificata con la legge costituzionale n. 1 del 2012.

AC 5830, recante " *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*", presentato dal Governo sul finire della XIII legislatura¹³³, approvato in seconda deliberazione da entrambe le Camere a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi¹³⁴.

In tale contesto, il dato rilevante è che l'art. 119 Cost., pur inserito all'interno di una riforma approvata, come visto, dalla maggioranza politica di centro-sinistra senza la condivisione parlamentare dell'intera coalizione di centro-destra¹³⁵ (come accennato, non fu possibile raggiungere la maggioranza dei due terzi e si rese necessario procedere, ai sensi dell'art. 138, comma 2, della Costituzione, al referendum confermativo, che si svolse in data 7 ottobre 2001), ha avuto invece una genesi e una condivisione bipartisan.

Infatti, anche a prescindere dalle indiscrezioni giornalistiche – secondo cui tale norma, prima di essere inserita nel richiamato disegno di legge presentato dal governo espressione della maggioranza parlamentare di centro sinistra¹³⁶, fu ideata e predisposta da un *think tank* composto da studiosi e politici sia di centro destra che di centro sinistra¹³⁷ – è d'uopo osservare che l'art. 119 Cost., nella formulazione in argomento, introdotto come visto su proposta del governo di centro sinistra sul finire della XIII Legislatura, è stato pienamente condiviso e fatto proprio dalla successiva maggioranza politica e parlamentare di centrodestra: infatti il testo di legge costituzionale AS 2544 approvato dal Parlamento nella XIV legislatura (c.d. "*devolution*")¹³⁸, poi respinto con il referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006, pur modificando oltre cinquanta articoli della parte seconda della Costituzione, riproduceva immutato il testo dell' art. 119

¹³³ Il disegno di legge approvato dalle Camere era invero frutto della riunione in un testo unificato di differenti disegni di legge: C.4995, C.5017, C.5036, C.5181, C.5467, C.5671, C.5695, C.5830, C.5856, C.5874, C.5888, C.5918, C.5919, C.5947, C.5948, C.5949, C.6044, C.6327, C.6376.

¹³⁴ V. testo di legge costituzionale pubblicato nella GU n. 59 del 12 marzo 2001, su cui è stato poi indetto *referendum* popolare confermativo ex art. 138 Cost. (GU n. 181 del 6 agosto 2001), a seguito del quale, atteso l'esito positivo (si espressero per il sì il 64,20 % dei votanti e per il no il 35,80%), la legge costituzionale è stata promulgata (Legge costituzionale n. 3/01 del 18 ottobre 2001, GU n. 248 del 24 ottobre 2001).

¹³⁵ Solo la Lega Nord votò a favore del testo.

¹³⁶ Il disegno di legge fu presentato dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Massimo D'Alema e dal Ministro per le riforme istituzionali Giuliano Amato.

¹³⁷ Diverse indiscrezioni di stampa riferirono che la norma fosse frutto, in particolare, del lavoro congiunto di un gruppo di studiosi guidati dal Prof. Tremonti e dal Pres. Bassanini.

¹³⁸ V. Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005.

introdotto con la legge cost. n. 3 del 2001, a conferma della circostanza che la norma in commento fu condivisa da entrambi gli schieramenti politici nazionali, venendo considerata come il giusto punto di equilibrio tra l'esigenza di superamento delle criticità proprie del precedente modello di finanza pubblica sub-statale, derivante dall'originario art. 119 Cost¹³⁹, e la necessità di salvaguardare l'unità economica della Repubblica, sancita dall'art. 120 Cost.

2. Il nuovo art. 119 Cost.: analisi normativa, contenuti prescrittivi ed elementi innovativi

Ciò premesso, quanto alla genesi e all'ampio consenso che la formulazione del nuovo art. 119 Cost. ottenne tra le forze politiche, l'esame di tale disciplina non può che prendere le mosse dall'analisi testuale delle singole disposizioni che compongono l'articolo in parola¹⁴⁰, disposizioni che introducono novità importanti in merito all'autonomia finanziaria regionale, sia sul piano delle fonti di approvvigionamento delle risorse (autonomia finanziaria di entrata), sia sul piano dell'autonomia finanziaria di spesa e di destinazione dei fondi.

Giova, in proposito, riportare il testo dell'articolo in parola, come introdotto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, prima delle modifiche operate con la legge costituzionale n. 1 del 2012¹⁴¹:

1. *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*
2. *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.*

¹³⁹ Sul punto v. anche relazione illustrativa all'AS 2544 in www.senato.it.

¹⁴⁰ Come accennato, il principale riferimento è al contributo di F.Belletti in “*Commentario breve alla Costituzione*” a cura di S.Bartole e R.Bin, Cedam, pagg. 1076 e successive.

¹⁴¹ Per l'esame di tali modifiche, si rimanda al capitolo successivo.

3. *La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.*
4. *Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.*
5. *Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*
6. *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.*

Il comma 1 afferma dunque, quale principio cardine della nuova disciplina, che “*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*”.

Tale affermazione di principio deve essere immediatamente letta unitamente al comma 2, che prevede che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa si manifesti in primo luogo nel potere di “*stabilire e applicare tributi ed entrate proprie*”, e cioè di imporre prelievi fiscali sui cittadini, con cui finanziare le proprie spese.

Tale riconoscimento sembra segnare – almeno in termini di principio - un importante mutamento di prospettiva¹⁴² rispetto all'art. 119 Cost. vigente prima della riforma del 2001 nel quale si affermava invece che “*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni*”.

In particolare, mentre secondo il testo originario dell'art. 119 Cost. l'autonomia finanziaria degli enti-sub statali – come visto - rinveniva il suo fondamento e il suo

¹⁴² Sul punto v. Caretti, “*Diritto regionale*”, 2007, pag. 251.

limite nelle leggi dello Stato, detentore ultimo della leva fiscale, chiamato ad attribuire a Regioni, Province e Comuni, attraverso specifici trasferimenti o autorizzando l'esercizio di limitati poteri di autonomia impositiva, le risorse necessarie al loro funzionamento, nel nuovo assetto costituzionale le Regioni e gli enti locali sembrerebbero atteggiarsi a soggetti attivi della propria autonomia finanziaria, chiamati a reperire anche da sé le risorse necessarie all'esercizio delle proprie funzioni, a tal fine avvalendosi anche dello strumento dell'imposizione tributaria.

Alla luce di tale “*mutamento di prospettiva*”¹⁴³, una parte della dottrina¹⁴⁴ ha sostenuto che il legislatore costituzionale, con l'introduzione dei citati primi due commi dell'art. 119, abbia voluto optare per uno dei modelli astrattamente configurabili sulla base del testo dell'originario art. 119 Cost., in particolare propendendo per la lettura, in precedenza citata¹⁴⁵, maggiormente estensiva dell'autonomia finanziaria regionale.

Sul punto, va però peraltro fatta un'immediata precisazione: infatti, nonostante l'art. 119 Cost. sembri porre su un piano di sostanziale equivalenza le Regioni e gli enti locali, l'autonomia finanziaria di entrata degli enti sub-regionali assume in realtà un'immediata diversa configurazione alla luce della riserva di legge posta dall'art. 23 Cost., secondo cui “*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*”. Tale riserva di legge comporta infatti che qualsiasi prestazione patrimoniale – dunque anche (e soprattutto) qualsiasi forma di prelievo fiscale – deve avere fondamento in una legge; di conseguenza il potere di istituire tributi

¹⁴³ L'espressione è utilizzata da Caretti cit.

¹⁴⁴ Il riferimento è a DELLA CANANEA, Art. 119 Cost., in Commentario alla Costituzione, a cura di FULCO, CELOTTO, OLIVETTI, Utet, Torino, 2007, III, pag. 2359.

¹⁴⁵ Le due opposte teorie interpretative relative all'originario art. 119 Cost. sono state diffusamente illustrate nel precedente capitolo, par. 3, cui dunque, sul punto, si rimanda. Nel caso di specie si allude alla prospettiva esegetica, in precedenza illustrata (v. per tutti M. BERTOLISSI in *L'autonomia finanziaria regionale* cit.), secondo cui dal disposto dell'originario art. 119, comma 1, Cost. discendeva il potere, in capo alle Regioni ordinarie, di autodeterminare le proprie entrate e di riscuoterle su base regionale, con l'unico limite rappresentato dall'esigenza – a cui avrebbe provveduto la legge statale – di coordinare tali attività impositive con la finanza degli altri livelli di governo. Sulla scia di questo approccio interpretativo, era così stato sostenuto che i limiti apportionabili – da parte del legislatore statale – all'autonomia finanziaria regionale, segnatamente sul fronte del potere di entrata, coincidessero con quei “*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”, richiamati dall'art. 117 Cost., all'interno dei quali poteva esplicitarsi, nel disegno originario del Titolo V parte II della Costituzione, l'autonomia legislativa regionale nelle materie a competenza concorrente.

propri è riscontrabile soltanto in capo ai soggetti ai quali cui la Costituzione attribuisce potestà normativa primaria, lo Stato e le Regioni¹⁴⁶.

Agli enti sub-regionali - Province, Comuni, Città metropolitane - privi di potestà legislativa, dotati soltanto di poteri regolamentari di normazione secondaria, residua una autonomia finanziaria più limitata: qualsiasi loro imposizione fiscale deve infatti avere fondamento in una legge, sia essa statale o regionale¹⁴⁷, che determini almeno i caratteri essenziali dell'imposta (si allude, sulla scorta della dottrina prevalente, all'individuazione: dei soggetti passivi, ossia a coloro che sono tenuti all'adempimento dell'obbligazione tributaria; delle basi imponibili, su cui vengono calcolati i prelievi di risorse destinate all'erario; delle aliquote, massime e minime, di riferimento)..

Ciò premesso, e ponendo, per le ragioni in precedenza già esposte, il *focus* della ricerca sull'autonomia finanziaria delle Regioni, occorre evidenziare che il richiamato mutamento di prospettiva – che, secondo la prevalente dottrina, rappresentava l'aspetto più rilevante della riforma dell'art. 119 operata nel 2001 – mirava a sua volta a realizzare un più stretto legame tra risorse prodotte su un certo territorio e finanziamento delle spese pubbliche di quel territorio e dunque - profilo strettamente connesso – a favorire la costruzione di nuovi e più efficaci meccanismi di responsabilità politica tra eletti ed elettori.

Occorre infatti evidenziare come, nelle democrazie pluraliste, il presupposto alla diffusione della responsabilità politica tra i diversi livelli di governo è il riconoscimento di una reale autonomia politica agli enti territoriali diversi dallo Stato e più vicini al cittadino. In tema di distribuzione delle prerogative finanziarie, pertanto, riconoscere alle amministrazioni una piena autonomia finanziaria e - soprattutto - impositiva costituisce una sorta di *prius* logico per poterle rendere responsabili dei propri atti, delle proprie spese e delle proprie risorse dinnanzi agli elettori .

Dunque, pur in presenza di molteplici profili di interesse istituzionale, il cuore costituzionale della riforma, punto rilevante di ricaduta e valutazione, risiede nella

¹⁴⁶ Anche se queste ultime, come meglio si vedrà in seguito, esercitano le proprie attribuzioni “*secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, stabiliti dallo Stato

¹⁴⁷ In proposito si veda la sentenza Corte cost. n. 37 del 2004, in seguito trattata.

responsabilità politica¹⁴⁸, intesa come presupposto necessario a garantire “*il controllo democratico degli elettori nei confronti degli eletti*”¹⁴⁹ e dunque a rafforzare la democraticità della Repubblica.

Alla luce di ciò, nell’analizzare l’art. 119 Cost. introdotto con la riforma del 2001, occorre andare alla ricerca degli effetti che le varie soluzioni proposte possono avere proprio sui meccanismi di responsabilità politica, punto di partenza e di arrivo dell’intero processo di riforma e parametro su cui misurarne, al di là di qualsiasi propaganda, la reale portata innovativa.

Da questo punto di vista, occorre dunque rilevare come la riforma dell’art. 119 Cost. comporti implicazioni di rilievo costituzionale non solo in relazione ai profili legati alle modalità di finanziamento degli enti territoriali ed al conseguente atteggiarsi dei rapporti istituzionali ed ordinamentali tra centro e periferia, ma anche in relazione al diverso dispiegarsi dei rapporti di responsabilità politica tra gli organismi elettivi in ambito regionale e locale ed i loro elettori.

Segnatamente, come accennato, l’art. 119 Cost., novellato dalla riforma del 2001, sembra tendere ad un rapporto più diretto e trasparente tra corpo elettorale ed amministratori regionali e locali, che si sostanzia da una parte nel favorire una certa tracciabilità dei tributi -intendendo, con tale espressione, la possibilità per il cittadino di verificare l’utilizzo che viene fatto delle tasse versate - dall’altra nell’affermazione del principio per cui l’amministratore che produce disavanzi o inefficienze dovrebbe trovarsi costretto a chiedere le risorse non più allo Stato centrale ma ai propri elettori, dovendo dunque rispondere al momento del voto delle scelte operate.

In altre parole, come poi confermerà, in termini di principio, la legislazione attuativa¹⁵⁰, il nuovo art. 119 Cost appare, innanzitutto, uno strumento istituzionale con

¹⁴⁸ Si vedano, sul punto, i contributi di R. Bin “*Che ha di federale il federalismo fiscale?*” in “*Le Istituzioni del federalismo*” n. 5/2008, ed. Maggioli; sia anche consentito richiamare il modesto contributo di M. Vanni “*Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*”, in “*Le istituzioni del federalismo*”, n. 5/2008, ed Maggioli. In tema di responsabilità politica, il riferimento fondamentale resta l’opera di U. Rescigno “*La responsabilità politica*”, Giuffrè, 1967.

¹⁴⁹ L’espressione verrà significativamente utilizzata dalla legislazione attuativa (v. art. 2 legge 42/09).

¹⁵⁰ L’art. 1 della legge n. 42/09 afferma infatti, come meglio si vedrà in seguito, che la finalità ultima di tutto il complesso intervento normativo che si intende realizzare consiste nel “*garantire la responsabilizzazione di tutti i livelli di governo coinvolti e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*”

cui dar vita a nuovi meccanismi di responsabilità politica, attraverso la costruzione di un nuovo sistema fiscale, ispirato al modello astratto per cui lo Stato deve garantire, anche attraverso il ricorso alla perequazione finanziaria, soltanto i livelli minimi ed essenziali delle prestazioni sociali e delle funzioni fondamentali da offrire su tutto il territorio, mentre per tutte le restanti spese le amministrazioni - regionali, provinciali e comunali – devono ricorrere a risorse proprie, e cioè alla tassazione dei propri cittadini/elettori.

Come in dottrina evidenziato¹⁵¹, questo meccanismo avrebbe dovuto e dovrebbe consentire di superare le più radicate e risalenti inefficienze della macchina pubblica italiana, costringendo le amministrazioni a contenere le spese e a ridurre le inefficienze, pena la necessità di “chiedere i soldi ai propri cittadini” e di doverne quindi rispondere al momento del voto.

Strettamente connessa a tale finalità responsabilizzatrice, vale rammentare che tra le ragioni del mutamento di prospettiva sotteso all’art. 119 Cost., sancito dal legislatore costituzionale del 2001, vi fu la volontà di rendere effettivo il disegno istituzionale relativo al nuovo titolo V della Costituzione, poiché appare a tutti chiaro che senza autonomia finanziaria anche l’autonomia legislativa ed amministrativa rischiano di restare “scatole vuote”¹⁵².

Ciò posto, occorre considerare che, se da una parte la vera novità dell’art. 119 Cost. introdotto nel 2001 consiste nel mutamento di prospettiva sopra descritto, dall’altra è evidente come una attuazione rigida dei principi di responsabilizzazione ed autonomia nel reperimento delle risorse possa comportare il rischio che i territori meno ricchi del paese, anche se ben governati, non siano in grado di garantire ai propri abitanti il rispetto dei diritti riconosciuti dalla Costituzione a tutti i cittadini, problema che si pone in modo particolare rispetto ai diritti positivi (sanità *in primis*), che, come noto, costano di più di quelli negativi¹⁵³.

Per questo motivo, l’art. 119, comma 3, Cost. prevede che “*la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore*

¹⁵¹ Cfr. L. Antonini “*La vicenda e le prospettive dell’autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*” in “*Le Regioni*” 2003, pagg. 11 e ss.

¹⁵² Il profilo è ben messo in luce in “*Diritto regionale*” a cura di R. Bin e G. Falcon, il Mulino 2012, pag. 265 (contributo di Dario Immordino).

¹⁵³ V. Bin Falcon “*Diritto regionale cit.*” pag. 270.

capacità fiscale per abitante". Tale fondo si configura dunque come uno strumento solidaristico, finalizzato a ridurre, attraverso la redistribuzione delle risorse, il divario tra i territori più ricchi e più poveri del paese ad a garantire a tutti i cittadini il rispetto dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione.

Per meglio comprendere il senso di tale previsione, occorre mettere in luce una distinzione: si è in presenza di "perequazione orizzontale", quando la perequazione delle risorse avviene, "orizzontalmente", tra enti posti sul medesimo livello di governo; nel caso di specie, si potrebbe immaginare una perequazione gestita dalle Regioni più ricche direttamente a favore di quelle più povere¹⁵⁴. Tale assetto perequativo, nel bilanciare i valori costituzionali coinvolti - art. 3 da una parte (uguaglianza dei diritti dei cittadini) e art. 97 dall'altra (efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione) - sembra esprimere un *favor* per quest'ultimo, tendendo alla massima valorizzazione del conflitto di interessi "positivo" tra Regioni che finanziano il fondo e Regioni che ricevono i contributi perequativi. Si parla invece di "perequazione verticale" laddove la perequazione delle risorse sia gestita "verticalmente" da un ente posto ad un livello di governo superiore (in questo caso lo Stato) a favore degli enti posti ad un livello inferiore (in questo caso le *Regioni*), attraverso il prelievo delle risorse dalle entità territoriali con maggiore disponibilità e la successiva attribuzione a quelle più bisognose: tale modello appare orientato nell'ambito del bilanciamento sopra descritto a tutelare maggiormente la garanzia dell'uguaglianza dei diritti dei cittadini.

L'119, comma 3, Cost. opta per questo secondo modello, delineando un sistema di perequazione verticale; in proposito, si prevede infatti che sia la legge dello Stato ad istituire e disciplinare il fondo perequativo; inoltre l'art. 117 Cost., coerentemente con ciò, assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (comma 2 lett. e) la materia "*perequazione delle risorse finanziarie*".

¹⁵⁴Sul punto si veda F. Bassanini – "*Il modello federale e il federalismo fiscale*" in www.astrid-online.it: V. anche Bin Falcon "*Diritto regionale* cit. pag. 276." Traccia di un tale modello perequativo si rinverrà nella Proposta di Legge al Parlamento n. 40 in tema di "*attuazione dell'art. 119 della Costituzione*", approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 21 giugno 2007.

Tale disposizione evidenzia come lo Stato sia e resti, anche nel nuovo assetto costituzionale, il garante dell'unità economica e giuridica dell'ordinamento¹⁵⁵.

Riassumendo, le tre fonti di finanziamento di Regioni ed enti locali¹⁵⁶, previste dal nuovo art. 119 Cost. sono dunque le seguenti: a) tributi propri delle Regioni, per tali dovendosi intendere – come chiarirà la Corte costituzionale (v. *infra*) - i tributi istituiti e disciplinati dalle leggi regionali; b) compartecipazioni al gettito ai tributi erariali, riferibili al territorio ed attribuibili sia alle Regioni che agli enti locali; c) contributi perequativi statali, destinati ai territori con minore capacità fiscale per abitante. Secondo il comma 4 del medesimo articolo 119, tali forme di finanziamento dovrebbero consentire “*di finanziare integralmente le funzioni pubbliche*” attribuite ai diversi livelli di governo¹⁵⁷.

A tali forme di finanziamento si devono poi aggiungere i c.d. “*interventi speciali*” e le c.d. “*risorse aggiuntive*”, previste dal comma 5 dell'art. 119, retaggio del precedente assetto di finanza “per trasferimenti”, che si configurano come contributi erogati direttamente dallo Stato ai singoli territori al fine di “*rimuovere gli squilibri economici e sociali*” o “*favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*”. Diversamente dai contributi perequativi previsti dal comma 3, tali interventi solidaristici non sono finalizzati a coprire le spese ordinarie di Regioni ed enti locali – la cui copertura “integrale” deve essere garantita dalle tre forme sopra citate - ma sono volti al perseguimento di finalità peculiari e straordinarie, connesse ad eventi particolari, o alla realizzazione di specifiche politiche di riequilibrio territoriale.

¹⁵⁵ Ad esso, come si osserva in “*Diritto Regionale*” cit. (R.Bin e G.Falcon, 2012) pag- 265 e ss., sono riservate infatti, anche nel nuovo assetto, le competenze concernenti la redistribuzione della ricchezza, la correzione degli squilibri socio-economici tra i diversi territori e l'uguaglianza dei cittadini di fronte al prelievo tributario e nella fruizione delle prestazioni pubbliche essenziali, il coordinamento dell'attività finanziaria di tutti gli enti istituzionali e – oggi, l'armonizzazione dei bilanci pubblici (divenuta competenza esclusiva dello Stato a seguito della legge cost. n. 1/2012).

¹⁵⁶ Con specifico riferimento agli enti locali, occorre tuttavia tener conto del peculiare rapporto intercorrente tra la legge – statale o regionale a seconda degli ambiti materiali di competenza – e le deliberazioni locali relative alle imposte comunali e provinciali. In proposito, si rimanda alla nota n. 42.

¹⁵⁷ Appare utile anticipare un aspetto rilevante della nuova disciplina: secondo la giurisprudenza costituzionale (v. *infra* sent. 16/04), le risorse attribuite alle Regioni secondo le tre modalità di finanziamento sopra citate, ai sensi dell'art. 119 Cost., non possono contenere vincoli di destinazione da parte dello Stato se sono finalizzate a finanziare materie di competenza regionale (residuale o concorrente), come invece accadeva per i trasferimenti statali sotto la vigenza del vecchio art. 119 Cost. Tale prescrizione – come si vedrà, fortemente ridimensionata nella prassi - mira a tutelare l'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni e ad evitare la riproposizione, sotto diversa forma, di meccanismi di finanza sostanzialmente derivata basati su trasferimenti di risorse a destinazione vincolata.

Alla luce di ciò, tali stanziamenti sono soggetti ad una particolare disciplina: su tali contributi possono infatti essere posti vincoli di destinazione da parte dallo Stato, ciò che appare coerente con la loro natura di interventi speciali, mirati al raggiungimento di scopi solidaristici peculiari, specificamente individuati dallo Stato.

Come noto, la nuova disciplina di cui all'art. 119 Cost., con particolare riferimento alla maggiore autonomia finanziaria riconosciuta agli enti su statali, non ha tuttavia potuto per lungo tempo - e in parte fino ad oggi - dispiegare pienamente i propri effetti.

La ragione risiede in un breve ma cruciale inciso (e soprattutto, come si vedrà nel prosieguo del presente capitolo, all'interpretazione che di esso è stata data dalla giurisprudenza costituzionale) contenuto nel secondo comma dell'art. 119 Cost e nella circostanza di fatto, ad esso connessa, che il legislatore ordinario si è astenuto, per oltre un decennio, dal dare attuazione all'articolo in commento.

L'art. 119, comma 2 Cost., infatti, nell'affermare il principio dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, ha previsto che questa si manifesti nel potere di *“stabilire e applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*. Tale previsione deve essere letta in stretta connessione con l'art. 117 comma 3 Cost. che inserisce la materia *“coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”* tra le competenze concorrenti Stato – Regioni: dal combinato disposto delle due disposizioni costituzionali testé citate consegue che, anche nel nuovo assetto, spetta al legislatore statale il compito di definire i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui dovrà conformarsi l'intero sistema tributario della Repubblica.

In proposito, occorre da subito rammentare come una parte della dottrina¹⁵⁸ – le cui tesi, come si vedrà nel prosieguo, non hanno mai trovato riscontro nella giurisprudenza costituzionale - abbia tentato di ridimensionare la possibile estensione della nozione di *“coordinamento della finanza pubblica”* nella sistematica del nuovo

¹⁵⁸ Cfr. DELLA CANANEA, Art. 119 Cost., in Commentario alla Costituzione, a cura di FULCO, CELOTTO, OLIVETTI, Utet, Torino, 2007, III, pag. 2362.

art. 119 Cost., valorizzando, oltre alla generale valenza espansiva della nuova disciplina costituzionale sull'autonomia finanziaria regionale, la circostanza che il riferimento al “*coordinamento*” sia contenuto nel secondo comma dell'art. 119 Cost., e non – come prevedeva l'art. 119 Cost. originario - nel primo. Ciò costituirebbe, secondo la dottrina in parola, un passo in avanti verso l'edificarsi di una reale autonomia finanziaria regionale, atteso che l'oggetto del coordinamento da parte dello Stato non potrebbe più essere l'autonomia finanziaria regionale di entrata e di spesa, ma soltanto l'istituzione di tributi ed entrate proprie degli enti territoriali. Tale interpretazione, per le ragioni che si diranno a breve, è tuttavia rimasta minoritaria e inascoltata dal Giudice costituzionale (v. *infra*).

Sicché, pur riconoscendo l'art. 119, in termini di principio, una significativa autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti sub-regionali e pur essendosi sostenuto in dottrina¹⁵⁹ che, alla luce dei principi autonomistici affermati nel nuovo art. 119 Cost., l'autonomia finanziaria regionale non avrebbe dovuto restare bloccata a causa dell'inerzia del legislatore statale nella definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica - anche alla luce del principio generale per cui l'inerzia statale nella definizione delle leggi cornice non può bloccare la potestà legislativa regionale – è d'uopo riscontrare che, alla luce della nuova trama costituzionale¹⁶⁰, spetta alla legge ordinaria dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., individuare, attraverso un'apposita legge di coordinamento della finanza pubblica, i principi fondamentali della materia, ripartendo le basi imponibili tra i diversi livelli di governo e consentendo così – solo con il proprio discrezionale intervento - l'effettivo dispiegarsi dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali costituzionalmente prevista.

In proposito, come meglio si vedrà nel prosieguo, la Corte Costituzionale ha infatti chiarito come l'effettivo dispiegarsi del nuovo art. 119 Cost. richieda “*come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori*

¹⁵⁹Bertolissi, *Le Regioni*, 2004, 444; similmente De Siano in “*L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*”, cit., 298.

¹⁶⁰ E dell'interpretazione che di essa è stata data dal Giudice costituzionale e dal legislatore.

regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti Locali"¹⁶¹.

In tale contesto, nonostante ripetuti richiami della stessa Corte costituzionale¹⁶², il legislatore ordinario dello Stato è rimasto inerte per quasi dieci anni. Infatti soltanto di recente, a quasi dieci anni dall'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, tale processo di attuazione è stato avviato con l'emanazione della legge 42/09 recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*" e con i successivi decreti legislativi¹⁶³.

Dall'assetto testé descritto deriva dunque che dall'estensione che si attribuisce alla nozione di "*principi di coordinamento della finanza pubblica*", la cui definizione spetta al legislatore statale, dipendono di fatto l'effettiva autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e la possibile ingerenza dello Stato su di essa: tanto più si ammette un'accezione ampia di tale nozione, quanto più risulta compressa l'autonomia finanziaria delle Regioni, e viceversa¹⁶⁴.

Da tale previo necessario intervento del legislatore ordinario nella determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, deriva che l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, pur solennemente riconosciuta come principio dall'art. 119 Cost., può effettivamente dispiegarsi solo nei limiti e nel rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalle leggi dello Stato, adottate nell'esercizio della relativa competenza

¹⁶¹ Cfr. sent. n. 37 del 2004, citata anche in seguito. Cfr. A. Morrone, G. cost. 2004, pag. 541 e ss.

¹⁶² Ex-plurimis nella sent. 370/03 la Corte costituzionale ha ribadito "*l'urgenza di dare attuazione legislativa all'articolo 119 della Costituzione, al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni*"; v. infra.

¹⁶³ Al processo di attuazione legislativa del nuovo art. 119 Cost. sarà dedicato il successivo capitolo.

¹⁶⁴ Come si vedrà a breve, la giurisprudenza costituzionale si è molto soffermata, invero non senza alcune oscillazioni, su questo terreno ermeneutico.

concorrente, cui i legislatori regionali devono attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative¹⁶⁵.

Tale circostanza – occorre sottolinearlo - segna un importante tratto di continuità tra il vecchio e il nuovo art. 119 Cost: l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, pur solennemente riconosciuta come principio dall'art. 119 Cost., è infatti, anche nel nuovo assetto, in gran parte rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario dello Stato, salve – come si vedrà a breve – alcune limitazioni, ribadite dalla giurisprudenza costituzionale, relative alla autonomia finanziaria di spesa e alla possibilità di imporre vincoli di destinazione a fondi destinati alle Regioni, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 119, comma 5, Cost.

La medesima circostanza, inoltre, conferma l'impossibilità di ricondurre l'assetto costituzionale italiano in parola a quello proprio dei sistemi statuali propriamente federali, quali per esempio quello tedesco¹⁶⁶, in cui è la Costituzione a ripartire direttamente, con norme precettive e vincolanti tanto per l'ente centrale quanto per le entità federate (Bund e Lander), le basi imponibili, sottraendo così l'autonomia finanziaria degli enti decentrati dalla disponibilità discrezionale del legislatore ordinario centrale.

Da questo punto di vista, il nuovo art. 119 della Costituzione, al di là dell'enunciazione di principi solenni, appare dotato – invero, come detto, non

¹⁶⁵ Il principio, come si vedrà a breve, è stato confermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 261 del 2004; lo Stato, in particolare, determinando le grandi linee dell'intero assetto tributario, è chiamato a definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali, compresa – e ciò appare decisivo – la ripartizione delle basi imponibili tra i diversi livelli di Governo.

¹⁶⁶ Cfr. Valeria Fosco *“Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali”*, Egea 2005. Interessanti riflessioni sono contenute, sul punto, in C.Pettinari *“Brevi riflessioni sul primo triennio di vigenza del nuovo art. 119 Cost.”* pag. 143 e ss., in *“L'incerto federalismo: le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale”* N. Zanon, A. Concaro., Milano, Giuffrè, 2005. L'A. cita in proposito gli artt. 105 della Cost. tedesca, 8 della Cost. austriaca e 50 della Cost. Svizzera. Vedasi sul punto F. Covino *L'autonomia finanziaria* in T.Groppi, M. Olivetti *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 191 e ss.

Analogamente, disposizioni dotate di maggiore precettività immediata sono contenute negli Statuti di alcune Regioni a statuto speciale (v. Statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 38; Statuto della Regione Valle d'Aosta e L. attuativa n. 690 del 1981 (art. 2; Testo unificato delle leggi sullo statuto speciale per il Trentino Alto Adige, art. 69; Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia art. 49.

dissimilmente dall'originario art. 119 - di una prescrittività fortemente limitata, soprattutto sul fronte dell'autonomia di entrata delle Regioni – ed ovviamente a maggior ragione degli altri enti locali - dove in ultima istanza l'autonomia regionale continua a dispiegarsi, similmente a come accadeva sotto la vigenza dell'originario art. 119 Cost., nelle forme e nei limiti individuati dallo Stato, tanto da mettere radicalmente in discussione - soprattutto alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di cui si dirà a breve - l'effettiva differenza, in termini di prescrittività normativa, tra la vecchia e la nuova disciplina costituzionale.

Appare in proposito significativo che proprio in questa materia, e nella constatata e protratta inerzia del legislatore ordinario nel dare attuazione alla nuova disciplina costituzionale, che pure ha trovato, come visto, un amplissimo consenso fra le forze politiche al momento della sua entrata in vigore, sia tornata ad assumere rilievo, con rilevantissime conseguenze nella pratica delle dinamiche istituzionali, la distinzione tra norme costituzionali precettive e norme programmatiche, la cui dignità teorica era stata invece rifiutata dalla Corte costituzionale fin dagli albori della sua giurisprudenza¹⁶⁷.

3. Il contributo della giurisprudenza costituzionale

Dopo aver richiamato le principali disposizioni che compongono l'art. 119 Cost. – e segnatamente dopo aver messo in luce la rilevanza che ricopre, in tale contesto, l'esegesi di alcune nozioni ivi contenute, con particolare riferimento al “coordinamento

¹⁶⁷V. sentenza n. 1 del 1956. La portata programmatica dei principi affermati dall'art. 119 Cost. – e la conseguente necessaria intermediazione legislativa necessaria a tradurre i principi programmatici in norme cogenti – è confermata, oltre che nei già citati principi affermati dalla Corte cost. ex multis nella sentenza n. 37/04, anche se si esamina la disciplina dei tributi locali: con riferimento ad essi, infatti, attesa la riserva di legge ex art. 23 Cost., deve essere necessariamente una legge, statale o regionale, a determinare previamente almeno gli aspetti fondamentali dell'imposta, consentendo così il dispiegarsi dell'autonomia finanziaria affermata all'art. 119 Cost. In altre parole, nonostante i principi affermati dall'art. 119 Cost. in punto di autonomia tributaria degli enti locali sub regionali, è pur sempre una legge, nazionale o regionale a seconda dell'ambito materiale di competenza, a dover individuare, previamente rispetto alle conseguenti deliberazioni locali, i soggetti passivi (tenuti cioè all'adempimento dell'obbligazione tributaria), le basi imponibili e le aliquote, massime e minime di riferimento; tale circostanza conferma il carattere programmatico dei principi scanditi all'art. 119, comma 1, Cost..

della finanza pubblica”, al fine di determinare l’effettiva autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni dalla norma - occorre ora soffermarsi sull’altro pilastro della nuova disciplina costituzionale, rivelatosi invero, nell’esperienza, il più rilevante; ci si riferisce alla copiosa e decisiva giurisprudenza costituzionale sviluppatasi nel corso degli oltre dieci anni trascorsi dall’entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001.

Tale giurisprudenza infatti, anche in ragione dell’elevato tasso di conflittualità sviluppatosi tra Stato e Regioni in tema di prerogative finanziarie, sfociato in continui ricorsi in via principale ex art. 127 Cost., ha avuto modo, non senza qualche parziale oscillazione, di delineare in maniera vasta ed organica la reale portata innovativa di ciascuna delle previsioni, in questa sede rilevanti, che compongono l’art. 119 Cost.

Le sentenze esaminate sono state raggruppate e classificate nei sei blocchi tematici che seguono¹⁶⁸.

* * *

- a) *Sulla necessità della previa attuazione legislativa dell’art. 119 Cost. affinché l’autonomia finanziaria regionale possa dispiegarsi*
- b) *Sulla esatta qualificazione e individuazione dei tributi propri regionali.*
- c) *Sui limiti e sulle condizioni per l’esercizio dell’autonomia tributaria regionale nelle more dell’attuazione legislativa.*
- d) *Sugli effetti del nuovo art. 119 Cost. sul fronte dell’autonomia di spesa, con particolare riferimento alla possibilità di applicare vincoli di destinazione alle risorse finalizzate alle spese di competenza delle Regioni.*
- e) *Sull’estensione dei “principi di coordinamento della finanza pubblica”, sulle conseguenti ingerenze statali nell’autonomia finanziaria regionale e sulle tipologie delle relative restrizioni.*

¹⁶⁸ Con l’avvertenza metodologica che, all’interno di ciascun gruppo tematico, le sentenze sono state esaminate e citate non già in ordine cronologico ma sulla base degli argomenti di merito da esse affrontati e dei principi nelle medesime affermati, secondo la scansione che è apparsa all’autore maggiormente opportuna a fini esplicativi ed espositivi.

f) *Sulla competenza statale in merito ai poteri necessari a realizzare in concreto il coordinamento finanziario.*

* * *

a) Sulla necessità della previa attuazione legislativa dell'art. 119 Cost. affinché l'autonomia finanziaria regionale possa dispiegarsi.

Con riferimento alla tematica in oggetto, appare in primo luogo necessario richiamare la sentenza n. 37 del 2004, nella quale la Corte – decidendo alcuni ricorsi proposti in via principale dalle Regioni Basilicata ed Emilia Romagna avverso molteplici disposizioni statali, introdotte a seguito della legge cost. n. 3/01, attinenti al regime tributario e delle entrate degli enti locali¹⁶⁹ - ha affermato la vigenza di due principi rivelatisi cruciali per determinare l'effettiva portata della novella costituzionale: si allude da una parte all'affermazione secondo cui *“L'attuazione del (..) disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali”*; dall'altra al generale divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto, in attesa che il legislatore statale, emanando un'apposita legge di coordinamento della finanza pubblica, ripartisca cespiti e basi imponibili tra i diversi livelli di governo.

Il principio da ultimo richiamato – atteso che, come noto, nell'attuale contesto normativo tutte le basi imponibili rilevanti risultano già coperte dall'imposizione dello Stato - ha contribuito a “congelare” di fatto, per più di dieci anni, la potestà tributaria delle Regioni, pur riconosciuta come enunciazione di principio dal nuovo art. 119 (c.1:

¹⁶⁹ La Regione Basilicata (r.ric. n. 20 del 2002) impugnava, insieme ad altre disposizioni della stessa legge, l'art. 10, comma 1, lettere a, b e c, della legge finanziaria 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448) in tema di imposta sulla pubblicità, nonché l'art. 27, commi 8, 9, 10 e 11, della medesima legge, in tema di diversi tributi locali. A sua volta la Regione Emilia-Romagna (r.ric. n. 23 del 2002) ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 25, commi 1 e 5, della medesima legge, che reca alcune modifiche al d.lgs. n. 360 del 1998 e alla legge n. 388 del 2000 in tema di addizionale comunale e provinciale all'IRPEF e di compartecipazione dei Comuni al gettito dell'IRPEF.

“Le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”). Vale peraltro sottolineare che il divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto, era stato introdotto e configurato dalla Corte costituzionale come strettamente connesso al protrarsi dell’inattività del legislatore statale chiamato all’attuazione. Di talché è da ritenersi che sarebbe stato possibile, in sede di emanazione della tanto attesa legge di coordinamento della finanza pubblica, attenuarne o azzerarne la cogenza: tuttavia, come si vedrà, il legislatore dell’attuazione ha ritenuto opportuno confermarne la piena vigenza anche nell’assetto normativo “a regime”, con notevoli conseguenze sul reale edificarsi dell’autonomia finanziaria regionale¹⁷⁰. Dalla sentenza n. 37 del 2004, i cui orientamenti sono stati ripresi e sviluppati dalla giurisprudenza successiva, derivano dunque due ulteriori corollari: il primo, secondo cui il nuovo art. 119 Cost., in assenza di attuazione legislativa, non è in grado di produrre effetti espansivi immediati sull’autonomia tributaria di Regioni ed enti locali, ed è dunque sostanzialmente privo di immediata precettività; il secondo per il quale spetta al solo Stato ripartire le basi imponibili tra i diversi livelli di Governo, restando esclusa ogni forma di cooperazione sul punto da parte delle Regioni. Ciò in quanto, secondo la Corte, la ripartizione tra i diversi livelli di governo dei presupposti d’imposta è da ritenersi come un principio fondamentale della materia “coordinamento della finanza pubblica”, la quale si configura, nelle griglie del nuovo titolo V, come una materia a competenza concorrente Stato-Regioni, nella quale dunque spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

Sulla scorta di tali principi, con un cospicuo numero di sentenze (v. sentenze nn. 49, 320 e 376 del 2003; 261, 423 e 431 del 2004; 35, 335, 397 e 455 del 2005; nn. 2, 75, 412, 413 del 2006; 451 del 2007, 216 del 2009), la Corte ha dichiarato illegittime numerose disposizioni di leggi regionali che, ritenendo invece immediatamente precettiva la nuova disciplina costituzionale, sono intervenute a disciplinare, anche in deroga ai limiti definiti dalle leggi statali emanate prima della novella costituzionale (ritenute dalle Regioni implicitamente “superate” dal nuovo art. 119 Cost., che sembrava avere immediati effetti espansivi sull’autonomia finanziaria regionale), tributi da esse ritenuti “regionali” ai sensi del nuovo art. 119 Cost., quali ad es. l’Imposta

¹⁷⁰ Sul punto si rinvia alle riflessioni che verranno sviluppate nel capitolo successivo.

Regionale sulle Attività Produttive, istituita con d.lgs. 446/97 (v. sentenza n. 21 del 2005) o la tassa automobilistica regionale, disciplinata dal DPR 39 del 1953 (v. sentenza n. 296 del 2003)¹⁷¹.

Non ha dunque trovato riscontro nella testé richiamata giurisprudenza costituzionale quella tesi dottrinale, in precedenza riferita¹⁷² e fatta propria da alcuni legislatori regionali, secondo cui la nuova disciplina costituzionale dovesse comportare un immediato effetto espansivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni, che avrebbero così potuto 'stabilire e applicare tributi propri' anche senza una specifica autorizzazione legislativa da parte dello Stato, in virtù dell'autonomia finanziaria ad essi riconosciuta dall'art. 119, comma 1, Cost.

La Corte costituzionale, con il gruppo di sentenze in parola, ha invece confermato il principio – che come visto era già stato affermato in relazione al vecchio art. 119 Cost. - per cui, anche sotto la vigenza del nuovo art. 119 Cost., è consentito alle Regioni legiferare nei soli limiti sanciti dalle leggi dello Stato, così come avveniva – occorre sottolinearlo - sotto la vigenza dell'originaria disciplina costituzionale, in relazione a tutti i tributi istituiti dalle leggi dello Stato, ancorché il relativo gettito sia destinato, in tutto o in parte, al finanziamento delle Regioni e delle materie di competenza regionale.

* * *

b) Sulla esatta qualificazione e individuazione dei tributi propri regionali.

Con riferimento alla connessa questione relativa alla qualificazione giuridica dei "tributi propri regionali", vengono in rilievo in primo luogo le sentenze nn. 111 del 1999 e 138 del 1999, nelle quali la Corte – decidendo su alcuni ricorsi proposti in via d'azione dalla Regione Siciliana in materia di finanza regionale, con particolare riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446

¹⁷¹ In proposito si veda L. Antonini "La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano" in *Le Regioni*, n. 1/2004.

¹⁷² Bertolissi, "Le Regioni", 2004, pag 444 e ss.

(Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali) - ha affermato il principio – in seguito, come si vedrà, superato - per cui il tributo “proprio” regionale è il tributo “*istituzionalmente destinato ad alimentare la finanza delle Regioni*”, ancorché istituito da legge dello Stato (quale, per es., l'Irap).

Con un filone delle pronunce successive (nn. 296 e 297, 311 del 2003, 29 del 2004 e 216 del 2009.), tuttavia, la Corte ha mutato il proprio orientamento, chiarendo che per tributo “proprio” regionale ai sensi del nuovo art. 119 si deve intendere soltanto il tributo istituito e regolato dalla legge regionale e non quello istituito dalla legge dello Stato, ancorché destinato interamente alle Regioni: alla luce di tale ricostruzione la Corte costituzionale ha qualificato come tributi statali – e dunque ascrivibili alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “sistema tributario dello Stato” di cui all'art. 117 lett. e) – tributi precedentemente ritenuti “propri regionali” quali l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive e la Tassa Regionale sull'Auto, nonostante peraltro entrambi fossero indicati come “regionali” dalle rispettive leggi istitutive.

Da tale qualificazione giuridica deriva che, in relazione a tali tributi, nonostante i principi autonomistici affermati dall'art. 119 Cost., le Regioni possono intervenire – nella vigenza della nuova disciplina costituzionale così come nella costanza della vecchia normativa - nei soli limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

* * *

c) Sui limiti e sulle condizioni per l'esercizio dell'autonomia tributaria regionale, nelle more dell'attuazione legislativa dell'art. 119 Cost.

Assume particolare rilevanza, per comprendere la reale portata dell'autonomia tributaria regionale scaturente dal nuovo art. 119 Cost., la sentenza n. 102 del 2008¹⁷³,

¹⁷³ La sentenza, relativa alle c.d. “tasse sul lusso” introdotte dalla Regione Sardegna, è nota per aver la Corte costituzionale effettuato in tale ambito, per la prima volta, un rinvio pregiudiziale alla CGUE (v. ordinanza n. 103 del 2008).

nella quale la Corte, pur trattando principalmente dell'assetto finanziario e dei limiti alla potestà impositiva di una Regione a statuto speciale (la Sardegna), ha avuto modo di affermare principi importanti ed innovativi di portata generale, valevoli anche in relazione all'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, dopo le molte pronunce sopra citate di totale chiusura all'effettivo dispiegarsi del disegno sotteso al nuovo art. 119 Cost. fino all'attuazione da parte del legislatore ordinario statale, nella sentenza n. 102 del 2008 il Giudice costituzionale ha introdotto i primi, pur limitati, segnali di "apertura" all'autonomia tributaria delle Regioni, affermando che, anche in assenza dell'attuazione legislativa del nuovo art. 119 Cost., le Regioni possono istituire tributi propri, ma ad una triplice condizione: 1) che tali tributi abbiano presupposti (e dunque basi imponibili) diversi da quelli coperti dai tributi statali esistenti; 2) che siano in armonia con la Costituzione; 3) che non creino disarmonie con i principi dell'ordinamento tributario, "incorporati" e ricavabili dall'attuale sistema di tributi disciplinati e sostanzialmente governati dallo Stato.

Affermati tali principi, nella stessa sentenza in parola, la Corte ha tuttavia rilevato come il potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo sia di fatto ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali¹⁷⁴.

La sentenza in esame, pur introducendo i primi timidi segnali di apertura all'autonomia tributaria regionale, conferma così che la ripartizione delle basi imponibili, vera pre-condizione per l'esercizio di qualsivoglia autonomia tributaria da parte delle Regioni, è un principio di coordinamento della finanza pubblica in senso stretto, come tale riconducibile alla previsione di cui all'art. 117, comma 3, Cost. e quindi nella disponibilità del legislatore statale.

La sentenza n. 102 del 2008 dunque - pur delineando, per stessa ammissione della Corte, ipotesi "limitate" e "marginali" di esercizio autonomo di potestà impositiva

¹⁷⁴ Allo stato attuale, tale previsione non sembra aver avuto alcun significativo seguito nella realtà e nella prassi legislativa regionale, in attesa della piena implementazione della nuova imposta di scopo prevista e disciplinata dall'art. 6 del Decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale".

regionale - assume notevole importanza in quanto si configura come la prima pronuncia in cui la Corte ha in qualche modo aperto la strada ad un esercizio, pur limitato, dell'autonomia tributaria regionale, anche in assenza della legge statale di coordinamento della finanza pubblica.

* * *

d) Sugli effetti del nuovo art. 119 Cost. sul fronte dell'autonomia di spesa, con particolare riferimento alla possibilità di applicare vincoli di destinazione alle risorse finalizzate alle spese di competenza delle Regioni.

L'autonomia finanziaria di spesa rappresenta uno dei tratti cruciali del nuovo assetto di finanza pubblica. Soprattutto in tempi recenti, infatti, in presenza della nota congiuntura economica e delle difficoltà in cui versa il bilancio pubblico e, soprattutto, per esigenze di riduzione del debito pubblico, il legislatore statale è intervenuto sovente, come meglio si vedrà nel capitolo successivo, a ridurre fortemente e unilateralmente, pur sotto la vigenza del nuovo articolo 119 Cost., le risorse a disposizione delle Regioni e degli enti locali¹⁷⁵.

Orbene, proprio con riferimento alla possibilità per il legislatore statale di imporre tagli e tetti di spesa ai bilanci regionali, pur sotto la vigenza del nuovo art. 119 Cost., la Corte costituzionale, ripetutamente interrogata sul punto, ha mostrato un orientamento articolato.

In primo luogo, con la sentenza n. 16 del 2004 - resa sul ricorso proposto in via principale dalla Regione Umbria avverso una norma della legge finanziaria per il

¹⁷⁵ Si pensi, per esempio, alle misure introdotte con i Decreti Legge "Manovra" n. 78/10, 98/11 e 138/11, di cui si tratterà nel capitolo successivo. Dinnanzi ai recenti rilevanti tagli di risorse, unilateralmente decisi dallo Stato, molti governatori regionali e locali, spesso appartenenti alle medesime compagini politiche del Governo, hanno affermato che "il federalismo fiscale è morto ancor prima di nascere", attese l'insufficienza complessiva delle risorse a disposizione e l'ingerenza assoluta dello Stato nel determinarle, elementi che renderebbero impossibile l'attuazione dei principi autonomistici affermati all'art. 119 Cost. Nella stessa relazione del gruppo di lavoro dei c.d. "saggi", istituito dal Presidente della Repubblica in data 30 marzo 2013, si riscontra come "*La riforma della finanza locale e regionale avviata con la legge 42/2009 sul federalismo fiscale e con i successivi decreti legislativi è stata frenata dalla crisi economico-finanziaria. Il processo di consolidamento dei conti pubblici ha investito la finanza decentrata. In particolare la riduzione delle risorse riconosciute a Regioni e Comuni e i nuovi vincoli loro imposti hanno costretto gli enti locali a riduzioni di spesa, soprattutto di investimento, e a un aumento della pressione fiscale in un quadro di progressiva ricentralizzazione della finanza pubblica.*"

2002¹⁷⁶ che disponeva l'istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni, diretto a finanziare i programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio da parte dei Comuni, prevedendo altresì che le modalità degli interventi e la ripartizione del Fondo tra gli enti interessati fossero disciplinate con regolamento governativo - la Corte ha affermato il principio per cui, in virtù di quanto disposto dal nuovo art. 119 a proposito dell'autonomia di spesa delle Regioni, lo Stato non può più disporre trasferimenti vincolati volti a finanziare le spese di Regioni ed enti locali, se non nelle materie di sua competenza esclusiva o per provvedere agli interventi speciali ex art. 119 comma 5. Da tale giurisprudenza sembrava ricavarsi che l'art. 119, sostanzialmente inattuato e privo di prescrittività immediata sul fronte dell'autonomia di entrata, potesse però dispiegare alcuni effetti precettivi in merito all'autonomia finanziaria di spesa, comportando la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni, contenute nelle leggi dello Stato, che imponevano vincoli e limitazioni a risorse destinate a finanziare attività di competenza (esclusiva o concorrente) delle Regioni.

Coerenti indicazioni si ricavano, in relazione al profilo in trattazione, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2007.

Con tale decisione - resa sui ricorsi proposti in via principale da una pluralità di Regioni avverso molteplici disposizioni di contenimento della spesa regionale recate dalla legge finanziaria per il 2006¹⁷⁷ - il Giudice costituzionale ha infatti dichiarato illegittima una disposizione¹⁷⁸ che, prevedendo che al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 dovessero necessariamente concorrere le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005, imponeva di fatto una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, risolvendosi così in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse.¹⁷⁹

* * *

¹⁷⁶ Art. 25, comma 10, L. 28 dicembre 2001 n. 448 recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002*”.

¹⁷⁷ Legge 29 dicembre 2005, n. 266 - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006*.

¹⁷⁸ Art. 1, comma 202, della legge n. 266 del 2005.

¹⁷⁹ Si inseriscono in tal senso la sentenza n. 36 del 2004, nonché la più recente sentenza n. 159 del 2008.

e) Sull'estensione dei “principi di coordinamento della finanza pubblica” e sulle conseguenti ingerenze statali nell'autonomia finanziaria regionale.

Pur affermando i sopra richiamati principi in tema di vincoli di destinazione delle risorse nelle materie di competenza esclusiva o concorrente regionale, con un rilevante gruppo di sentenze la Corte costituzionale ha tuttavia sancito, sempre sul fronte dell'autonomia regionale di spesa, un principio che affianca, e invero notevolmente ridimensiona, quello testé esposto, fornendo una nozione estensiva ed elastica di “*principio di coordinamento della finanza pubblica*”, tanto da ammettere di fatto stringenti interventi statali volti ad imporre limiti alla spesa pubblica regionale, anche in materie di competenza esclusiva regionale o concorrente.

L'assunto sotteso a tale interpretazione – riscontrabile, pur con accezioni e sfumature differenti, in molteplici sentenze, tra cui le principali sono di seguito richiamate - è che la fissazione di obiettivi di riduzione della spesa pubblica si possa configurare come un principio di coordinamento della finanza pubblica: da ciò deriva che lo Stato può fissare obiettivi di spesa alle Regioni, anche nelle materie di competenza concorrente o esclusiva di queste ultime, invero in apparente discrasia con quanto enunciato dall'art. 119, comma 1, Cost. (“*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia di entrata e di spesa*”), proprio in quanto la definizione di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica regionale costituirebbe un principio fondamentale della materia “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, inserita, nelle griglie del nuovo art. 117 Cost., tra le materie a competenza concorrente¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Il principio è ben esposto nella sentenza n. 326 del 2010, nella quale si afferma che “*Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. [...] Non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. D'altronde, in un contesto di carattere più generale, questa Corte ha posto in rilievo che limiti finanziari per le Regioni e gli enti locali, volti al perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, sono in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni*

E se da una parte la Corte ha più volte affermato e ribadito, quale enunciazione generale, il principio secondo il quale norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla duplice condizione “*che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente*” e che “*non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi*” (cfr., *ex multis*, sentenze n. 289 e n. 120 del 2008), dall'altra il Giudice delle leggi ha declinato i testé citati requisiti, nel concreto della casistica giurisprudenziale, in maniera così ampia ed elastica da ammettere di fatto forti restrizioni, da parte del legislatore statale, all'autonomia finanziaria regionale sotto il profilo dell'autonomia di spesa.

Nel dar conto delle decisioni più rilevanti relative al profilo in trattazione, appare opportuno distinguere per tipologia di restrizioni, come di seguito illustrato.

I) Sulle restrizioni statali consistenti nell'imposizione di obblighi di riduzione di apparati e strutture amministrative.

Con riferimento alle restrizioni consistenti nell'obbligo di riduzione di apparati e strutture amministrative, appare necessario soffermarsi in primo luogo sulla sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2009, con la quale la Corte costituzionale - chiamato a pronunciarsi in ordine alla legittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge statali¹⁸¹ impugnate dalla Regione Veneto, che prevedevano che le Regioni

vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari». Peraltro, come meglio si vedrà nel prossimo capitolo, l'impostazione ora descritta si è consolidata nella prassi legislativa più recente. Basti pensare a quanto disposto dal decreto legge 78/2010 (convertito nella legge 122/2010) “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, il cui articolo 14, ad esempio, dispone stringenti tagli di spesa a Regioni, province e comuni anche nelle materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni. O ancora, a titolo meramente esemplificativo, si pensi a quanto disposto dall'articolo 9, comma 28, del medesimo Decreto Legge: tale disposizione, dopo aver sancito una riduzione del 50% della spesa che tutte le amministrazioni dello Stato (a decorrere dal 2011) possono sostenere per il proprio personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, prevede che tale riduzione di spesa costituisca un principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale si devono dunque adeguare Regioni e province autonome, ancorché la competenza sia legislativa che ed amministrativa in tema di personale delle amministrazioni regionali sia attribuita alle delle Regioni (invero già prima della riforma del 2001 del titolo V).

¹⁸¹ Si tratta dell'art. 2, commi 35 e 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008*) e dell'art. 27 del

dovessero provvedere, entro un termine prefissato, alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario – ha qualificato siffatte disposizioni come “*principi di coordinamento della finanza pubblica*”, confermandone, sotto tale profilo, la conformità a Costituzione. In particolare, nel caso di specie, la Regione ricorrente denunciava la violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull’assunto che i citati “consorzi” devono essere annoverati tra gli “enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale”, ovvero tra gli “enti amministrativi dipendenti dalla Regione”¹⁸², essendo anche destinati ad operare prevalentemente nell’ambito della materia “agricoltura e foreste”, ricompresa nella potestà residuale delle Regioni. Secondo la Regione esponente, il Legislatore statale sarebbe illegittimamente intervenuto in un ambito materiale con riferimento al quale la competenza della Regione è esclusiva. La violazione dell’art. 119 Cost. sarebbe derivata poi dalla circostanza che le richiamate disposizioni finirebbero con il vincolare la Regione nella scelta sul “se” e “quanto” spendere per i consorzi che si trovano nel proprio territorio, così da vulnerarne l’autonomia finanziaria di spesa.

La Corte ha respinto tutte le doglianze testé brevemente riassunte: in proposito, essa ha chiarito che, nelle griglie dell’art. 117 Cost., la disciplina delle disposizioni statali impugnate dalla Regione Veneto non è riferibile alla materia “agricoltura e foreste” né a quella dell’“ordinamento dei consorzi” - che la Regione ricorrente ascriveva alla propria competenza legislativa residuale - bensì a quella del coordinamento della finanza pubblica, assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.)¹⁸³.

decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

¹⁸² V. sentenza n. 326 del 1998 della Corte costituzionale.

¹⁸³ Depone in tal senso, secondo la Corte, quanto emerge dal contenuto delle norme denunciate, caratterizzate dall’obiettivo di un contenimento della spesa pubblica in relazione all’organizzazione dei consorzi di bonifica. Le disposizioni impugnate, dunque, non riguardano – ai fini della classificazione nell’ambito del titolo V, parte II, della Costituzione - l’organizzazione dell’ente, ma l’esigenza di contenere i “costi di esercizio

Secondo il Giudice delle leggi, dunque, la riduzione del numero dei componenti degli organismi politici e degli apparati rappresentativi deve essere ascritta alla competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo, dopo aver chiarito che la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità di ciascuna materia, il Giudice costituzionale ha dunque fornito una interpretazione elastica e fortemente estensiva di “principio fondamentale” in materia di coordinamento della finanza pubblica, fino a ricomprendervi anche disposizioni volte ad imporre la riduzione, da parte delle Regioni, dei costi di organizzazione di enti amministrativi propriamente regionali, quali sono i consorzi in oggetto, atteso che *“ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuare – nella specie – nella riduzione, da parte delle Regioni, dei costi di organizzazione di enti regionali, quali sono i consorzi in oggetto.”*

Secondo la Corte il concetto di “principio fondamentale” è dunque da intendere in senso elastico e assai estensivo, tanto da rendere legittima anche l’individuazione puntuale del quantum della riduzione di spesa, *“essendo evidente che l’obiettivo di realizzare il disegno di coordinamento della finanza pubblica non sarebbe altrimenti raggiungibile ove si lasciasse alla Regione la facoltà di scegliere il numero dei componenti dei predetti organismi, senza alcuna determinazione del loro numero minimo e massimo.”*

Nella medesima prospettiva esegetica, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 326 del 2010, ha affermato che le disposizioni della legge finanziaria per il 2010¹⁸⁴, volte a stabilire, tra l’altro, la soppressione della figura del difensore civico di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali trovano pacifica collocazione - alla luce della costante giurisprudenza costituzionale in precedenza richiamata - nella materia del coordinamento della finanza pubblica, prevista tra quelle di competenza concorrente dall’art. 117, terzo comma, Cost.

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2011, il Giudice costituzionale ha poi dichiarato costituzionalmente illegittime diverse disposizioni della

¹⁸⁴ Legge n. 191 del 2009.

legge della Regione Molise 22 gennaio 2010 n. 3, impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 127 Cost., in materia di spesa sanitaria: ebbene, tra le disposizioni regionali annullate si segnala – per quanto qui di interesse - l’art. 19 della citata legge regionale. Tale disposizione prevedeva – tra le altre cose - che i contratti del personale del servizio sanitario regionale, utilizzato ai sensi dell’art. 36, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, o assunto a tempo determinato oppure con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, potessero essere prorogati, in caso di riscontrata carenza di organico, per la durata massima del Piano di rientro sanitario. La Corte ha cassato tali disposizioni rilevando come le norme statali che perseguono la finalità di contenimento della spesa sanitaria tramite contenimento dei costi delle relative strutture amministrative sono da qualificarsi come principi di coordinamento della finanza pubblica¹⁸⁵.

Analogamente, con la sentenza n. 151 del 2011, il Giudice costituzionale ha qualificato come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost. una disposizione statale¹⁸⁶ che prevedeva puntualmente che agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali non potessero essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti¹⁸⁷.

¹⁸⁵ In particolare, l’art. 2, comma 88, legge n. 191 del 2009 costituisce – secondo la Corte – un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, violato dalle richiamate disposizioni regionali, che disponevano una proroga talmente ampia dei contratti di lavoro in essere con il personale precario da comportare il serio rischio di pregiudicare l’obiettivo dei programmi operativi finalizzati all’attuazione del Piano di rientro.

¹⁸⁶ Art. 5, comma 7, decreto-legge n. 78 del 2010.

¹⁸⁷ In proposito, la Corte costituzionale ha affermato che *“la censurata disposizione – nel vietare di corrispondere ogni genere di emolumenti agli amministratori delle predette forme associative di enti locali (ivi comprese le comunità montane) – persegue l’obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi attraverso una disciplina uniforme, che coordina la legislazione del settore. Essa, pertanto, è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. Nell’ambito di tale materia, la normativa oggetto di censura enuncia il principio di gratuità dell’amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali. Si tratta perciò, non di una normativa di dettaglio, ma di un principio fondamentale che caratterizza ed orienta la disciplina del rapporto tra le indicate forme associative (comprese le comunità montane) ed i loro amministratori, con l’indicato obiettivo di ridurre gli oneri della finanza pubblica. Dall’accertata natura di principio fondamentale discende, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell’incidenza della censurata disposizione sia sull’autonomia di spesa delle Regioni (...) sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di comunità montane”*.

II) *Sulle restrizioni statali consistenti nell'imposizione di limiti di spesa*

Con riferimento alle restrizioni consistenti nella definizione diretta e unilaterale di limiti di spesa, appare opportuno citare, in primo luogo, la sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2009, ove il Giudice delle leggi, occupandosi nuovamente di misure statali volte alla riduzione dei costi generati dalle comunità montane, ha affermato principi rilevanti, riferiti nella fattispecie ad una disciplina erariale¹⁸⁸ avente ad oggetto il riordino di tali comunità con finalità di riduzione della spesa per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007¹⁸⁹.

In particolare, nella pronuncia testé richiamata, la Corte, dopo aver chiarito che *“non è di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni”*, ha affermato che *“la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia e, qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuare, nella specie, nel suddetto contenimento complessivo della spesa regionale corrente per il funzionamento delle comunità montane”*.

Sulla scorta di tale impostazione esegetica, la Corte ha ritenuto che l'ordinamento delle comunità montane non costituisse l'oggetto principale della normativa statale al suo esame, ma rappresentasse solo il settore in cui era previsto che operassero strumenti

¹⁸⁸ V. art. 2, commi 17, 18 e 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008*).

¹⁸⁹ Per completezza occorre segnalare che con la sentenza in parola la Corte, dopo aver qualificato – ciò che qui rileva - come principi di coordinamento della finanzia pubblica, come tali conformi alla Costituzione, le disposizioni statali volte che prescrivevano il riordino delle comunità montane con la finalità di ridurne i costi, ha però dichiarato illegittime alcune disposizioni statali, contenute nella medesima legge n. 244/07, che disciplinavano le conseguenze del mancato adeguamento delle discipline regionali alla confermata normativa statale. Al riguardo la Corte ha cassato i commi 20, 21 e 22 dell'art.2 della legge n. 244 del 2007, ritenendoli *“disciplina di dettaglio ed auto-applicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste.”*

e modalità per pervenire alla riduzione della spesa pubblica corrente, vero oggetto materiale della disciplina: *“È evidente, quindi, che la disciplina che stabilisce il riordino delle comunità montane, in quanto costituisce il mezzo per pervenire a «ridurre a regime la spesa corrente» per il funzionamento delle medesime per un importo pari almeno ad un terzo (..), partecipa, in modo inscindibile, della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. (..). Sulla base delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che le disposizioni contenute nel comma 17 in esame costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il divisato riordino delle comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire. Ciò in quanto il loro scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell’ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria per l’anno 2008. “*

Con riferimento alla medesima tipologia di restrizioni, appare poi utile richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 2010, con la quale il Giudice delle leggi, in accoglimento di un ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 in materia di distretti socio-sanitari montani, ha dichiarato costituzionalmente illegittime tali disposizioni, atteso che le medesime, istituendo dei distretti socio-sanitari montani (con relative dotazioni di risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie) nonché un servizio obbligatorio di eliambulanza presso ogni presidio ospedaliero di montagna, violavano secondo la Corte l’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia “coordinamento della finanza pubblica”, desumibile dall’art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, segnatamente per l’accertata violazione dei limiti di spesa stabiliti nell’ambito del Piano di rientro dal deficit oggetto dell’accordo concluso, in data 28 febbraio 2007, dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e

dell'economia e delle finanze¹⁹⁰. Al riguardo, la Corte costituzionale ha ribadito che siffatta conclusione “è *in linea con la più recente interpretazione della nozione di coordinamento della finanza pubblica fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario*¹⁹¹, per cui il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari”¹⁹².

Analogamente, il Giudice delle leggi, con sentenza n. 123 del 2011, ha, per quanto qui rileva, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2010; tale norma, ponendo integralmente a carico del Fondo sanitario regionale i costi relativi tanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili, quanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno e di riabilitazione residenziale, si poneva in contrasto con la necessità di contenere le spese sanitarie, nella prospettiva della riduzione del disavanzo da cui anche la Regione Calabria risulta gravata. Secondo il Giudice costituzionale, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., risultava dunque evidente, avendo la Regione contravvenuto all'accordo assunto con il Governo, in ordine all'individuazione delle misure più opportune per conseguire l'obiettivo della riduzione del disavanzo sanitario, accordo che prevedeva limiti alla spesa e assurgeva così a principio di coordinamento della finanza pubblica per effetto del disposto dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296¹⁹³.

¹⁹⁰ Disattendendo gli specifici vincoli strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico del sistema sanitario contenuti nel piano di rientro dal deficit oggetto dell'accordo concluso, in data 28 febbraio 2007, dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze. In questo modo risulterebbe violato il principio fondamentale che qualifica espressamente come vincolanti, per le Regioni che abbiano sottoscritto accordi del tipo di quello intercorso tra la Stato e la Regione Lazio, «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico».

¹⁹¹ V. anche le sentenze numeri 237 e 139 del 2009.

¹⁹² V. sentenza n. 52 del 2010.

¹⁹³ In questa prospettiva, è stato ribadito l'assunto secondo cui la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007» rende espressamente vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione,

III) Sulle modalità di applicazione di alcune restrizioni nella spesa volte ad incidere puntualmente su singole voci del bilancio regionale

Con specifico riferimento alle modalità di applicazione delle restrizioni consistenti nell'imposizione di limiti puntuali a singole voci del bilancio delle regioni, appare opportuno segnalare un'ulteriore decisione della Corte costituzionale in cui il Giudice delle leggi ha individuato un punto di equilibrio, leggermente diverso, maggiormente rispettoso dell'autonomia finanziaria regionale. Nella sentenza n. 182 del 2011 infatti la Corte costituzionale ha declinato e dato attuazione – invero in maniera innovativa - al principio secondo cui alle Regioni, in quanto enti dotati di autonomia finanziaria, possono essere imposte limitazioni complessive della spesa ma non il taglio di singole e singole voci di bilancio: *“la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”*.

Secondo la Corte, che nel caso di specie trattava dei tagli orizzontali di spesa introdotti dall'art. 6 del DL 78/10¹⁹⁴ e auto-qualificati dal legislatore statale come principi di coordinamento della finanza pubblica, *“il comma 20 dell'art. 6 autorizza le Regioni, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6.”*

La qualificazione da parte dello Stato di una misura - anche puntuale - di riduzione della spesa pubblica come principio di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117 comma 3 Cost. avrebbe così un effetto “mediato”, imponendo alle Regioni

qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico oggetto degli accordi per la riduzione dei disavanzi. Essa, pertanto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. (V. anche la sentenza n. 141 del 2010; analogamente, già la sentenza n. 2 del 2010, nonché, da ultimo, la sentenza n. 77 del 2011).

¹⁹⁴ Si tratta di eterogenei e specifici tagli orizzontali alle diverse voci del bilancio della generalità delle PP.AA. Per es. taglio dell'80%, rispetto ai valori del 2009, delle spese relative a studi e consulenze (comma 7) e di quelle connesse a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (comma 8).

non già di attuare quello specifico taglio su singole voci di bilancio individuate dal legislatore statale (ciò che si porrebbe in contrasto con l'art. 119 Cost. e con l'autonomia finanziaria da esso riconosciuta), bensì di dar vita ad una sorta di processo bifasico, dapprima calcolando il risultato economico-finanziario che l'applicazione diretta del taglio sulle singole voci di spesa produrrebbe, quindi stabilendo, nel rispetto della propria autonomia, le modalità con cui raggiungere quel medesimo risultato economico, agendo però autonomamente sulle diverse voci del proprio bilancio.

IV) Sui requisiti delle restrizioni statali consistenti nell'adozione di misure di contenimento della spesa

Più recentemente, infine, con la sentenza n. 193 del 2012, la Corte costituzionale, vagliando la legittimità costituzionale di alcune disposizioni di contenimento della spesa pubblica contenute all'art. 14 del D.L. n. 78/10, ha infine enunciato un ulteriore requisito - che si aggiunge ai due in precedenza già citati¹⁹⁵, potenzialmente assai rilevante in quanto dotato di portata generale e di cui andrà poi verificata la conferma nella giurisprudenza futura - affinché disposizioni statali di contenimento della spesa pubblica regionale possano qualificarsi come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, comma 3, Cost.

Si allude alla necessaria temporaneità delle misure di contenimento, ossia all'affermazione secondo cui sarebbero qualificabili come principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. - come tali conformi a Costituzione - soltanto le norme statali che, oltre a quanto in precedenza illustrato, pongono obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica attraverso un contenimento complessivo transitorio.

In particolare, secondo la Corte, *“l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa di cui sopra, fa venir meno*

¹⁹⁵ Il riferimento è ai seguenti requisiti, in precedenza richiamati: 1) che le norme statali, che fissano limiti alla spesa, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; 2) che le medesime norme non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (cfr., *ex multis*, sentenze n. 289 e n. 120 del 2008).

una delle due condizioni sopra indicate, quella della temporaneità delle restrizioni. (..) Al contempo, questa Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore. Si tratta, dunque, di dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso.”¹⁹⁶

* * *

Tentando di riassumere i diversi – e per vero non sempre coerenti - principi affermati dalla Corte costituzionale nel gruppo di sentenze da ultimo trattate, sembra potersi sintetizzare, nel modo che segue, il punto di approdo della giurisprudenza costituzionale in tema di autonomia finanziaria di spesa delle Regioni, pur con l'avvertenza che essa appare, proprio in relazione al profilo in trattazione, ancora lontana da approdi univoci e pienamente coerenti, apparendo talvolta caratterizzata da discrasie e contorcimenti esegetici difficilmente riconducibili, se si adottano criteri rigorosi, a *rationes* limpide e unitarie:

- 1) per effetto del nuovo art. 119 Cost., lo Stato non può più disporre trasferimenti vincolati volti a finanziare le spese di Regioni ed enti locali, se non nelle materie di sua competenza esclusiva o per provvedere agli interventi speciali ex art. 119 c.5;
- 2) tuttavia le disposizioni di legge statale che, anche intervenendo in ambiti materiali di competenza delle Regioni (per es. imponendo alle Regioni di provvedere, entro un termine prefissato, alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi

¹⁹⁶ Nel caso di specie, tale assunto interpretativo porta il Giudice delle leggi ad adottare una peculiare sentenza manipolativa “a rime obbligate”, statuendo che “L’esame congiunto dei commi 4 e 5 consente di individuare siffatto dies ad quem nell’anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende «agli anni 2014 e successivi» le misure previste dall’art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive «ai medesimi fini di cui al comma 4» Per i motivi esposti, si deve dichiarare l’illegittimità costituzionale – per violazione dell’art. 119 Cost., degli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, e degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna – dell’art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui estende anche agli anni successivi al 2014 le misure disposte dall’art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, e del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applichino, nei confronti delle Regioni speciali, «per gli anni 2012 e successivi» e «a decorrere dall’anno 2012» (lettera b), anziché «sino all’anno 2014».

- di bonifica e di miglioramento fondiario, o al riordino delle comunità montane, o alla riduzione del personale sanitario) con fissazione di specifici obiettivi di riduzione di spesa, non sono riferibili a materie di competenza esclusiva regionale (quali “agricoltura e foreste” o “ordinamento dei consorzi”) ma a quella del coordinamento della finanza pubblica, assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), attesa la finalità di contenimento della spesa pubblica che tali disposizioni perseguono;
- 3) tali norme possono qualificarsi, in via generale, come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla triplice condizione che: in primo luogo, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un contenimento complessivo della spesa corrente; in secondo luogo, non prevedano del tutto, in modo esaustivo, strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi; in terzo luogo, che le misure di contenimento abbiano natura transitoria e sia dunque rinvenibile un limite temporale – esplicito o implicito – alla loro efficacia;
 - 4) in concreto la portata di principio fondamentale va tuttavia valutata, in maniera elastica, con riguardo alla peculiarità della materia; in particolare, qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuare, nella specie, nel suddetto contenimento complessivo della spesa regionale corrente per il funzionamento delle comunità montane;
 - 5) in ultima analisi, dunque, pur dovendosi tener conto dei requisiti sopra evidenziati, la nozione di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ex art. art. 117, terzo comma, Cost., va interpretata in senso elastico, potendo essa ricomprendere anche disposizioni statali volte ad imporre puntuali obiettivi di riduzione, da parte delle Regioni, dei costi di organizzazione dei propri enti, pur non potendo le misure statali prevedere in modo del tutto esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi;
 - 6) inoltre e in particolare, laddove invece il legislatore statale imponga tagli di spesa su singole o predeterminate voci di bilancio delle Regioni o estenda ad

esse misure orizzontali di contenimento, autoqualificandole come principi di coordinamento della finanza pubblica, le Regioni non sono tenute all'applicazione diretta della misura ma devono realizzare, nella propria autonomia, tagli di spesa che assicurino complessivamente il raggiungimento del medesimo risultato finanziario; tale risultato finanziario rappresenta – in ultima analisi - il principio di coordinamento implicitamente desumibile in ogni misura di riduzione della spesa imposta dallo Stato, anche ai fini della salvaguardia dei saldi finanziari rilevanti per il patto di stabilità europeo.

* * *

f) Sulla competenza statale in merito ai poteri necessari a realizzare in concreto il coordinamento finanziario.

Se dunque, da una parte, la Corte ha, pur con le riferite oscillazioni esegetiche, attribuito alla nozione di “*coordinamento della finanza pubblica*“ una portata sufficientemente elastica ed espansiva da giustificare misure legislative statali volte di fatto ad incidere fortemente sull'autonomia di spesa anche in ambiti materiali riconducibili a materie concorrenti, dall'altra essa si è espressa, in una simile prospettiva ermeneutica, in materia di legittimità dei poteri amministrativi, esercitabili da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, per assicurare in concreto il coordinamento finanziario.

Con riferimento a tale tematica, occorre in primo luogo ricordare i principi enunciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 376 del 2003, nella quale la Corte ha respinto per intero i ricorsi con cui le Regioni Marche, Toscana, Campania, Emilia-Romagna impugnavano una disposizione statale¹⁹⁷ che demandava al Ministero dell'economia il compito di definire puntualmente la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali.

In proposito il Giudice delle leggi, dopo aver chiarito che la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" - che l'articolo 117, terzo

¹⁹⁷ V. art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002*).

comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente Stato - Regioni – ha acclarato che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, oltre alla definizione di norme legislative di principio, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

In ragione di ciò, non poteva – secondo la Corte costituzionale - ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia in parola, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Nel medesimo filone giurisprudenziale si colloca poi la sentenza n. 122 del 2011, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime – nell'ambito di un giudizio d'azione promosso da Presidente del Consiglio dei Ministri - diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 5 maggio 2010 n. 13. Tale legge regionale individuava, quale componente ministeriale del collegio dei revisori dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, un rappresentante del Ministero della salute in luogo di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, diversamente da quanto disposto dal legislatore statale con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica rappresentato dall'art. 16 della legge n. 196 del 2009, che ha individuato come necessaria, negli organi collegiali di revisione contabile di tutte le amministrazioni pubbliche, la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia, al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Nel caso di specie, il Giudice delle leggi ha ribadito l'assunto secondo cui la piena attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica determina che la competenza statale non si esaurisse con l'esercizio del potere legislativo, ma implica anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

Degna di menzione appare altresì la sentenza n. 229 del 2011, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2010¹⁹⁸ che modificava i termini, previsti dalla legislazione statale, per la trasmissione, da parte degli enti locali ricadenti sul territorio, dei dati

¹⁹⁸ Cfr. art. 6.

relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini del patto di stabilità; ciò sull'assunto – ribadito nella decisione in esame – secondo cui la piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica fa sì che la competenza statale non si esaurisce con l'esercizio del potere legislativo, ma implica anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo¹⁹⁹.

Nella materia in parola, appare poi meritevole di un richiamo la n. 289 del 2008, con la quale la Corte costituzionale ha respinto tutte le censure mosse dalle Regioni Veneto, Toscana e Friuli-Venezia Giulia avverso numerose disposizioni del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223²⁰⁰, nel testo originario e nel testo risultante dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248.

Per quanto in questa sede rileva, la Corte costituzionale ha – tra le altre cose - acclarato la conformità a costituzione di una norma, quale quella recata all'art. 26 del decreto legge n. 223 del 2006, che introduce un meccanismo sanzionatorio di tipo pecuniario in caso di mancato rispetto del limite all'incremento delle spese degli enti pubblici non territoriali stabilito dall'art. 1, comma 57, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004).

In particolare, il meccanismo sanzionatorio in parola consisteva nella riduzione automatica dei trasferimenti statali, a qualsiasi titolo erogati a favore degli enti che non avessero rispettato i limiti di spesa testé citati, in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dai conti consuntivi relativi agli esercizi 2005, 2006 e 2007²⁰¹.

A tanto la Corte è giunta sull'assunto che la norma denunciata si limitava a prevedere, al fine di assicurare il rispetto in concreto di una legittima misura di coordinamento finanziario fissata dalla legge finanziaria per il 2005, una sanzione

¹⁹⁹V. anche sentenza n. 376 del 2003; in senso conforme, sentenze n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008.

²⁰⁰*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.*

²⁰¹ Per gli enti interessati che non ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato – per cui dunque non si può procedere alla riduzione dei trasferimenti – si prevedeva che essi fossero tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato un importo pari alle eccedenze risultanti dai predetti conti consuntivi. Era infine previsto che le amministrazioni vigilanti fossero tenute a dare, comunicazione delle predette eccedenze di spesa al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

pecuniaria a carico degli enti che non rispettino il limite all'incremento delle spese degli enti non territoriali: ebbene, la Corte ha rammentato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni, nella specie di carattere finanziario, volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti²⁰².

In proposito, appare di interesse altresì la sentenza n. 155 del 2011, con la quale la Corte costituzionale, in accoglimento di un ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'intera legge della Regione Puglia 2 agosto 2010, n. 10²⁰³, che prevedeva – in un unico articolo - che la Regione potesse continuare ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, degli incarichi dirigenziali a termine e dei contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa nonché dei contratti di servizio stipulati o comunque utilizzati per attuare i programmi comunitari ovvero i programmi finanziati su fondi statali a destinazione vincolata.

Alle accennate conclusioni la Corte è giunta prendendo le mosse dal principio secondo cui le Regioni e gli enti locali sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita; a tal fine – ricorda la Corte costituzionale - questi enti sono assoggettati alle regole del Patto di stabilità interno, che, da un lato, indicano limiti complessivi di spesa e, dall'altro lato, prevedono sanzioni ablatorie, di tipo pecuniario e personale, volte ad assicurarne il rispetto. Ebbene, le sanzioni pecuniarie e personali a carico delle Regioni che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per il 2009 sono previste dall'art. 77-ter, commi 15 e 16, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112²⁰⁴ e dal decreto-legge n. 78 del 2010; per quanto qui rileva, l'art. 14, comma 21 del decreto da ultimo citato dispone la revoca di diritto di incarichi dirigenziali ad esterni e

²⁰² V. anche sentenze n. 190 del 2008 e n. 412 del 2007.

²⁰³ “Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione”

²⁰⁴ Il citato comma 15 prevede che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011 la regione o la provincia autonoma inadempiente non possa nell'anno successivo a quello dell'inadempienza impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio e non possa ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

di contratti di lavoro (subordinato o autonomo) a tempo determinato, stipulati a seguito di atti adottati in violazione del patto di stabilità interno.

Secondo la Corte, dunque, la legge regionale impugnata aveva inteso neutralizzare tali sanzioni, ponendosi in palese contrasto con i principi di coordinamento finanziario fissati dalle disposizioni legislative statali sopra richiamate ed in particolare con gli strumenti sanzionatori da esse previsti.

* * *

Dal gruppo di sentenze ora richiamate sembrano potersi ricavare i seguenti principi, che confermano la tendenza all'espansione dei poteri statali di intervento in materia di finanza regionale – soprattutto valorizzando e dilatando la nozione di “*coordinamento della finanza pubblica*” – e la corrispondente compressione dell'autonomia finanziaria regionale derivante dal nuovo art. 119 Cost.:

- 1) il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata; in particolare, il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, oltre alla definizione di norme legislative di principio, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo;
- 2) le Regioni e gli enti locali sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita: tal fine, questi enti sono assoggettati alle regole del Patto di stabilità interno, che, da un lato, indicano limiti complessivi di spesa e, dall'altro lato, legittimamente prevedono sanzioni di tipo sia finanziario sia personale, volte ad assicurarne il rispetto; tali sanzioni, da applicarsi nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

4. Conclusioni parziali e riflessioni

Le riflessioni relative al ruolo assolutamente determinante che la giurisprudenza ha assunto nel delineare la disciplina costituzionale scaturente dal nuovo art. 119 Cost. sono state in gran parte anticipate nei paragrafi che precedono.

Vale qui, in sede di sintetiche e parziali riflessioni, appuntare la circostanza che, a fronte di una disciplina costituzionale prevalentemente programmatica e che appariva suscettibile di interpretazioni differenti, la Corte costituzionale, nell'individuare l'estensione e il significato precettivo dei principi affermati dal nuovo art. 119 della Costituzione, ha interpretato in maniera fortemente restrittiva la portata costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale – tanto sul fronte dell'entrata quanto su quello della spesa – allargando al contempo lo spettro degli interventi effettuabili dallo Stato a contenimento della medesima, sia sul piano legislativo che su quello dei poteri amministrativi di vigilanza e controllo.

In tale contesto, particolare rilievo ha assunto la nozione, definita a livello giurisprudenziale in maniera elastica e fortemente espansiva, di “*coordinamento della finanza pubblica*”.

Tale nozione – che già nel testo originario dell'art. 119 Cost. faceva da limite naturale al principio dell'autonomia finanziaria, ponendosi in senso dicotomico rispetto ad essa, fino a diventare lo strumento principale attraverso cui si è realizzata e si realizza l'ingerenza statale nell'autonomia finanziaria regionale, in apparente discrasia con i principi autonomistici affermati dall'art. 119 Cost. – è stata interpretata in senso così ampio da consegnare di fatto, anche nel nuovo assetto, alle decisioni unilaterali del legislatore ordinario centrale, il compito e il potere di individuare limiti e caratteri dell'autonomia finanziaria regionale.

E se da una parte non ha mai avuto accoglimento, nelle decisioni del Giudice delle leggi, la richiamata dottrina²⁰⁵ secondo cui l'esplicarsi delle prerogative autonomistiche previste dall'art. 119 Cost. non avrebbe dovuto attendere temporalmente l'emanazione

²⁰⁵ Il riferimento principale, come visto, è a M. Bertolissi cit. pagg. 444 e ss.

di una apposita legge di coordinamento della finanza pubblica da parte del legislatore ordinario statale, in virtù del carattere asseritamente precettivo dei principi affermati dall'art. 119 Cost. e del principio generale per cui l'inerzia statale nella definizione delle leggi cornice non può bloccare la potestà legislativa regionale; dall'altra non ha trovato riscontro nelle decisioni del Giudice delle leggi neppure quella dottrina²⁰⁶, anch'essa in precedenza citata, che, nel tentativo di ridimensionare la possibile estensione della nozione di "*principio di coordinamento della finanza pubblica*" nella sistematica del nuovo art. 119 Cost., aveva sottolineato come il riferimento al "coordinamento" fosse contenuto nel secondo comma dell'art. 119 Cost., e non – come prevedeva l'art. 119 Cost. originario - nel primo, ciò da cui sarebbe derivato, in questa prospettiva, che il coordinamento da parte dello Stato avrebbe potuto avere ad oggetto non già tutta l'autonomia finanziaria regionale di entrata e di spesa, ma solo l'istituzione di tributi ed entrate proprie degli enti territoriali.

La giurisprudenza costituzionale non ha dunque accolto le richiamate linee esegetiche – che pure apparivano astrattamente perseguibili alla luce del tenore letterale dell'art. 119 Cost. – ed ha invece abbracciato una esegesi elastica ed estensiva della nozione di "*principio di coordinamento della finanza pubblica*", che sottende una visione forte del ruolo dello Stato come garante dell'unità economica e finanziaria della Repubblica. Ciò dapprima considerando la previa definizione di tali principi *condicio sine qua non* per l'esplicarsi dell'autonomia finanziaria regionale²⁰⁷; quindi interpretando la nozione in parola in senso così estensivo ed elastico da non consentire all'osservatore l'individuazione di una precisa e prescrittiva "frontiera" dell'intervento statale in materia di finanza regionale, spingendosi²⁰⁸ talvolta sino a legittimare misure statali, finanziarie e di spesa, di fatto stringenti e puntuali, anche nelle materie di competenza – esclusiva o concorrente - regionale.

²⁰⁶ Il riferimento principale, come visto, è a Frasoni – della Canane cit., pag. 2362.

²⁰⁷ Tanto che L. Antonini, in "*La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*" (Le Regioni, n. 1/2004), ha proposto la condivisibile metafora secondo la quale il sistema finanziario sub-statale italiano, in attesa della sua attuazione legislativa, fosse simile a un motore in attesa di carburante.

²⁰⁸ Con una giurisprudenza talvolta oscillante ma comunque caratterizzata dal *trend* costante di una forte riduzione dell'autonomia finanziaria regionale.

Parallelamente, come visto, la Corte ha invece fornito una interpretazione fortemente restrittiva dell'istituto, previsto dall'art. 119 della Costituzione come strumento primario per l'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, dei "tributi propri" delle Regioni, tanto da rendere difficile - se non impossibile - l'individuazione di tributi propri realmente regionali dotati di una qualche rilevanza²⁰⁹, attraverso cui le Regioni medesime potessero effettivamente esercitare l'autonomia, *sub specie* tributaria, ad esse riconosciuta.

Tale duplice impostazione – che come visto non appariva l'unica possibile - ha fortemente ridimensionato la possibile portata innovativa della disciplina costituzionale introdotta nel 2001; essa offre inoltre lo spunto per una domanda di carattere generale: se una o più Regioni, ritenendo importante per la gestione del proprio territorio mantenere un certo livello dei servizi nelle materie di propria competenza, magari con il vasto consenso dei propri cittadini/elettori, avessero deciso di sottrarsi dai vincoli statali reperendo da sé le risorse necessarie con l'introduzione di tasse, a che titolo lo Stato potrebbe impedirglielo alla luce dei principi affermati dall'art. 119 Cost.²¹⁰?

²⁰⁹ L'esempio paradigmatico, a dimostrazione della assoluta compressione dello spazio riservato ai tributi propri regionali, alla stregua dell'interpretazione fornita di essi dalla Corte costituzionale, è rappresentato dalla "*Tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi*", istituita dalla legge della Regione Veneto n. 30/1988 e successivamente abolita "*in considerazione dell'esiguità dell'introito derivante in rapporto ai costi di gestione amministrativa*" (l'espressione è tratta dai lavori preparatori della legge della Regione Veneto n. 18/2002, che ha disposto, all'art. 5, l'eliminazione della tassa). La citata "*Tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi*" è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, nella sent. 297/2003, (punto 3 del "Considerato in diritto"), come uno dei pochi tributi propriamente "regionali" esistenti nel nostro ordinamento. In parola si potrebbe poi menzionare la nota "tassa sul tubo" introdotta dalla Regione siciliana con l'articolo 6 della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (volta a tassare i gasdotti ricadenti nel territorio regionale), che tuttavia è stata dichiarata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea incompatibile con il Diritto dell'Unione europea, con la sentenza del 21 giugno 2007 nella causa C-173/05, perché produttiva di un effetto equivalente a quello di un dazio doganale (in proposito v. M. Barbero "Bocciatura definitiva per la "tassa sul tubo" della Regione Sicilia" in Forum di quaderni costituzionali").

²¹⁰ In proposito, spunti interessanti, che verranno richiamati nel capitolo successivo, provengono dal c.d. "Caso Marche". Tale Regione ha infatti "reagito" ad alcune penetranti disposizioni di contenimento della finanza pubblica stabilite dal legislatore statale in relazione a materie di competenza esclusiva regionale (v. Art. 5, comma 7, decreto-legge n. 78 del 2010, con cui sono state cancellate del tutto le indennità di carica per gli amministratori delle Comunità montane) - poi confermate dalla Corte costituzionale in quanto ricondotte alla nozione di "principi di coordinamento della finanza pubblica" (v. sentenza n. 151/11 cit.) - con una legislazione regionale che si è limitata a prevedere una riduzione delle richiamate indennità (v. art. 29 l.r. 20/2010 – legge di bilancio 2011), discostandosi dunque di fatto dal principio sancito dal legislatore centrale. Il Governo non ha impugnato in via principale tali disposizioni legislative regionali, che sono ad oggi vigenti. Nel caso di specie, dunque, il tentativo del legislatore statale di

La domanda è rimasta invero, nella giurisprudenza costituzionale e nella prassi legislativa – cui sarà dedicato il prossimo capitolo – senza adeguata risposta.

In conclusione - prima di addentrarsi nell'esame della legislazione attuativa dell'art. 119 Cost., da cui si ricavano ulteriori spunti per l'esatto inquadramento della disciplina costituzionale introdotta nel 2001 – occorre rilevare che un'analisi attenta della nuova disciplina costituzionale, per come essa è stata interpretata, come visto tanto nelle decisioni della Corte costituzionale quanto nella prassi legislativa soprattutto più recente, porta a mettere radicalmente in discussione la reale portata innovativa della novella costituzionale del 2001, enfatizzata a livello politico-mediatico, e talvolta anche in dottrina, come una rivoluzione/evoluzione dello Stato in senso federale e come riforma introduttiva del cd. "federalismo fiscale".

Sembra invece potersi affermare, prima di addentrarsi nell'esame della legislazione e delle vicende attuative, che, per come è stato sino ad oggi interpretato l'art. 119 Cost. (che pure, come visto, avrebbe consentito letture diverse e maggiormente innovative, sostenute anche da una parte della dottrina), le problematiche e i profili critici ad esso connessi – con particolare riferimento alla sostanziale assenza di porzioni costituzionalmente tutelate di autonomia finanziaria regionale e del connesso difficile edificarsi di nuovi meccanismi di responsabilità politica - si rilevano in gran parte coincidenti con le criticità sottese all'originario art. 119 Cost., tanto da potersi affermare che le due norme, al di là del diverso "tono" usato nell'enunciazione dei solenni ma solo programmatici principi, si pongono in linea di sostanziale continuità quanto al loro reale contenuto normativo/precettivo.

eliminare le indennità in parola è stato di fatto neutralizzato dal legislatore regionale (per una ampia disamina del peculiare caso delle Marche si veda Giovanni di Cosimo "Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e amministrativa nella Regione Marche" in www.forumcostituzionale.it).

Capitolo IV

L'attuazione legislativa del nuovo art. 119 della Costituzione

1. Premessa. 2. La legge delega n. 42/09: a) Il superamento della finanza derivata e il sistema delle compartecipazioni; b) L'autonomia tributaria delle regioni; c) Il fondo perequativo; d) L'autonomia tributaria degli enti locali e il ruolo delle regioni; e) Il superamento della spesa storica e il criterio dei costi standard; f) La distinzione tra "spese riconducibili alle lettere m) e p) dell'art. 117, c. 2, Cost." e altre spese"; g) Il sistema di premialità e sanzioni; h) Il quadro istituzionale di riferimento e i nuovi organismi istituiti: Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale; Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale; Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. 3. I decreti legislativi attuativi: a) Il D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; b) Il D.lgs. 6 maggio 2011 n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"; c) il D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; d) il D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009"; e) il D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009". 4. La riforma costituzionale del 2012. 5. Conclusioni e riflessioni.

1. Premessa

Il presente capitolo ha ad oggetto l'esame del processo di attuazione legislativa del nuovo art. 119 Cost., avviato con la promulgazione della legge delega 42/09 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" e non ancora giunto a compimento.

Occorre in primo luogo evidenziare la circostanza che il processo di attuazione legislativa dell'art. 119 Cost. risulta - mentre il presente lavoro volge a conclusione - in gran parte ancora da completare: in particolare, dei trentasei provvedimenti previsti cui la citata legge 42/09 rinvia complessivamente per la piena implementazione del nuovo art. 119 Cost.²¹¹, sono stati emanati nove decreti legislativi²¹² e otto provvedimenti di attuazione di rango secondario, includendo quelli di carattere istituzionale, riferiti cioè alla costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed alla nomina dei suoi componenti, all'istituzione del Comitato di rappresentanti della autonomie territoriali, all'istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Oltre al riferito dato quantitativo - che dimostra già di per sé come sia ancora incompleto il processo attuativo in parola - è opportuno anticipare un rilevante aspetto qualitativo che caratterizza i decreti legislativi sino ad oggi emanati in attuazione della

²¹¹ Precipuamente decreti legislativi attuativi, cui si aggiungono però numerosi regolamenti e decreti ministeriali ed interministeriali, oltre alla previsione di eventuali decreti legislativi correttivi da emanarsi entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi.

²¹² I decreti legislativi emanati, ad oggi, in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009 sono i seguenti, riportati secondo l'ordine cronologico: a) d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42", pubblicato nella G.U. n. 134 del giorno 11 giugno 2010; b) d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale", pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 18 settembre 2010; c) d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province", pubblicato nella G.U. n. 294 del giorno 17 dicembre 2010; d) d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", pubblicato nella G.U. n. 67 del giorno 23 marzo 2011; e) d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario", pubblicato nella G.U. n. 109 del giorno 12 maggio 2011; f) d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42", pubblicato nella G.U. n. 143 del giorno 22 giugno 2011; g) d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009", pubblicato nella G.U. n. 172 del giorno 26 luglio 2011; h) d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009", pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 20 settembre 2011. Meritano inoltre menzione il d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale", pubblicato nella G.U. n. 15 del giorno 18 maggio 2012, il D.P.C.M. del 28 dicembre 2011 recante "Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118", pubblicato nella G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011.

legge 42/09, rendendo ulteriormente incerta ed incompleta la relativa disciplina: essi infatti, come si vedrà, rimandano sovente, per la definizione di aspetti cruciali della normativa in discorso, a successivi provvedimenti governativi di rango secondario (decreti ministeriali, interministeriali o governativi), in gran parte ancora non adottati.

Ma vi è di più. A rendere ulteriormente incerto, disorganico e incompleto il processo di attuazione legislativa dell'art. 119 Cost., ha contribuito la circostanza che, proprio mentre tale processo faticosamente iniziava a prendere forma, sono intervenuti due elementi esogeni fortemente incidenti sulla riforma in parola²¹³: si allude da una parte alle c.d. *manovre di finanza pubblica* intercorse nel periodo 2008 – 2012²¹⁴, finalizzate a far fronte alla grave crisi congiunturale che ha colpito il nostro bilancio pubblico a partire dalla seconda metà del 2008, manovre che hanno pesantemente influito in termini riduttivi sull'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali e sulle risorse desinate ad essi, compromettendo il fisiologico ed ordinario sviluppo della riforma in parola e lasciando trasparire, in proposito, una sorta di inversione di rotta del legislatore; dall'altra alla intercorsa riforma costituzionale del c.d. "pareggio di bilancio", introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2012, con cui sono state apportate ulteriori modifiche all'art. 119 Cost. come novellato nel 2001, prima ancora che tale norma venisse attuata. Le nuove modifiche al testo costituzionale di riferimento sono volte, tra le altre cose, come si vedrà, a rafforzare il controllo sulla spesa delle regioni e degli enti locali, muovendo in senso complessivamente opposto rispetto a quello verso cui tendeva il legislatore costituzionale del 2001.

Inoltre le disposizioni della legge costituzionale n. 1 del 2012 entreranno in vigore, per espressa previsione recata all'art. 6, comma 1, a partire dall'esercizio finanziario 2014, ragione per la quale appare, allo stato, difficile valutarne l'effettivo impatto sulla materia in trattazione.

In tale contesto normativo – caratterizzato dunque dall'incertezza su quali saranno gli effettivi approdi della disciplina attuativa dell'art. 119 Cost., ancora

²¹³ Sulle cause esogene che hanno ostacolato l'attuazione dell'art. 119 v. anche L. Antonini, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in astrid-on line.

²¹⁴ Le principali sono le seguenti: D.L. 185/08, convertito in L. 2/09; D.L. 78/10, convertito in L. 122/10; D.L. 138/11, convertito in L. 148/11; D.L. 201/11, convertito in L. 214/11 ; D.L. 95/12, convertito in legge 135/12.

incompleta e oggetto di interventi contingenti e frequenti ripensamenti da parte del legislatore - non sembra dunque possibile procedere, allo stato attuale, ad una valutazione complessiva e organica del processo di attuazione legislativa in parola.

Appare invece possibile e proficuo concentrare l'attenzione su alcuni elementi maggiormente certi e rilevanti propri del processo di attuazione legislativa dell'art. 119 Cost., con riferimento a quanto è stato sino ad oggi realizzato: si allude in primo luogo ai contenuti della citata legge 42/09, con cui il legislatore ha stabilito le grandi linee del nuovo sistema di finanza regionale in attuazione dell'art. 119 Cost.

Tale legge delega si configura come la "*legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*", prevista dal secondo comma dell'art. 119 e sollecitata a più riprese dalla Corte Costituzionale²¹⁵, in assenza della quale il Giudice delle leggi ha, come visto, ritenuto che l'art. 119 Cost. non fosse idoneo a produrre effetti direttamente espansivi sull'autonomia finanziaria e tributaria riconosciuta a regioni ed enti locali.

Nei paragrafi che seguono ci si soffermerà dunque dapprima e in modo particolare sui contenuti della legge 42/09, per poi esaminare, nei loro tratti principali, i decreti legislativi attuativi sin qui emanati, rilevanti ai fini della presente ricerca. Si dedicherà infine uno specifico approfondimento, per gli aspetti di interesse, alla legge costituzionale n. 1/12.

2. La legge delega n. 42/09

Prima di addentrarsi nell'analisi puntuale dei contenuti della legge delega²¹⁶ appare opportuno chiarire la chiave di lettura attraverso cui, ad avviso dello scrivente, occorre esaminare e valutare le scelte compiute dal legislatore dell'attuazione.

²¹⁵ A tal proposito si vedano *ex multis* le sent. nn. 37/2004, 261 del 2004, 35 del 2005, 413, 412, 75 e 2 del 2006; 451 del 2007. Per maggiori approfondimenti si rimanda al capitolo precedente.

²¹⁶ Per un esame complessivo del sistema fiscale delineato dalla legge n. 42/2009 si rinvia a A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009, Napoli, 2010, nonché a V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), Il federalismo fiscale, Roma, 2009; si veda, inoltre, E. BUGLIONE, Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni, in Rassegna parlamentare, 2009, fasc. 2, p. 465 e ss.

Infatti, pur nella molteplicità di finalità e profili di interesse relativi alla riforma in parola²¹⁷, il punto fermo da cui implementare l'analisi del processo attuativo, come in precedenza già accennato, consiste nella capacità del nuovo assetto di finanza pubblica di “*garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*”, finalità solennemente enunciata dall'art. 1, comma 1, della legge in commento e dettagliata all'art. 2, comma 1²¹⁸.

In altre parole, la chiave di lettura, nell'esame della riforma, consiste nella sua capacità di dar vita a nuovi meccanismi di responsabilità politica tra eletti ed elettori, riducendo gli sprechi e le inefficienze pubbliche attraverso un più efficace controllo democratico sulle modalità con cui gli amministratori regionali e locali utilizzano i fondi pubblici e prelevano le relative risorse.

L'analisi dell'attuazione legislativa, a parere di chi scrive, va dunque impiantata partendo dal tema della responsabilità politica²¹⁹.

Prima di addentrarsi nell'esame dei contenuti della legge delega, occorre inoltre sottolineare una circostanza utile a comprendere, almeno parzialmente, le scelte compiute dal legislatore dell'attuazione: si allude al clima di ampio consenso nel quale essa è stata approvata dal Parlamento.

La legge 42/09 infatti – le cui origine viene fatta sovente risalire al documento congiunto approvato dalle Regioni nel luglio del 2005, il c.d. “Documento di Santa Trada”²²⁰, che a sua volta fu preso a base per l'approvazione del disegno di legge

²¹⁷ In proposito basti soffermarsi ad analizzare il lungo elenco di principi e finalità perseguite dalla riforma in parola, contenuto all'art. 2 della legge n. 42/09; si tratta invero di finalità e principi spesso dicotomici e bisognosi di un attento bilanciamento.

²¹⁸ Ove si afferma che “*Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali: a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;*”

²¹⁹ Sul punto, si vedano in primo luogo i contributi di Roberto BIN “*Che ha di federale il federalismo fiscale?*” in www.forumcostituzionale.it e “*Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?*” in Le Regioni n. 4/2010. Sia anche consentito un richiamo agli assai più modesti contributi dello scrivente: “*Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*”, in Le istituzioni del federalismo, n.5/2008, ed Maggioli; “*Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*” in Quaderni costituzionali n.3/2009 ed. Il Mulino.

²²⁰ V. F. Scuto “*Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*”; Centro studi sul federalismo, 2012.

approvato dal Governo Prodi nel Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2007²²¹ - ha incontrato, nella sua versione finale, caratterizzata dall'adozione di molteplici soluzioni compromissorie, un sostanziale consenso *bipartisan*, non solo tra i diversi livelli istituzionali di governo in sede di Conferenza ma soprattutto tra le forze politiche presenti in Parlamento.

Alla Camera come al Senato, infatti, oltre alla maggioranza parlamentare di centro-destra che sosteneva il Governo allora guidato da Silvio Berlusconi - che ovviamente si è espressa in blocco a favore del provvedimento - anche uno dei partiti di opposizione, l'Italia dei Valori, ha espresso il proprio voto favorevole.

Inoltre il principale partito dell'allora opposizione, il Partito Democratico, da una parte ha attivamente contribuito all'opera di modifica e integrazione del testo nel corso dei lavori parlamentari, avanzando numerose proposte, molte delle quali recepite dalla maggioranza; dall'altra ha, al momento del voto in aula, scelto la strada dell'astensione, rinunciando dunque ad una posizione di contrarietà rispetto al disegno di legge, che pure era stato presentato dal Governo. L'Unione di Centro (UDC) è venuta così ad essere l'unico partito presente in Parlamento ad esprimere voto contrario rispetto alla legge 42/09.

Tanto premesso, gli elementi di maggior rilievo della legge n. 42/09, su cui si soffermerà l'attenzione nei paragrafi che seguono, sono i seguenti:

- a. Il superamento della finanza derivata e il sistema delle partecipazioni
- b. Il fondo perequativo
- c. L'autonomia tributaria delle regioni
- d. L'autonomia tributaria degli enti locali e il ruolo delle regioni
- e. Il superamento della spesa storica e il criterio dei costi standard
- f. La distinzione tra “*spese riconducibili alle lettere m) e p) dell'art. 117, c. 2, Cost.*” e *altre spese*”
- g. Il sistema di premialità e sanzioni
- h. Il quadro istituzionale di riferimento e i nuovi organismi istituiti:
 - Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

²²¹ Tale disegno di legge non venne però mai sottoposto all'esame del Parlamento a causa dell'anticipata cessazione della XV legislatura.

- Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale
- Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

a. Il superamento della finanza derivata e il sistema delle compartecipazioni

In primo luogo la legge 42/09 prevede, come strumento cardine per porre rimedio alle inefficienze che hanno a lungo caratterizzato la finanza regionale italiana²²² e favorire la trasparenza e la responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e locali, il superamento del sistema a finanza derivata²²³, che ha sino ad ora caratterizzato l'assetto della finanza pubblica italiana - regionale e locale - e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali a favore di regioni ed enti locali.

A fronte di tale soppressione, la legge delinea una nuova modalità di finanziamento delle regioni e – per quanto qui di interesse - degli enti locali²²⁴, basata sostanzialmente su un sistema di compartecipazioni ai grandi tributi erariali, disciplinati dalle leggi dello Stato²²⁵, e sul ricorso, ove necessario²²⁶, ad un fondo perequativo, destinato alle regioni “*con minore capacità fiscale per abitante*”.

²²² Il profilo è ben evidenziato in L. Antonini - *Federalismo all'italiana* - Marsilio 2013 - pagg. 65 e ss, ove si sottolinea che la stessa TAC a 64 slice costa 1.027.000 euro in Emilia Romagna e 1.554.000 in Campania, con una differenza di circa il 50%. O ancora, per quanto concerne i dispositivi medici ad uso frequente, una siringa da 5 mm costa in Sicilia 0,05 euro contro 0,03 euro in Toscana, quasi il doppio.

²²³ Si vedano a tal proposito gli art. 8, comma 1, lettera f) - per le regioni - e l' art 11 comma 1 lettera e) - per gli enti locali.

²²⁴ A tal proposito si vedano gli articoli 7 e 8 (per le regioni) ed 11 e 12 (per gli enti locali).

²²⁵ Come accennato nel capitolo precedente, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali si configurano come quote di tributi statali che vengono devolute agli enti territoriali, riducendosi, di conseguenza, la parte che viene incassata dallo Stato. Con riferimento alle modalità di attribuzione alle regioni del gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali, l'art. 7, comma 1, della legge 42/09 prevede che si debba tener conto di alcuno criteri, tra cui in particolare: 1) il luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale; 2) la localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio; 3) il luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione; 4) la residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche. La medesima disposizione chiarisce poi che il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali deve essere senza vincolo di destinazione. Concentrando l'attenzione sulla compartecipazione regionale all'IVA (la principale e più risalente tra le compartecipazioni, essendo stata introdotta nel nostro ordinamento, come visto nel capitolo precedente, già dal 2000, per effetto del d.lgs. 56/00, con aliquota posta ex lege al 25,7%) - l'art. 4 del d.lgs. 68/11, prevede che la percentuale di compartecipazione sia stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Le compartecipazioni al gettito di tributi erariali si configurano dunque come istituti tributari riconducibili al sistema tributario dello Stato, posti sotto il controllo del medesimo, spettando alla Conferenza Stato-Regioni il solo potere di esprimere un parere, non vincolante, sulle determinazioni del Governo centrale in punto di determinazione del *quantum* delle risorse.

Più in particolare, nel sistema delineato dalla legge in commento, le spese delle regioni devono essere finanziate “*in via prioritaria*”²²⁷ tramite una compartecipazione all’IVA, oltre che con un’ addizionale all’IRPEF²²⁸, nonché, ove necessario, con quote specifiche del fondo perequativo, istituito dalla legge dello Stato e destinato alle regioni “*con minore capacità fiscale per abitante*”.

Con riferimento agli strumenti di finanziamento nella disponibilità delle regioni, occorre evidenziare come, nel corso della seconda lettura alla Camera, sia stato eliminato il riferimento, contenuto nel testo presentato originariamente dal Governo e approvato in prima lettura al Senato il 22 gennaio 2009, alla c.d. “riserva di aliquota IRPEF”. Tale riserva di aliquota consisteva nella previsione secondo cui alle regioni sarebbe stata riservata quota parte dell’IRPEF, sulla quale le medesime avrebbero potuto esercitare pienamente la propria autonomia finanziaria, anche tramite l’esercizio di poteri normativi²²⁹.

Appare opportuno sottolineare che l’istituto della riserva di aliquota IRPEF si sarebbe configurato come l’ultimo retaggio dell’originario disegno di legge del Consiglio regionale della Lombardia²³⁰, che pur faceva parte del programma elettorale presentato dalla coalizione di centro destra alle elezioni politiche del 2008 e che prevedeva l’istituzione di un’*“Imposta Regionale sul Reddito Personale”*²³¹, con la contestuale diminuzione delle aliquote dell’IRPEF nazionale.

In tale assetto sarebbero dunque convissuti, a valere sulla medesima base imponibile e – si badi – senza un aumento complessivo dell’imposizione fiscale, due

²²⁶ Come meglio vedremo in seguito, finalizzato al finanziamento integrale, ma “*al costo standard*”, delle spese riconducibili al vincolo di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m) e p), della Costituzione.

²²⁷ Art. 7, comma 1, lettera a).

²²⁸ Art.8, comma 1, lettera d).

²²⁹ Per es. stabilendo diverse scale di aliquote o introducendo particolari agevolazioni, detrazioni o deduzioni connesse alle esigenze produttive o sociali del proprio territorio. La soluzione della riserva di aliquota, nonostante fosse fortemente sostenuta da autorevoli esperti di scienza delle finanze, coinvolti come consiglieri del Governo, come il prof. Luca Antonini o il prof. Carlo Buratti che individuavano in essa uno dei profili di maggior rilievo dell’impianto fiscale della nuova riforma, incontrò una contrarietà parlamentare forte e trasversale, sintomo della ritrosia diffusa all’adozione di innovazioni significative e coraggiose nella materia in trattazione. V. Antonini cit. pag. 163.

²³⁰ V. Proposta di Legge al Parlamento del Consiglio regionale della Lombardia n. 40 recante “*Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*”, approvata il 21 luglio 2007.

Sul punto si veda la nota di lettura a cura di Giorgio Macciotta pubblicata sul forum di Astrid il 22 aprile 2009.

²³¹ Art. 2, comma 2, lettera d) della citata proposta di legge; dell’IRRP era prevista un’aliquota, inizialmente uniforme su tutto il territorio nazionale, non inferiore al 15 %.

tributi, uno statale (IRPEF) ed uno regionale (IRRP): nell'ambito del secondo le Regioni avrebbero potuto esercitare la propria autonomia tributaria in misura piena, non più nei soli limiti definiti dalle leggi dello Stato.

Nel disegno della legge 42/09, il prelievo sull'IRPEF è invece limitato alla tradizionale addizionale regionale, rispetto alla quale le regioni possono, con propria legge, “*introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali*” e “*disporre detrazioni*” ma solo “*entro i limiti fissati dalla legislazione statale*”²³².

Per quanto riguarda i tributi propri derivati, intendendo²³³ per tali tutti i tributi “*istituiti e regolati da leggi dello Stato, il cui gettito è attribuito alle regioni*”²³⁴, queste possono, con propria legge, “*modificare le aliquote o disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni*” ma “*nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale*”²³⁵.

Il gettito derivante alle compartecipazioni, così come quello proveniente dagli altri tributi statali il cui gettito è attribuito alle regioni, dovrebbe essere distribuito ai singoli territori “*in conformità al*”²³⁶ c.d. “*principio di territorialità*”, avendo cioè riguardo al luogo in cui questi vengono generati²³⁷.

Per quanto in questa sede di interesse, gli enti locali dispongono invece, nel disegno della legge 42/09²³⁸, di una compartecipazione all'IVA, di una compartecipazione all'IRPEF e – per i soli comuni – dell'imposizione immobiliare.

Per quanto riguarda specificamente le province, esse dispongono di non meglio precisati “*tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma*”²³⁹ e della “*compartecipazione ad un tributo erariale*” non definito direttamente dalla legge delega.

²³² Art.7, comma 1, lettera c).

²³³ Art.7, comma 1, let.b).

²³⁴ Come illustrato nel precedente capitolo, la Corte Costituzionale ha però ricondotto tali tributi al sistema tributario dello Stato, di competenza esclusiva del medesimo ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost.

²³⁵ Art.7, comma 1, lettera c).

²³⁶ Art. 7, comma 1, lett. d); il principio è affermato anche all'art. 2, comma 2, lett. hh).

²³⁷ In particolare, l'art. 7, comma 1, lett. d) prevede che si abbia riguardo: “1) al luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; 2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio; 3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione; 4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche; “

²³⁸ Art.12 comma 1 lett b).

²³⁹ Art. 12, comma 1, lettera c).

Con riferimento a tutti questi tributi, agli enti locali è consentito di “*modificare le aliquote e introdurre agevolazioni*” ma sempre “*entro i limiti fissati dalle leggi*” statali²⁴⁰.

L’art. 13 prevede inoltre che anche gli enti locali dispongono, ove necessario, di quote del fondo perequativo.

Occorre evidenziare – ma in seguito l’osservazione verrà approfondita - che rispetto a tutte le forme di reperimento delle risorse ora citate (compartecipazioni, addizionali, quote del fondo perequativo, tributi propri derivati), sono ancora le (singole) leggi dello Stato a definire lo spazio e i limiti in cui potrà esplicarsi l’autonomia di entrata di regioni ed enti locali, restando invece marginale, anche nel nuovo assetto, lo spazio riservato all’ autonomia tributaria.

Sul fronte della spesa, tutte le risorse ora citate devono risultare, nella sistematica della legge delega, prive di “*vincolo di destinazione*”²⁴¹, compresi i contributi perequativi. Alla luce di ciò, e in coerenza con quanto già affermato dalla Corte Costituzionale²⁴², gli unici fondi “a destinazione vincolata” ammessi sotto la vigenza del nuovo art. 119 Cost sono quelli riconducibili agli interventi speciali previsti dall’art. 119, comma 5, Cost.

Al riguardo, appare opportuno rammentare che il divieto per la legge dello Stato di imporre vincoli di destinazione ai trasferimenti a favore direzioni ed enti locali nelle materie di competenza regionale (esclusiva o concorrente) è stato probabilmente il più significativo effetto precettivo che la Corte ha riconosciuto²⁴³ al nuovo art.119 Cost. (in particolare dai commi 1 e 3) in assenza della “*legge di coordinamento della finanza pubblica*”, tanto da potersi affermare che l’art.119, sino ad oggi sostanzialmente inattuato sul fronte dell’autonomia di entrata, ha invece dispiegato alcuni, pur limitati,

²⁴⁰ Art. 12, comma 1, lettera h).

²⁴¹ Art.7, comma 1, lettera e).

²⁴² V. sent. n. 16 del 2004, punto 5 dei considerato in diritto: “*In questo contesto, non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall’ambito dell’attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma.*” Per maggiori approfondimenti si rimanda al capitolo precedente.

²⁴³ Si vedano le sentenze 16 e 49 del 2004; per più ampi approfondimenti si rimanda al capitolo precedente.

effetti espansivi in merito all'autonomia finanziaria di spesa, comportando, come visto nel precedente capitolo, la declaratoria di incostituzionalità di alcune leggi statali che imponevano vincoli di destinazione a risorse rivolte agli enti locali e destinate a finanziare attività di competenza (esclusiva o concorrente) delle regioni²⁴⁴.

b. L'autonomia tributaria delle regioni

Per quanto riguarda specificamente l'autonomia tributaria regionale, la legge 42/09 prevede che le regioni possano istituire, con legge, *“tributi propri”*, ma soltanto *“in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale”*²⁴⁵.

Tale principio, calato in un sistema fiscale come quello italiano, in cui tutti gli indici rilevanti di capacità contributiva sono coperti dall'imposizione dello Stato (e lo restano - immutati - anche dopo la legge 42/09, che non 'libera' alcuna base imponibile dall'imposizione dello Stato né ne riserva alcuna all'imposizione regionale), produce l'effetto di inibire, di fatto, lo sviluppo di forme significative di autonomia tributaria regionale.

La legge 42/09 sembra confermare, in tema di autonomia tributaria regionale, lo stato preesistente delle cose, puntualmente ricostruito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 102/2008, esaminata nel capitolo precedente.

Vale rammentare che in tale pronuncia il Giudice delle leggi ha compiuto una completa ricognizione²⁴⁶ sullo stato attuale dell'autonomia tributaria delle regioni, in assenza della legge statale di coordinamento della finanza pubblica, affermando²⁴⁷ che le regioni possono istituire *“tributi propri”*, ma ad una triplice condizione: 1) che tali tributi abbiano presupposti (e dunque basi imponibili) diversi da quelli coperti dai tributi statali esistenti; 2) che siano in armonia con la Costituzione; 3) che non creino disarmonie con i principi dell'ordinamento tributario, 'incorporati' e ricavabili dall'attuale sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Nella stessa sentenza, la Corte, dopo aver ricostruito tali limitazioni, ha rilevato che *“l'esercizio del*

²⁴⁴ Il profilo è stato ampiamente trattato nel capitolo precedente, cui dunque si rinvia.

²⁴⁵ Art.7, comma, lett.b.

²⁴⁶ Si veda il punto 5 dei *“Considerato in diritto”*.

²⁴⁷ Sent. 102/2008: si veda a tal proposito il punto 5.1 dei *Considerato in diritto*.

potere delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è dunque ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte “di scopo” o “corrispettivi”, aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali”.

Occorre dunque evidenziare come il “*divieto di imposizione regionale su presupposti già assoggettati ad imposizione statale*”, recepito dalla legge 42/09²⁴⁸, era stato coniato dalla Corte costituzionale²⁴⁹ - a partire dalla sentenza n. 37/2004 - come una sorta di “clausola di salvaguardia” transitoria, in attesa che il legislatore statale, nell’ambito della legge di coordinamento della finanza pubblica, definisse “*gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.*”²⁵⁰, ripartendo tra questi presupposti d’imposta e basi imponibili.

La *ratio* di tale divieto, ricavabile dall’analisi della pluralità di sentenze nelle quali esso è stato affermato e ribadito²⁵¹ e messa in luce anche in dottrina²⁵², era semplicemente quella di impedire che, nella fase transitoria e fino ad una organica ed equilibrata ripartizione delle basi imponibili tra Stato, regioni ed enti locali, sul cittadino/contribuente - che, si badi, è sempre lo stesso nonostante il moltiplicarsi dei livelli di Governo titolari di prerogative tributarie cui egli è sottoposto – si abbattessero misure impositive plurime e non coordinate tra loro.

Il legislatore dell’attuazione non era però vincolato a recepire e rendere cogente e permanente tale principio anche nel nuovo assetto di finanza pubblica.

A conferma del carattere non assoluto e non costituzionalmente imposto del principio del divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto, la Corte

²⁴⁸ V. art.2, comma 2, lett. o) cit.

²⁴⁹ Si veda a tal proposito la sent. 102/2008, punto 5.1 dei Considerato in diritto: “*Da tale affermazione la stessa sentenza (n. 37 del 2004, ndr) e le altre che le hanno fatto séguito hanno tratto l’ulteriore conseguenza che, fino a quando l’indicata legge statale non sarà emanata, è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali*”

²⁵⁰ *Ex plurimis*: sentenza 216 del 2004.

²⁵¹ Come visto nel precedente capitolo, il principio del divieto di imposizione sui presupposti già coperti da imposizione erariale è stato affermato dalla Corte costituzionale, a partire dalla n. 37 del 2004, in molteplici sentenze, tra cui in particolare le sentenze n. 102 del 2008, n. 451 del 2007; nn. 413, 412, 75 e 2 del 2006; nn. 455, 397 e 335 del 2005; n. 431 del 2004).

²⁵² V. Barbero “*Dalla Corte costituzionale un “vademecum” per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione (Nota a Corte Cost. n. 37/2004)*” in “*Federalismi.it*”, dove l’Autore sottolinea anche come l’affermazione di siffatto principio da parte della Corte sottenda una concezione unitaria del sistema tributario. Similmente V. anche Morrone, *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 541 e ss.

Costituzionale ha affermato, nella citata sentenza n. 102/2008²⁵³, che tale divieto non opera per la Regione Sardegna, che, tenendo conto di quanto previsto nel suo Statuto²⁵⁴, ben può istituire tributi propri su basi imponibili già assoggettate ad imposizione erariale purché questi non si pongano in contrasto con “i principi del sistema tributario dello Stato”, ricavabili dalle “*rationes ispiratrici dei singoli tributi.*”

Giova inoltre ricordare che anche la Proposta di Legge al Parlamento del Consiglio regionale della Lombardia, approvata il 21 luglio 2007 (e facente parte, come visto, del programma elettorale del Popolo della Libertà alle elezioni politiche del 2008) prevedeva l’istituzione di un’ “*Imposta Regionale sul Reddito Personale*”²⁵⁵ e la contestuale diminuzione delle aliquote dell’IRPEF, a valere sul medesimo presupposto.

La legge 42/09 consacra e generalizza invece, per via legislativa, il “*divieto di imposizione regionale su presupposti già assoggettati ad imposizione statale*” e contestualmente non ‘libera’ dall’imposizione erariale alcun presupposto significativo: in tal modo si produce l’effetto implicito di confermare le limitazioni che hanno lungamente inibito il pieno dispiegarsi dell’autonomia tributaria regionale sin dagli albori dell’ordinamento regionale.

c. Il fondo perequativo

In tema di perequazione, è stata in precedenza richiamata la distinzione tra perequazione orizzontale e verticale. In estrema sintesi, si è in presenza di forme di “perequazione orizzontale”, quando la perequazione delle risorse avviene tra enti posti sul medesimo livello di governo; nel caso di specie, potremmo immaginare una

²⁵³ Sentenza 102/2008, punto 5.3 dei Considerato in diritto: “*Ciò posto, va rilevato che, mentre la normativa risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – come interpretata dalle richiamate sentenze di questa Corte – vieta alle Regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali; un simile divieto non è, invece, desumibile dallo statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato*”.

²⁵⁴ Che all’art 8, lettera h) (già lettera i), prevede che le entrate della Regione sono costituite “*da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato*”.

²⁵⁵ Art. 2, comma 2, lettera d) del citato PdL. Era prevista un’aliquota, inizialmente uniforme su tutto il territorio nazionale, non inferiore al 15 %,

perequazione gestita dalle regioni più ricche direttamente a favore di quelle più povere. Tale assetto perequativo (fatto proprio anche dalla già citata Proposta di Legge al Parlamento n. 40 approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 21 giugno 2007²⁵⁶) nel bilanciare i valori costituzionali coinvolti - art. 3 da una parte (uguaglianza dei diritti dei cittadini) e art. 97 dall'altra (efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione) - sembra esprimere un *favor* per quest'ultimo, tendendo alla massima valorizzazione del conflitto di interessi "positivo" tra regioni che finanziano il fondo e regioni che ricevono i contributi perequativi, *"in quanto le prime hanno interesse, se non a limitare i trasferimenti perequativi, quanto meno a sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle Regioni riceventi."*²⁵⁷

Si parla invece di "perequazione verticale"²⁵⁸ laddove la perequazione delle risorse sia gestita "verticalmente" da un ente posto ad un livello di governo superiore (in questo caso lo Stato) a favore degli enti posti ad un livello inferiore (in questo caso le regioni), attraverso il prelievo delle risorse dalle entità territoriali con maggiore disponibilità di risorse e la successiva ri-attribuzione a quelle più bisognose.

Tale modello, da un punto di vista paradigmatico, appare orientato, nell'ambito del bilanciamento sopra descritto (art. 3 Cost., da una parte, e art. 97 Cost., dall'altra), a massimizzare la garanzia dell'uguaglianza dei diritti dei cittadini e ad affermare maggiormente il principio dell'unità economica della Repubblica, di cui all'art 120 Cost.

La legge 42/09 fa propria questa seconda visione e, all'art. 9, demanda ai decreti legislativi il compito di istituire *"un fondo perequativo statale di carattere verticale"*, senza vincolo di destinazione, destinato alle regioni *"con minore capacità fiscale per*

²⁵⁶ Si veda a tal proposito l'art. 3, comma 1, lettera d) di tale Proposta di Legge.

²⁵⁷ L'espressione è tratta dalla relazione illustrativa alla prima versione del disegno di legge AS1117, poi divenuto legge 42/09, presentato al Parlamento il 19 settembre 2008.

²⁵⁸ Come in precedenza accennato, una parte della dottrina (Bassanini e altri) ha peraltro sostenuto che sia la stessa Costituzione ad imporre l'adozione di un modello di "perequazione verticale", in quanto l'art. 117, comma 2, lett.e) riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia *"perequazione delle risorse finanziarie"*, connessa al compito di determinare *"i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*. Secondo tali studiosi, dunque, una legge che introducesse un modello di perequazione "orizzontale" sarebbe costituzionalmente illegittima.

abitante”, intendendosi per tali le regioni nelle quali “*il gettito fiscale per abitante*”²⁵⁹ è “*inferiore al gettito medio nazionale*”²⁶⁰.

Un ruolo importante nella gestione del fondo dovrebbe inoltre assumere la “*Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*”²⁶¹, cui è affidato il compito di svolgere una sorta di “*monitoraggio multilaterale*” sul processo di distribuzione delle risorse, che ne garantisca “*trasparenza, efficienza ed efficacia*”²⁶² attraverso il coinvolgimento, nell’attività di vigilanza e controllo, di tutti i livelli di Governo interessati dalla riforma.

La legge 42/09²⁶³ assegna poi alle regioni la gestione dei fondi perequativi da destinare a comuni e province; a tal fine si prevede l’istituzione²⁶⁴ - nel bilancio di ciascuna regione - di due distinti fondi perequativi, uno destinato ai comuni e uno destinato alle province.

A garanzia dell’autonomia finanziaria e dell’equilibrio finanziario degli enti locali, è tuttavia previsto, in caso di inerzia regionale nell’erogazione dei fondi, uno specifico potere sostitutivo da parte dello Stato²⁶⁵.

d. L’autonomia tributaria degli enti locali e il ruolo delle regioni

Per quanto qui di interesse e come accennato nel capitolo precedente, l’autonomia tributaria degli enti locali – autonomia che l’art. 119, comma 1, Cost. sembra porre su un piano di parità con quella riconosciuta alle Regioni, laddove afferma che “*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*” (art. 119 c.1) “*hanno risorse autonome*” (art. 119 c.2) e “*stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri*” – deve essere tuttavia letta alla luce di quanto previsto dall’art. 23 Cost: “*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.*” Essendo gli enti locali privi

²⁵⁹ Calcolato utilizzando come parametro l’*“aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche”*- Art.8, comma 1, lettera h).

²⁶⁰ Art. 9, comma 1, let. g).

²⁶¹ Maggiori informazioni nel paragrafo 9, punto c).

²⁶² Art. 5, comma 1, lett.b).

²⁶³ Art. 13.

²⁶⁴ Art. 13, comma 1, lettera a).

²⁶⁵ Art.13, comma 1 lettera h).

di poteri di normazione primaria, qualsiasi forma di prelievo fiscale da parte di questi deve quindi avere fondamento in una legge, statale o regionale. Come visto, la Corte Costituzionale ha affermato a tal proposito, nella sentenza n. 37/2004, che si possono “*in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentazione locale) sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).*”

Coerentemente con tale impostazione, la legge 42/09 articola la sua disciplina su due binari paralleli:

- da una parte, prevede che le regioni possano istituire, con propria legge, “tributi locali”, ma a valere soltanto su “*presupposti non assoggettati da imposizione da parte dello Stato*”²⁶⁶. Valgono dunque qui le medesime osservazioni e criticità evidenziate in precedenza circa l’assenza di presupposti liberi da imposizione erariale;
- dall’altra parte, riconosce esso stesso forme dirette di autonomia tributaria degli enti locali, limitandole tuttavia alla possibile istituzione di un “*tributo di scopo*”²⁶⁷, connesso “*a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero al finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana*” o, per le sole province, legato “*a particolari scopi istituzionali*”.

e. Il superamento della spesa storica e il criterio dei costi standard

Al fine di conseguire obiettivi di risparmio, di contenimento della spesa e di riduzione degli sprechi – obiettivi dichiarati della riforma – la legge 42/09²⁶⁸ prevede, dopo una lunga fase transitoria²⁶⁹, il generale “*superamento della spesa storica*” come

²⁶⁶ Art.2, comma 2, lettera q).

²⁶⁷ Art.12, c.1, lett. d) ed e).

²⁶⁸ V. art. 2, comma 2, lett. m) della legge 42/09.

²⁶⁹ L’art. 20, comma 1, lettera b) prevede infatti un periodo transitorio di 5 anni a decorrere dalla data di emanazione dei decreti legislativi, prevista entro due anni. In sostanza il regime transitorio potrà durare almeno sino alla metà del 2016.

criterio per quantificare i fabbisogni finanziari connessi alle spese pubbliche, e l'adozione del *“costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica”*²⁷⁰.

Secondo il disegno sotteso alla legge 42/09, dunque, nel nascente assetto fiscale il finanziamento delle funzioni dovrebbe dunque avvenire non più sulla base di “quanto si è speso l'anno prima” (criterio della spesa storica) ma sulla base di una sorta di “costo medio efficiente” (criterio del costo standard), calcolato e individuato per ogni singola prestazione da un insieme articolato di provvedimenti attuativi²⁷¹.

Il criterio della “spesa storica”, tipico della finanza pubblica italiana e caratterizzato dal difetto peculiare per cui chi più aveva speso in passato più riceveva l'anno successivo, ha negli anni finito per mascherare – e dunque favorire - sprechi ed inefficienze²⁷². La definizione di un “costo standard”, calcolato su base nazionale per ogni servizio, dovrebbe invece rendere evidente qual è il costo “giusto” di ogni prestazione e dunque far emergere le inefficienze più radicate.

Anche se il profilo verrà più diffusamente trattato in sede di esame dei decreti legislativi e di conclusioni, giova evidenziare sin d'ora che il processo di definizione dei costi standard è invero ricco di problematiche e implicazioni.

In particolare, oltre alle difficoltà ed ai molti rischi sottesi alla definizione di tali valori standard associati a prestazioni sociali eterogenee ed erogate in contesti geografici, sociali ed infrastrutturali profondamente diversi, il passaggio al nuovo sistema di quantificazione delle risorse richiede la previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali di regioni ed enti locali: di esse deve appunto essere garantito il finanziamento integrale sulla base del criterio del costo standard, anche ricorrendo – per i territori con minore capacità fiscale per abitante - al sistema perequativo previsto dal comma 3 dell'art. 119 Cost.

²⁷⁰ Art. 2, comma 2, lettera f).

²⁷¹ V. art. 2, comma 6 della legge 42/09, come poi modificato dall'art. 19-bis, comma 3, del D.L. 135/09, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 166/09 e, successivamente, sostituito dall'art. 2, comma 6, lett. c), della L. n. 196/09.

²⁷² V. Antonini, 2012, cit. V. anche nota n. 14.

Ebbene, tale definizione richiede a sua volta di effettuare previamente una ricognizione delle funzioni fondamentali di tutti gli enti coinvolti, per poi poterne quantificare il fabbisogno in termini finanziari, operazione già oggetto di diversi tentativi di normazione sino ad oggi non in grado di giungere a organico e definitivo compimento²⁷³.

Di talché, la definizione dei costi standard, relativi a tutte le prestazioni sociali erogate in Italia dai diversi livelli di Governo, appare come una operazione certamente molto complessa, giacché richiede una sorta di ricostruzione preventiva dell'intero *welfare* di competenza degli enti sub-statali, in un contesto caratterizzato da eterogeneità e frammentazione, operazione resa ancor più incerta dall'assenza di criteri e indicazioni all'interno della legge delega, che come visto si limita a fornire una definizione di costo standard²⁷⁴ che appare generica e persino tautologica.

Al riguardo, è stato acutamente sottolineato in dottrina²⁷⁵ come il tentativo di attuazione dell'art. 119 Cost. avviato con la legge 42/09 rischia di fallire proprio a fronte dei tentativi di definizione dei costi standard, in particolare a causa della necessità preventiva (e secondo tale dottrina impossibile da realizzare) di ricostruire puntualmente tutto il *welfare* italiano.

In proposito, la medesima dottrina²⁷⁶ ha condivisibilmente rilevato come una visione maggiormente coerente con l'impianto complessivo del nuovo Titolo V della Costituzione (che, come noto, parte dal principio dell'enumerazione delle competenze dello Stato e dall'affermazione di una clausola di residualità regionale nonché dall'affermazione del principio di sussidiarietà nell'attribuzione delle funzioni amministrative.etc..) nonché con una accezione più propriamente "federale" della finanza pubblica, avrebbe invece suggerito di seguire la strada opposta, quantificando e delimitando in maniera tassativa il fabbisogno delle amministrazioni dello Stato

²⁷³ Si veda, quale esempio, il Disegno di Legge AS 2259 recante *"Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati"*.

²⁷⁴ Art.2, comma 1, lettera f): *"costo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica"*.

²⁷⁵ Roberto BIN *"Che ha di federale il federalismo fiscale?"* 9 dicembre 2008 in www.forumcostituzionale.it.

²⁷⁶ v. R.Bin *"Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?"* in Le Regioni n. 4/2010.

(esercito, polizia, magistratura, istruzione, ministeri, settore penitenziario) e applicando poi, anche sui flussi finanziari, una sorta di clausola di residualità a favore degli enti autonomi.

Questa opzione, peraltro ben più semplice sul piano attuativo (la ricognizione si sarebbe potuta effettuare partendo dagli ambiti materiali individuati dall'art. 117 comma 2 Cost.), avrebbe avuto l'effetto di "mettere sotto controllo" i conti dello Stato, valorizzando gli enti autonomi anche come soggetti "controllori" della spesa pubblica complessiva.

f. La distinzione tra "spese riconducibili alle lettere m) e p) dell'art. 117, comma 2, Cost." e "altre spese".

In tema di spese delle regioni, la legge 42/09 introduce una rilevante distinzione tra "*spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*" e "*altre spese*".

Più in particolare, l'art. 8, comma 3, riconduce alla lettera m) dell'art 117, comma 2, Cost.²⁷⁷ le spese relative a "*sanità, assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti*" (art. 8, comma 3): per tali spese lo Stato è chiamato a garantire, nel disegno della legge 42/09, anche attraverso il ricorso al fondo perequativo, il finanziamento integrale delle rispettive prestazioni (sempre e comunque "al costo standard").

Per le "altre spese", in virtù della loro minore importanza in termini di tutela dei diritti dei cittadini, la perequazione statale sarebbe invece meno invasiva: lo Stato, laddove la altre forme di finanziamento non fossero sufficienti, non sarebbe cioè tenuto a garantire il finanziamento "*integrale*" delle relative prestazioni ma attuerebbe soltanto una forma di "perequazione della capacità fiscale", che significa, in sostanza, attenuare e temperare le diseguaglianze senza il vincolo di azzerarle.

²⁷⁷Relative cioè ai "*livelli minimi ed essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*".

Per completezza, vale rammentare che analoga distinzione, relativa alla classificazione delle spese e del connesso regime di finanziabilità, è prevista per gli enti locali, questa volta con riguardo alla distinzione tra spese riconducibili alle “*funzioni fondamentali*” degli enti locali (“*ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*”) e “*altre spese*”. Anche da tale distinzione discende una differenziazione rispetto al regime di finanziabilità, analoga a quello descritto per le spese delle regioni.

Tali distinzioni sono state criticate e ritenute incostituzionali da una parte della dottrina²⁷⁸, che ha rilevato come l’art. 119 c. 4 prevede che “*le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti*” (tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo) devono “*consentire ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*”, con ciò riferendosi a tutte le funzioni pubbliche attribuite ai singoli enti e non solo a quelle riconducibili alla lettera m) e p) dell’art. 117, comma 2, Cost. (individuate dal legislatore ordinario in quelle relative a sanità, assistenza, istruzione e nelle funzioni fondamentali degli enti locali), non essendovi traccia, nel testo della Costituzione, di una limitazione di questo genere.

A questa interpretazione – che pur non essendo priva di qualche argomento letterale, svuoterebbe ulteriormente l’art. 119 della sua possibile portata innovativa - se ne contrappone un’altra, incentrata su una lettura sistematica dell’art. 119, comma 4, in combinato disposto alle lettere m) e p) dell’art. 117, comma 2: secondo questa ricostruzione, allo Stato sarebbe affidato il compito, da realizzarsi attraverso la “*perequazione delle risorse finanziarie*” e dunque tramite l’istituzione del fondo perequativo, di garantire il finanziamento integrale soltanto dei “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” e delle “*funzioni fondamentali degli enti locali*”.

²⁷⁸Si è espresso in tal senso Franco Bassanini, presidente di Astrid, nella relazione “*Il modello federale e il federalismo fiscale*”, presentata a Milano l’11 luglio 2008 al Seminario “*Attorno al titolo V. I poteri, la sussidiarietà, la rappresentanza. Dal centralismo nazionale al centralismo delle Regioni?*”.

In questa prospettiva, sarebbe dunque compatibile con la Costituzione la citata distinzione tra spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni nonché alle funzioni fondamentali degli enti locali, da una parte, e altre spese, dall'altra.

g. Il sistema di premialità e sanzioni

Nell'ottica del perseguimento di una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni sub-statali, la legge 42/09²⁷⁹ prevede l'introduzione di un (non meglio specificato) *“sistema premiante”* per gli enti che assicurano *“elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo”* a parità di servizi offerti, oppure partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, o ancora che *“incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile”*.

Lo stesso comma delinea invece, in caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alle regioni e agli enti locali, un sistema di sanzioni, quali:

- l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente;
- l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva;
- il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche;
- il c.d. *“fallimento politico”*, peculiare istituto che consisterebbe nell'attivazione di *“meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all' articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*²⁸⁰.

²⁷⁹ V. art. 17, comma 1, lettera e).

²⁸⁰ V. art. 17, comma 1, lettera e) cit.

Sul punto, si tornerà più diffusamente in sede di esame del decreto legislativo (n. 149/11) attuativo degli istituti premiali e sanzionatori in parola.

h. Organi istituiti “ad hoc”

Gli articoli 3, 4 e 5 della legge 42/09²⁸¹ prevedono e disciplinano infine tre diversi organi finalizzati appositamente ad implementare, con caratteristiche e prerogative specifiche ma che in parte si sovrappongono, il processo di attuazione dell’art. 119 Cost.

1. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

In primo luogo è stata prevista l’istituzione della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale²⁸².

La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione e dotata di un proprio regolamento interno da approvarsi da approvarsi prima dell’inizio dei lavori.

Tra i compiti della Commissione si segnalano:

- a) l’espressione di pareri sugli schemi dei decreti legislativi;
- b) la verifica dello stato di attuazione dalla legge delega, di cui riferisce ogni sei mesi alle Camere;
- c) la formulazione di osservazioni e la messa a disposizione al Governo di elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi.

E’ previsto che la Commissione sia sciolta al termine della fase transitoria individuata dagli articoli 19 e 20 (cinque anni a decorrere dall’emanazione dei decreti legislativi).

²⁸¹ Parzialmente modificati dalla L. 196/09.

²⁸² Art. 3 della legge 42/09.

2. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff)

L'art. 4 della legge 42/09 ha poi previsto la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff). Tale Commissione paritetica – incardinata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la cui effettiva istituzione veniva rimessa ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro 30 giorni dalla promulgazione della legge delega²⁸³ - è formata da trentadue componenti “tecnici” - dotati delle necessarie competenze giuridiche, finanziarie, economiche e tributarie - per metà rappresentanti dello Stato e per metà rappresentanti di regioni ed enti locali, oltre a due rappresentanti dell'Istat²⁸⁴.

Partecipano alle riunioni della Commissione anche un rappresentante tecnico della Camera e uno del Senato, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

La Commissione, che opera nell'ambito della Conferenza Unificata, ha tra i suoi compiti quello di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi, e svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento della finanza pubblica. La Commissione è inoltre sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie a disposizione dei diversi attori istituzionali coinvolti dalla riforma.

3. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

L' art. 5 della legge 42/09 ha infine previsto la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, poi ridisciplinata e istituita ai sensi degli artt. 33 e successivi del d.lgs. 68/11.

Tale Conferenza è concepita, nel disegno istituzionale sotteso alla legge 42/09, come sede stabile di monitoraggio dei processi attuativi della riforma, nella fase

²⁸³ La Commissione è stata istituita con d.P.C.M. 3 luglio 2009.

²⁸⁴ Previsione aggiunta ai sensi della Legge 196/09. Nell'originario disegno della legge 42/09, il numero complessivo dei membri era stabilito in trenta.

successiva all'emanazione dei decreti legislativi (dunque non già per la fase della predisposizione di questi).

La conferenza, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da uno o più Ministri da lui delegati, è incardinata nell'ambito della Conferenza unificata, di cui diviene organo stabile, ed è composta dei rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo coinvolti dalla riforma.

Tra le attribuzioni più rilevanti²⁸⁵, essa è chiamata a:

1) garantire un monitoraggio “multilaterale” del fondo perequativo ispirato a criteri di efficienza ed adeguatezza, che valorizzi al massimo il conflitto di interessi “positivo” tra regioni che finanziano il fondo e regioni che ricevono i contributi perequativi;

2) svolgere importanti attribuzioni in tema di verifica e aggiornamento dei costi standard: a tali fini, è istituita in seno ad essa una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio; per le medesime finalità la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni *standard*;

3) promuovere la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale;

4) assicurare il rispetto del patto di stabilità e convergenza e concorrere alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

5) avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigilare sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

6) mettere a disposizione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti.

²⁸⁵ In seguito dettagliate dall'art. 36 del d.lgs. 68/11.

La Conferenza si avvale inoltre della già citata Commissione paritetica quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto.

i. Indicazioni sui primi periodi di funzionamento dei nuovi organi

Appare opportuno evidenziare che, da un esame dei primi periodi di funzionamento degli organismi succitati, istituiti nell'ambito della legge 42/09 al fine di accompagnare il processo di attuazione dell'art. 119 Cost., emerge una certa difficoltà a fornirne una valutazione.

L'effettivo contributo apportato da tali organismi al dispiegarsi del processo di riforma in parola appare infatti assai modesto e caratterizzato da un elevato tasso di incompiutezza.

In particolare, la Conferenza permanente per il monitoraggio della finanza pubblica, da ultimo citata e che avrebbe dovuto assumere un ruolo cardine nel processo di implementazione delle disposizioni del nuovo art. 119, pur prevista dal 2009, ha effettivamente avviato i propri lavori - venendo per la prima volta convocata presso il Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie - solo in data 10 ottobre 2013 (ad oltre 4 anni e mezzo dalla sua istituzione formale)²⁸⁶.

La Copaff – che invero è apparso come il più attivo tra gli organismi di nuova istituzione – ha invece sì svolto un rilevante lavoro di supporto al Governo e alle strutture ministeriali coinvolte nella stesura dei decreti legislativi, ma tale lavoro ha finito per assumere le tipiche vesti del supporto tecnico-contabile alle amministrazioni centrali in materia di finanza pubblica, come conferma la circostanza che essa è stata sovente chiamata ad operare nell'ambito della predisposizione delle manovre di finanza pubblica²⁸⁷, estranee al processo attuativo dell'art. 119 Cost.

Ulteriore conferma di detta caratterizzazione funzionale si rinviene nella circostanza che la Copaff sta continuando a svolgere tali attività di supporto tecnico-

²⁸⁶ In tale prima riunione è stato affidato alla Copaff il compito di effettuare un'apposita istruttoria volta a quantificare l'entità e il riparto dei tagli operati con le manovre di finanza pubblica relative al periodo dal 2010 al 2013. I risultati di tale istruttoria saranno oggetto della prossima riunione della Conferenza. V. al riguardo L. Antonini, in *"Federalismo Fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)"* - in *astrid-online*, dicembre 2013; pag. 17.

²⁸⁷ Oltre che nell'ambito del processo di armonizzazione e controllo sui bilanci pubblici.

contabile in relazione ai provvedimenti di finanza pubblica²⁸⁸ anche nel corso della XVII Legislatura, pur a seguito dell'arresto del processo attuativo dell'art. 119 Cost. (sul punto v. *infra*).

Esaminando le attività svolte dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, emerge invece come essa abbia da una parte provveduto alla redazione delle relazioni semestrali previste dall'art. 3, comma 5, della legge n. 42/09, di carattere prevalentemente descrittivo circa lo stato di avanzamento del processo di attuazione in parola; dall'altra la Commissione abbia espresso i pareri sugli schemi di d.lgs. previsti dalla legge delega, pareri che invero hanno risentito degli orientamenti delle maggioranze politiche di volta in volta presenti a sostegno del Governo, senza che da tali pareri emergano posizioni o contributi autonomi nel dibattito in discorso.

Infine – il dato, si badi, appare rilevante e significativo - l'ultima convocazione della Commissione risale al 22 gennaio 2013: dall'inizio della XVII legislatura, cioè, tale Commissione ha interrotto i propri lavori e non è stata più convocata, non avendo provveduto nemmeno alla stesura e alla trasmissione della relazione semestrale sullo stato di attuazione della legge 42/09, prevista dall'art. 3 di tale legge²⁸⁹.

In sintesi, la sensazione che si trae, esaminando i primi periodi di funzionamento di detti organi, è dunque che, a fronte della mancata vincolatività dei principi giuridici affermati dall'art.119 Cost. e dalla legge 42/09, anche l'attività negoziale inter-istituzionale, che tipicamente si sviluppa in assenza di prescrizioni normative su temi cruciali quali la distribuzione delle risorse tra i diversi livelli di Governo, non si sia svolta all'interno di detti organi ma nell'ambito del normale dibattito politico-istituzionale, tra i partiti e all'interno dei partiti.

In altre parole, detta attività negoziale non sembra essersi svolta nei canali e nelle sedi istituzionali previste dalla riforma, rimaste in gran parte inoperative, ma sul piano

²⁸⁸ Si veda per esempio la presentazione del rapporto dei Professori Antonini, Longobardi e Zanardi nell'Audizione informale del 30 Maggio 2013 innanzi alle Commissioni riunite finanze e lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati sul disegno di legge C1012 di conversione del decreto-legge n. 54 del 2013, che a sua volta recava misure urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo.

²⁸⁹ L'ultima relazione prodotta risale infatti al gennaio 2013, a seguito della citata seduta di martedì 22 gennaio 2013, ultima tenutasi prima del finire della XVI legislatura.

dell'interlocuzione informale tra le forze politiche e tra le istituzioni: particolarmente significativa in tal senso appare la menzionata circostanza che la Conferenza permanente per il monitoraggio della finanza pubblica - che la legge 42/09 indicava e delineava come la sede privilegiata per la concertazione tra i diversi livelli di governo e per il monitoraggio multilaterale del processo di riforma - ha dovuto attendere oltre 4 anni e mezzo prima di poter avviare i propri lavori, venendo effettivamente convocata per la prima volta solo in data 10 ottobre 2013, restando dunque del tutto inoperativa durante gli anni 2009 – 2013, anni nei quali il legislatore ha tentato l'implementazione della riforma in parola (v. *infra*).

3. I decreti legislativi attuativi

Come accennato in premessa, in attuazione della legge 42/09 sono stati emanati, sino ad oggi, nove decreti legislativi²⁹⁰. Prima di analizzarne i principali aspetti di interesse, è d'uopo rammentare che l'adozione degli atti aventi forza di legge di seguito esaminati non ha affatto completato il processo attuativo dell'art. 119 Cost., avviato con la legge 42/09, atteso che pressoché tutti i decreti attuativi emanati – oltre a non costituire la totalità di quelli previsti dalla legge delega - demandano la definizione di aspetti cruciali della disciplina in parola a ulteriori provvedimenti governativi di rango secondario²⁹¹. Inoltre, come già sottolineato in premessa, due ulteriori fattori hanno influenzato in maniera determinante, fino a comprometterlo, il fisiologico e corretto dispiegarsi del processo attuativo in parola: si allude in particolare alle c.d. *manovre di finanza pubblica* intercorse nel triennio 2010 – 2012²⁹² e alla riforma costituzionale del c.d. “pareggio di bilancio”, introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2012.

Tanto premesso, nel momento in cui il presente lavoro volge al termine risultano esser stati emanati i seguenti decreti legislativi, riportati in ordine cronologico:

- a. D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 recante “*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19*”

²⁹⁰ Per ragioni di brevità, si rimanda alla nota n.212.

²⁹¹ In proposito si veda anche Bin Falcon cit. pag. 268.

²⁹² Tra le principali si citano le seguenti: D.L. 185/12, convertito in L. 2/09; D.L. 78/10, convertito in L. 122/10; D.L. 138/11, convertito in L. 148/11; D.L. 201/11, convertito in L. 214/11 ; D.L. 95/12, convertito in legge 135/12.

- della legge 5 maggio 2009, n. 42”, pubblicato nella G.U. n. 134 del giorno 11 giugno 2010;
- b. D.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 recante “*Disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale*”, pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 18 settembre 2010;
- c. D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 recante “*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*”, pubblicato nella G.U. n. 294 del giorno 17 dicembre 2010;
- d. D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 recante “*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*”, pubblicato nella G.U. n. 67 del giorno 23 marzo 2011;
- e. D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 recante “*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario*” pubblicato nella G.U. n. 109 del giorno 12 maggio 2011;
- f. D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 recante “*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”, pubblicato nella G.U. n. 143 del giorno 22 giugno 2011;
- g. D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 recante “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009*”, pubblicato nella G.U. n. 172 del giorno 26 luglio 2011;
- h. D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 recante “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009*”, pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 20 settembre 2011²⁹³;

²⁹³ Per completezza, appare altresì necessario menzionare il d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61, “*Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*”, pubblicato nella G.U. n. 15 del giorno 18 maggio 2012, il D.P.C.M. del

- i. D.lgs. 18 aprile 2012, n. 61 recante “*Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*”, pubblicato nella G.U. n. 15 del giorno 18 maggio 2012.

Lungi dal potersi in questa sede fornire una disamina esaustiva di tutti i contenuti dei citati atti aventi forza di legge – anche alla luce della riferita mutevolezza normativa che caratterizza la riforma in trattazione mentre il presente lavoro volge al termine - ci si limiterà all’esame dei profili maggiormente rilevanti ai fini della presente ricerca.

a) Il d.lgs. 216/10 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”

Il decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 appare di interesse ai fini della presente ricerca, nella misura in cui, pur essendo riferito ad aspetti finanziari relativi agli enti locali, fornisce alcune prime indicazioni metodologiche in merito alla determinazione dei citati costi e fabbisogni standard previsti dalla legge 42/09, che come visto costituiscono uno degli aspetti potenzialmente più innovativi della riforma in parola anche per quanto concerne le regioni.

In tale contesto, il decreto - primo ad essere emanato tra quelli previsti dalla legge 42/09 – mira ad assicurare l’individuazione dei fabbisogni standard degli enti locali, al fine di consentire il citato graduale passaggio dal criterio della “spesa storica” a quello dei costi standard. In proposito, il decreto individua²⁹⁴ alcune tappe per il graduale passaggio alla determinazione dei fabbisogni standard per quanto riguarda le funzioni fondamentali degli enti locali, individuando il 2013 “*quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica*”²⁹⁵.

28 dicembre 2011 recante “*Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all’articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*”, pubblicato nella G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011.

²⁹⁴ V. art. 2, come modificato dall’art. 29 del D.L. 216/11, convertito con modificazioni dalla legge 14/12.

²⁹⁵ V. art. 2, comma 4.

Il medesimo decreto provvede inoltre ad individuare in maniera provvisoria le funzioni fondamentali degli enti locali²⁹⁶, nelle more della adozione definitiva da parte del Parlamento nell'ambito della Carta delle Autonomie.

In base a tale individuazione, la standardizzazione della spesa dovrebbe riguardare, a regime, l'80% dei bilanci degli enti locali.

Con riferimento alla concreta determinazione dei fabbisogni standard, il decreto appare invero assai generico, limitandosi ad individuare alcuni criteri²⁹⁷ di carattere generale, unitamente ad una procedura basata sul coinvolgimento degli enti locali²⁹⁸, e demandando a sua volta tale compito alla Società per gli Studi di Settore S.p.a ("Sose S.p.a.").

La responsabilità del processo di standardizzazione ed individuazione dei costi standard è dunque stata affidata a Sose Spa, società interamente pubblica (88 % di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze e 12% della Banca d'Italia) a cui in passato è già stato conferito il compito di elaborare gli studi di settore che sono poi stati applicati nel settore fiscale, ad oltre tre milioni di contribuenti²⁹⁹.

Rimandando al paragrafo conclusivo più approfondite riflessioni, è appena il caso di sottolineare che il processo di definizione dei fabbisogni standard risulta ad oggi appena avviato e largamente incompleto³⁰⁰; esso sconta inoltre le difficoltà legate dall'elevatissimo numero di variabili che influenzano il determinarsi del costo delle prestazioni sociali, ciò che potrebbe rendere assai complesso anche l'utilizzo degli schemi tecnico-economici elaborati per gli studi di settore.

²⁹⁶ V. art. 3.

²⁹⁷ V. art. 4

²⁹⁸ V. art. 5. La procedura prevede la raccolta delle informazioni necessarie tramite appositi questionari, predisposti dalla Sose, da sottoporre agli enti locali. Spetta poi ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i pareri degli organi ad hoc previsti dalla legge n. 42 (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale), l'adozione dei fabbisogni standard determinati secondo questa procedura.

²⁹⁹ V. Antonini cit. pag. 142.

³⁰⁰ I primi fabbisogni standard, relativi alle funzioni di polizia locale e amministrazione generale, sono stati da poco approvati con dPCM 21 dicembre 2012 recante "*Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni), e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro (Province), ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 216/2010*" e dovrebbero entrare in funzione nei prossimi anni.

Da sottolineare appare infine la norma del decreto³⁰¹ ove si precisa che, a regime, le eventuali economie realizzate dall'ente locale capace di contenere la spesa effettiva al di sotto dei valori standard, saranno acquisite al bilancio dell'ente stesso, che otterrebbe una sorta di premio per l'efficienza.

b) Il decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68 “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”.

Con il decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68 sono state introdotte alcune disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni ordinarie ed è stato avviato il processo di definizione dei costi standard nel settore sanitario, comparto che, come illustrato in precedenza, rappresenta esso solo circa l'80 % dei bilanci regionali³⁰².

Con riferimento al primo profilo, il decreto prevede innanzitutto, in coerenza con la legge 42/09, la progressiva soppressione, a decorrere dal 2013, dei trasferimenti statali destinati all'esercizio delle competenze regionali³⁰³. A fronte di ciò, è prevista una rideterminazione – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su

³⁰¹ V. art. 8, comma 2: “Fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard come determinato ai sensi del presente decreto e la spesa effettiva così come risultante dal bilancio dell'ente locale, è acquisita dal bilancio dell'ente locale medesimo”.

³⁰² In attuazione del decreto, che contiene 29 rinvii a provvedimenti successivi, risultano approvati i seguenti atti: D.P.C.M. del 12 aprile 2012, recante “Soppressione dei trasferimenti erariali alle province” (attuazione dell'articolo 18, comma 3); D.P.C.M. del 10 luglio 2012, recante “Determinazione dell'aliquota della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche delle province e delle regioni a statuto ordinario, in attuazione dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68” (attuazione dell'articolo 18, comma 1); Decreto Dir. Gen. Finanze 3 giugno 2011 (attuazione dell'articolo 17, comma 2); Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 29 dicembre 2011, prot. n. 178484/2011 (attuazione dell'articolo 17, comma 3); Decreto del Ministro dell'Economia del 30 dicembre 2011 (attuazione dell'articolo 18, comma 5); Decreto del Ministero dell'Interno del 4 maggio 2012 (attuazione dell'articolo 21, comma 3); Decreto del Ministero dell'Interno del 23 dicembre 2012 (attuazione dell'articolo 21, comma 3). Con riferimento ai rinvii privi di attuazione, risulta decorso il termine indicato dal decreto per i provvedimenti di cui agli articoli 2 (comma1) relativo alla rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF delle regioni ordinarie, 7 (comma 2) relativo all'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere, 17 (comma 6) in materia di imposta provinciale di trascrizione, 20 (comma 2) in materia di disciplina dell'imposta di scopo provinciale, 24 (comma 6) in materia di imposta di scopo della città metropolitana, 35 (comma 2) riferito all'insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, 39 (comma 4) relativo all'istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e le regioni a statuto ordinario presso la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome.

³⁰³ V. art. 7.

proposta del Ministro dell'economia - dell'addizionale regionale IRPEF in maniera tale da far fronte alla riferita soppressione³⁰⁴.

Inoltre il decreto conferma la facoltà, per le regioni³⁰⁵, di aumentare o diminuire l'addizionale IRPEF, rispetto all'aliquota di base, fissando tuttavia stringenti limiti massimi e minimi³⁰⁶. E' poi disciplinata la compartecipazione all'IVA³⁰⁷, il cui ammontare dovrebbe tener conto, a decorrere dall'anno 2013³⁰⁸, del principio della territorialità.

Il decreto legislativo trasforma inoltre, sempre a partire dal 2013, in tributi propri regionali alcuni tributi 'minori' in precedenza erariali (v. *infra*).

Con riferimento al fondo perequativo, il decreto prevede che esso, per quanto concerne le prestazioni essenziali (sanità, istruzione, assistenza, trasporto pubblico locale), derivi essenzialmente dalla compartecipazione all'IVA³⁰⁹ e garantisca la copertura integrale dei costi, seppur calcolati – a regime – secondo il citato criterio del fabbisogno standard³¹⁰. Per quanto concerne invece le spese non essenziali³¹¹, il fondo perequativo viene configurato come orizzontale: nell'ambito di esso dovrebbero realizzarsi trasferimenti di risorse tra le varie regioni sulla base del criterio della capacità fiscale, al fine di riequilibrare le risorse a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

Riassumendo, nel disegno derivante dal decreto in parola, le spese delle regioni saranno finanziate tramite:

a) compartecipazioni al gettito di tributi erariali, istituiti e interamente disciplinati con leggi dello Stato, tra cui, come visto, soprattutto l'IVA³¹²;

³⁰⁴ V. art. 2.

³⁰⁵ V. art. 6.

³⁰⁶ V. art. 6, comma 1.

³⁰⁷ V. art. 4.

³⁰⁸ Per gli anni 2011 e 2012 viene cristallizzata la normativa vigente; art. 4, comma 2.

³⁰⁹ Ai sensi dell'art. 15, il fondo perequativo, che dovrebbe essere istituito a partire dal 2014, sarà alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese "essenziali".

³¹⁰ V. art. 15.

³¹¹ Art. 14, comma 2.

³¹² E' poi prevista una compartecipazione all'IRPEF finalizzata a finanziare il trasferimento di ulteriori funzioni eventualmente trasferite alle regioni.

b) fondo perequativo, a sua volta alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA;

c) addizionali ai tributi erariali, tra cui soprattutto l'IRPEF; in relazione a tali tributi, le regioni potranno, con legge, modulare le aliquote e detrazioni nei soli e stringenti limiti previsti dalle leggi dello Stato;

d) tributi propri derivati, con tale espressione intendendosi alcuni tributi – tra i quali il più rilevante appare l'IRAP - istituiti dalla legge dello Stato ma il cui gettito è attribuito (in tutto o in parte) alle Regioni; anche in relazione a tali tributi l'autonomia regionale potrà dispiegarsi nei soli limiti sanciti dalle leggi dello Stato; la differenza con gli strumenti sub a) e b) consiste dunque nella previsione secondo cui eventuali misure erariali che determinino una riduzione del gettito debbano essere necessariamente compensate con entrate di pari ammontare;

e) tributi propri regionali, istituiti e interamente disciplinati dalle leggi regionali, su presupposti che – in coerenza con la legge 42/09 – devono essere non già assoggettati ad imposizione erariale; in tale ambito, il decreto trasforma in tributi propri regionali – che dunque ogni regione potrà liberamente disciplinare o anche sopprimere – i seguenti:

- 1) tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale;
- 2) imposta regionale sulle concessioni statali di beni del demanio marittimo;
- 3) imposta regionale sulle concessioni per occupazione e uso di beni del patrimonio indisponibile;
- 4) tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche regionali;
- 5) tasse sulle concessioni regionali;
- 6) imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

Per quanto concerne la tassa automobilistica, le regioni potranno invece disciplinarla entro i limiti di manovrabilità stabiliti dalla legge statale, senza possibilità di sopprimerla.

Infine, è previsto che le regioni possano percepire l'intero gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale sul proprio territorio in relazione ai tributi propri derivati e alle addizionali³¹³.

Pur rimandando al paragrafo conclusivo più approfondite riflessioni, appare opportuno evidenziare sin d'ora che, se si analizza il reale peso delle richiamate fonti di entrata³¹⁴, emerge come le entrate regionali sono e saranno rappresentate in misura preponderante dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali (soprattutto l'IVA) e dai tributi derivati, mentre ai tributi realmente autonomi è riservato, anche nel nuovo assetto, uno spazio residuale³¹⁵.

Con riferimento alla determinazione dei fabbisogni standard nel settore sanitario, il decreto introduce poi alcune prime previsioni generali per avviare il processo finalizzato alla concreta determinazione, a decorrere dal 2013, delle spese in questo settore³¹⁶. Al riguardo viene configurato un complesso procedimento³¹⁷ – la cui attuazione è rimessa alla Conferenza Stato-Regioni, al Ministero per la salute, al Ministero dell'economia e al Ministero per i rapporti con le regioni oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri - per l'individuazione, in primo luogo, delle regioni di riferimento, le più virtuose tra quelle rappresentative del nord, del centro e del sud del Paese, tenendo conto delle quali devono essere determinati i costi standard, da applicarsi poi anche alle restanti regioni.

In conclusione, è necessario rilevare come il processo di standardizzazione della spesa regionale, con particolare riferimento alla spesa sanitaria, sia ancora tutto da definire.

³¹³ Anche a tal fine, si prevede che le Regioni possano stipulare convenzioni con l'Agenzia delle entrate per la gestione dei tributi regionali e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. V. art. 9.

³¹⁴ V. in proposito Bin Falcon cit. pag. 272.

³¹⁵ In particolare, laddove il decreto venisse effettivamente attuato, nell'ambito di una più vasta e graduale convergenza verso i costi standard, la copertura dei costi associati alla spesa sanitaria e alle altre spese delle Regioni definite "essenziali" – che rappresentano mediamente circa il 90 % del bilancio delle regioni - dovrebbe essere sostanzialmente assicurata dalla compartecipazione dell'IVA e dal fondo perequativo, oltre che dall'addizionale IRPEF e dall'IRAP. Per dati economici al riguardo v. Antonini cit.

³¹⁶ V. art. 25 e ss. Per gli anni 2011 e 2012 viene cristallizzata la situazione esistente.

³¹⁷ V. art. 27, comma 5.

c) D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Con il d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 si è provveduto a riordinare la disciplina in materia di destinazione delle risorse aggiuntive e di effettuazione di interventi speciali, in attuazione dell’articolo 16 della legge 42/09.

Al riguardo, il decreto ha individuato precipuamente nel pre-esistente Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione³¹⁸ (FSC), lo strumento primario per la rimozione di squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese, limitandosi dunque ad un riordino e ad un adeguamento al nuovo contesto della disciplina pre-esistente.

Quanto alla programmazione di tale Fondo, essa è rimessa al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)³¹⁹, che ne deve altresì assicurare la coerenza con il Documento di economia e finanza (DEF) introdotto dalla legge 196/09 e con i finanziamenti concessi, per le medesime finalità, dall’Unione europea.

Si conferma dunque la circostanza, in precedenza già riferita, che gli interventi speciali in parola - che assolvono nella sistematica dell’art. 119 Cost., ad una funzione di riequilibrio e di perequazione straordinaria - sono e restano di esclusiva competenza dello Stato, tanto per quanto concerne i profili normativi, quanto per quanto riguarda gli aspetti gestionali e amministrativi.

d) D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009”.

³¹⁸ V. art. 4.

³¹⁹ Art. 5, comma 4.

Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 è stato emanato in attuazione degli articoli 1 e 2 (comma 6) della legge n. 42/2009 ed è il principale e più tangibile risultato dei lavori tecnici della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff), sede interistituzionale nella quale le nuove regole sono state elaborate, testate e condivise.

Il decreto³²⁰ introduce disposizioni assai rilevanti nella sistematica del nuovo assetto di finanza pubblica, finalizzate a rendere i bilanci degli oltre 9.700 enti territoriali presenti in Italia omogenei, aggregabili e confrontabili, grazie all'utilizzo delle medesime metodologie e criteri contabili³²¹.

In particolare, le disposizioni introdotte dal decreto in parola provvedono ad estendere a regioni ed enti locali regole di bilancio, da una parte, omogenee a quelle adottate dallo Stato, dall'altra coerenti con i principi e i criteri metodologici sanciti a

³²⁰ Si tratta di un decreto particolarmente complesso, articolato in 3 Titoli, con 38 articoli, 105 commi ed allegati, di cui il primo a sua volta con 18 articoli; prevede 10 rinvii a successivi provvedimenti, molti dei quali non attuati. Più precisamente, sono stati emanati i seguenti provvedimenti attuativi di alcune delle disposizioni del decreto: D.P.C.M. del 28 dicembre 2011, "Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto); D.P.C.M. del 28 dicembre 2011, "Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto); D.P.C.M. del 25 maggio 2012 (pubblicato sulla G.U. n. 129 del 5.6.2012), "Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto); Decreto del Ministro dell'Economia e Finanze del 13 luglio 2012, "Esclusione dalla sperimentazione prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto). Con riferimento ai rinvii privi di attuazione, risulta decorso il termine indicato dal decreto per la definizione delle modalità di sperimentazione riguardanti la previsione di un ulteriore bilancio consolidato che comprenda i soggetti controllati dalle Regioni e dalle ASL, previsto dall'articolo 32, comma 3.

³²¹ Basti pensare che da quando, nel 2010, la Copaff ha iniziato a pubblicare i bilanci delle regioni riclassificati secondo criteri uniformi, sono divenuti chiari e confrontabili alcuni dati. Per es. per la spesa relativa al personale, è emerso che la Sicilia spende da sola quanto tutte le altre 19 regioni italiane messe insieme: 1,7 miliardi di euro all'anno contro 1 201 milioni della Lombardia e i 150 milioni del Veneto. Nella medesima regione, il numero dei dipendenti pubblici è salito dai 15.551 del 2001 ai 19.165 de 2010, con stipendi medi superiori di circa il 40% rispetto a quelli ministeriali. E' appena il caso di rammentare che la Sicilia contribuisce al Pil nazionale per il 20%, mentre la Sicilia per il 5%. Opposto il *trend* della spesa per gli investimenti; per es. per il trasporto ferroviario la Lombardia ha investito nel 2010 circa 700 milioni di euro, mentre la Sicilia 3,5.

Dai lavori della Copaff è emerso altresì che la regione in cui il costo per la pubblica amministrazione è più basso è il Veneto. Secondo uno studio di Unioncamere Veneto (2011), se si estendesse il modello di quella regione a livello nazionale, si potrebbero risparmiare 27 miliardi di euro all'anno. V. anche Antonini cit. pagg. 83 e ss.

livello eurounitario. Più nel dettaglio, tra gli strumenti tecnico-contabili previsti per assicurare il raggiungimento delle richiamate finalità, appaiono meritevoli di menzione: l'adozione obbligatoria per gli enti substatuali di regole contabili uniformi³²², di un comune piano dei conti integrato³²³, di comuni schemi di bilancio annuali e pluriennali³²⁴, di criteri omogenei di classificazione delle entrate e delle spese³²⁵, di uno schema uniforme di bilancio consolidato con le aziende, le società e gli altri organismi controllati³²⁶.

Il decreto reca poi specifiche previsioni concernenti il settore sanitario³²⁷, prevedendo un sistema di principi contabili *ad hoc* nonché un modello uniforme di bilancio delle aziende sanitarie da implementare sull'intero territorio nazionale. L'obiettivo di tali previsioni è ovviamente quello di rendere immediatamente confrontabili le entrate e le spese sanitarie tra le diverse regioni italiane.

Sul piano attuativo, al fine di garantire la cogenza delle nuove regole, si prevede³²⁸ che le regioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, debbano adeguare con propria legge i rispettivi ordinamenti; nelle more, le nuove norme trovano immediata e diretta applicazione sino all'adozione delle disposizioni regionali.

Pur rimandando al paragrafo conclusivo più approfondite riflessioni, appare opportuno evidenziare che l'introduzione di regole contabili uniformi – assicurata dal decreto in trattazione – rappresenta probabilmente la più rilevante ed effettiva tra le novità introdotte dall'intero processo di riforma in parola³²⁹.

L'adozione di regole contabili e bilancistiche armonizzate e uniformi, effettivamente avvenuto, appare infatti essenziale al fine di soddisfare le esigenze informative sottese alla funzione di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato, in un Paese caratterizzato per un verso da una marcata eterogeneità territoriale e disomogeneità amministrativa, e per l'altro dalla presenza di cogenti vincoli, stabiliti a

³²² Art. 3.

³²³ Art. 4.

³²⁴ Art. 11.

³²⁵ Art. 12.

³²⁶ Art. 17.

³²⁷ Artt. 19 e ss.

³²⁸ V. art. 37.

³²⁹ Un simile giudizio è stato espresso dal presidente della Corte dei Conti nel corso dell'audizione sullo schema del decreto legislativo in parola, nel maggio 2011. In proposito, v. anche Antonini cit. pag. 129.

livello europeo e di cui è responsabile in ultima istanza lo Stato, in tema di saldi di finanza pubblica, spesa e indebitamento.

e) D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009”.

Il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 disciplina – in attuazione degli articoli 2, 17, 25 e 26 della legge 42/09 - i meccanismi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi, nonché quelli sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari³³⁰.

Tale decreto, in assenza, come visto, di un reale dispiegarsi dell'autonomia finanziaria regionale sul fronte dei poteri di entrata, appare come il principale strumento finalizzato a favorire - non sul piano fisiologico dei rapporti di responsabilità politica ma su quello patologico delle conseguenze giuridiche al comportamento anti giuridico degli amministratori – la responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali.

A tal fine, esso introduce, in primo luogo, alcuni indicatori di efficienza e adeguatezza dei servizi, finalizzati a consentire la misurazione della qualità dell'operato degli amministratori³³¹.

Inoltre, al fine di favorire il controllo degli elettori sull'operato degli amministratori, è previsto l'obbligo, per gli esecutivi uscenti, di pubblicare, prima delle elezioni, una relazione di fine legislatura, il c.d. “inventario” delle attività normative e

³³⁰ Il decreto è strutturato in 3 Capi, con 16 articoli e 48 commi; nel testo vigente, prevede 8 rinvii a successivi provvedimenti di attuazione, di cui nessuno risulta emanato.

³³¹ Tali indicatori, declinati all'art. 1, comma 4, del decreto in parola, sono i seguenti, tutti relativi alle attività normative e amministrative svolte durante la legislatura: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) presenza di eventuali rilievi della Corte dei conti; c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; f) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; g) stato certificato del bilancio regionale. (7). In proposito si veda anche Bin Falcon cit. pag. 291.

amministrative svolte, verificato e asseverato da organi di controllo interno sotto il profilo tecnico-finanziario. Tale documento deve in particolare contenere una relazione dettagliata sullo stato della situazione economica e finanziaria dell'ente, sugli esiti dei controlli della Corte dei Conti, su eventuali iniziative intraprese per contenere la spesa, anche con riguardo agli enti controllati o partecipati dall'ente interessato.

A fronte di ciò, per le regioni virtuose – capaci cioè di offrire i servizi a costi inferiori rispetto agli standard efficienti previsti o di raggiungere risultati positivi dalla lotta all'evasione fiscale – è previsto³³² che esse potranno disporre di un surplus di risorse, da spendere per il miglioramento della qualità dei servizi o per ridurre le entrate di propria responsabilità.

Per gli enti che non raggiungono gli obiettivi di efficienza sono invece previste pesanti sanzioni di carattere economico e giuridico³³³, quali l'incremento – fino al massimo – della pressione fiscale, il blocco della spesa corrente, il divieto di indebitamento e di nuove assunzioni.

Infine, vengono introdotte specifiche sanzioni afflittive e ablatorie personali in capo agli amministratori eventualmente responsabili, con dolo o colpa grave, della violazione delle regole di corretta gestione economico-finanziaria.

La più rilevante di tali sanzioni è disciplinata dall'art. 2 del decreto ed è sovente chiamata “fallimento politico”; tale istituto, per usare le parole della Corte costituzionale, “*costituisce il cuore dell'intervento normativo in oggetto*”³³⁴.

Con tale disposizione, si è per la prima volta data attuazione legislativa all'art. 126, comma 1, Cost., da un parte descrivendo dettagliatamente³³⁵ la fattispecie del grave dissesto finanziario in materia sanitaria, dall'altra prevedendo che esso costituisca “*grave violazione di legge*” ai sensi dell'art. 126 Cost., potendo dunque determinare³³⁶ - se accertato dalla Corte dei conti, con riferimento anche alla sussistenza di una specifica

³³² V. artt. 8 e ss.

³³³ V. artt. 2 – 7.

³³⁴ Sentenza n. 219 del 2013.

³³⁵ Art. 2, comma 1.

³³⁶ Con decreto del Presidente della repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessato.

responsabilità, per dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta - lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.

Il medesimo articolo prevede poi³³⁷ che il Presidente così rimosso sia incandidabile a cariche elettive per dieci anni, oltre a sancire il divieto di nomina del medesimo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali, per lo stesso lasso temporale.

Il decreto³³⁸ estende infine gli effetti della responsabilità del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, prevedendo ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici.

La finalità di tale peculiare istituto, detto anche “fallimento politico”, era, con ogni evidenza, quella di rimediare alla prassi, pur verificatasi nel nostro Paese, per cui viene sovente premiata, con la ricandidatura o con altre cariche, l’amministratore che ha determinato un dissesto ma che è poi riuscito ad ottenere dallo Stato le risorse necessarie al suo ripiano³³⁹.

Nel precedente capoverso si è tuttavia dovuto usare il tempo imperfetto, poiché il meccanismo – proprio mentre la presente ricerca volge al termine - è stato dichiarato incostituzionale dal Giudice delle leggi³⁴⁰, unitamente ad altre disposizioni del decreto in parola, per la accertata non conformità alla procedura descritta dall’art. 126 Cost. per lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta³⁴¹.

³³⁷ V. comma 3.

³³⁸ V. art. 3.

³³⁹ Uno degli esempi più eclatanti è quello di Umberto Scapagnini, già sindaco di Catania – comune ripianato dallo Stato nel 2009 con oltre 140 milioni per evitare il dissesto, in una situazione emergenziale in cui, per es., varie zone della città erano rimaste senza illuminazione a causa del mancato pagamento delle bollette all’Enel da parte dell’ente pubblico – poi candidato ed eletto parlamentare; ne dà conto L. Antonini cit. pag. 122. Tale meccanismo, che altera il corretto dispiegarsi dei rapporti di responsabilità politica, è stato evidenziato e criticato anche da R.BIN in “*Che ha di federale il federalismo fiscale?*” cit.

³⁴⁰ V. sentenza n. 219 del 2013.

³⁴¹ La Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 219 del 2013, ha rilevato come la disciplina legislativa in parola presentasse profili “*apertamente contrari al modello costituzionale*” al quale doveva, invece, uniformarsi. In particolare il Giudice delle leggi ha sottolineato come l’art. 126, effettuando scelte puntuali in merito alla ripartizione delle competenze costituzionali tra gli organi chiamati all’applicazione del potere di scioglimento, ha stabilito che esso può essere disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale esprime dunque un parere privo di forza vincolante. Il testo costituzionale non fa dunque alcun riferimento ad un ruolo della Corte dei conti nel procedimento in parola. A fronte di ciò, l’art. 2, comma 2, del decreto legislativo in parola prevedeva, invece, che il Capo dello Stato potesse adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione – che dunque assumeva carattere vincolante - per di più espresso a maggioranza di due terzi. Secondo la Corte “*l’asse della decisione è*

4. La riforma costituzionale del 2012

Nel contesto sin qui descritto, con il processo attuativo dell'art. 119 della Costituzione e della legge 42/09 ancora in gran parte da completare, il legislatore costituzionale è recentemente intervenuto a modificare nuovamente l'art. 119 della Costituzione.

L'intervento del legislatore costituzionale – appare necessario precisarlo sin d'ora – si iscrive nell'ambito della legislazione emergenziale adottata dall'Italia, su forte spinta delle Istituzioni politiche (Commissione) e finanziarie (BCE) europee³⁴², come reazione alla crisi congiunturale dei conti pubblici che ha colpito l'Europa in generale, e il nostro Paese in particolare, a partire dalla seconda metà del 2008, portando ad una esplosione del debito pubblico, passato dal 103% del PIL nel 2007, al quasi 130 % nel 2013³⁴³.

stato così alterato rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere.” Parimenti la norma dichiarata incostituzionale assegnava alla Corte dei conti una funzione – estranea all'assetto individuato dall'art. 126 Cost. - di accertare la «diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale». In questo modo, secondo il Giudice costituzionale, la disciplina primaria “*spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della “violazione di legge” con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, nel senso sopra precisato, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione”*.”

³⁴² V. Patto c.d. “Euro-plus” del 25 marzo 2011, con cui gli Stati membri si sono impegnati a recepire le regole del Patto di Stabilità tramite l'adozione di strumenti giuridici vincolanti. La novella costituzionale del 2012 va altresì inquadrata nell'ambito delle misure adottate e in corso di adozione, da parte dell'Italia, per assicurare l'attuazione del c.d. *Fiscal compact, Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 2 marzo 2012, la cui versione italiana è consultabile in http://european-council.europa.eu/media/639226/10_-_tscg.it.12.pdf. Tale trattato è stato peraltro sottoscritto al di fuori dei trattati fondativi dell'Unione europea. Cfr. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, Rivista AIC rivista n. 2/2012

³⁴³ L'osservazione è condivisa dalla totalità dei commentatori. Un'interessante e completa ricostruzione dei fatti e degli atti che hanno condotto alla riforma costituzionale in parola, con riguardo anche ai contenuti e agli effetti della “*misteriosa lettera della BCE*” del 4 agosto 2011 - è contenuta in S. Mangiameli, “*Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – relazione al XXVIII Convegno annuale dell'A.I.C.*” in Rivista A.I.C. n. 4/2013. Al riguardo v. anche Bilancia cit. pag. 2, ove si evidenzia la “*conclamata urgenza con cui si è dato avvio al progetto di revisione costituzionale sotto la forsennata pressione delle istituzioni europee, dei governi di alcuni Stati membri dell'UE, delle istituzioni finanziarie internazionali e dei mercati nella grave crisi di affidabilità del debito pubblico italiano durante i concitati mesi*” dell'autunno del 2011. D. Cabras in “*Su alcuni rilievi critici al c.d. pareggio di bilancio*”, Rivista A.I.C. 2/2012, rileva invece che “*Nessuno può negare che la riforma, per i tempi ed i modi in cui è stata attuata, sia frutto dell'acutizzarsi di una crisi economica che, peraltro, covava da tempo in Italia, ma anche in Europa ed oltre.*”

Lo stesso Autore, in “*L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*”, Quaderni costituzionali n. 1/212, osserva che “*l'iter parlamentare accelerato del provvedimento è dipeso dalla grave crisi economica e finanziaria*

In tale contesto, il Governo, allora presieduto dal Prof. Mario Monti, si è fatto promotore di una riforma costituzionale – approvata in tempi strettissimi e³⁴⁴ a maggioranza degli oltre due terzi sia dalla Camera che al Senato, precludendo così la possibilità di sottoporre la novella a referendum costituzionale³⁴⁵ - volta a sancire al rango più elevato delle fonti il principio dell'equilibrio finanziario tra entrate e uscite del bilancio pubblico, al fine di contenere e ridurre il livello di indebitamento, all'uopo prevedendo alcuni corollari normativi ed istituzionali che hanno interessato anche l'art. 119 Cost.

La riforma appare dunque senza dubbio finalizzata, in primo luogo, a fornire immediati segnali politico-mediatici circa la volontà e l'impegno dell'Italia ad affrontare, anche tramite i dovuti sacrifici, i problemi strutturali che caratterizzano la gestione della propria finanza pubblica e il correlato livello di indebitamento. In questo ambito, si inquadrano anche le modifiche apportate all'art. 119 Cost., cui si farà cenno a breve.

Prima di addentrarsi nell'esame della novella, appare necessario esprimere qualche perplessità circa l'opportunità di utilizzare lo strumento della riforma costituzionale come veicolo per l'introduzione di normative di emergenza, utilizzate più come strumento comunicativo che non in termini di precetto normativo, come quella in parola. La Costituzione dovrebbe infatti essere e rimanere il luogo delle scelte collettive più ponderate e condivise, come dimostra la previsione di una procedura di revisione – quale quella delineata dall'art. 138 Cost. - aggravata e caratterizzata, tra le altre cose, da un apposito 'periodo di riflessione' di almeno tre mesi, tra la prima e la seconda votazione del Parlamento³⁴⁶.

internazionale in corso e dalla volontà di fornire un'immagine solida ed affidabile del Paese, come richiesto dai Partner europei (v. Patto euro plus del 25 marzo 2011), a partire dalla Germania”.

³⁴⁴ Entrambe le Camere hanno approvato la proposta di legge costituzionale in prima lettura, senza apportarvi alcuna modifica; v. Atto Camera n. 4205 e abb, trasmesso al Senato il 15 dicembre 2011.

³⁴⁵ La riforma è stata approvata da tutti i partiti, sia di centro-destra che di centro-sinistra, che sostenevano il Governo Monti (PD, PDL, Terzo Polo). Ha espresso voto contrario solo la Lega Nord (in tutte e quattro le letture parlamentari) e l'Italia dei Valori (solo in sede di scrutinio finale).

³⁴⁶ In proposito, la dottrina ha evidenziato come la previsione di cui all'art. 138 Cost., secondo cui, tra la prima e la seconda deliberazione, deve intercorrere un intervallo non inferiore a tre mesi, risponde all'esigenza di assicurare che le Camere esaminino le leggi costituzionali *“con una più compiuta attenzione, tenendo conto anche delle reazioni eventualmente suscitate nell'opinione pubblica”* (T. Martines, Diritto costituzionale, Giuffrè 2005, pag. 287).

Ciò premesso, in base alla riforma – le cui disposizioni troveranno applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014³⁴⁷ e che, giocoforza, verrà in questa sede analizzata solo per i profili di interesse per la presente ricerca – lo Stato si vincola ad assicurare l'equilibrio tra entrate ed uscite del proprio bilancio, al fine di contenere e ridurre il proprio debito pubblico³⁴⁸.

In particolare, l'art. 1 della legge costituzionale in parola ha modificato infatti l'art. 81 della Costituzione prevedendo, quale principio cardine, che *“lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”, “tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”*. Al comma 2 dell'art. 81 è stata però introdotta una importante deroga, prevedendo che: *“Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”*.

Al riguardo, il successivo art. 5, comma 1, della legge costituzionale in parola demanda ad una apposita legge ordinaria, da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera la disciplina di dettaglio di tali *“eventi eccezionali”*; la lettera d) del medesimo comma fornisce tuttavia, in proposito, alcune prime indicazioni, ricollegando a tali fattispecie i casi di *“gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali”*.

L'art. 6, comma 2, della legge 243/12 ha poi completato la relativa disciplina, prevedendo che, per eventi eccezionali ai sensi del citato art. 5, si intendono: *“a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse*

³⁴⁷ V. art. 6 comma 1.

³⁴⁸ Occorre per completezza segnalare che, ad integrazione e completamento della disciplina costituzionale in parola, è stata poi emanata la prima legge rinforzata attuativa dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012: si tratta della legge 24 dicembre 2012 n. 243 recante *“Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 gennaio 2013.

Il Capo IV di detta legge è dedicato al tema dell'*“Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico”* e reca disposizioni attuative in tema di definizione dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, di requisiti e limiti per il ricorso all'indebitamento da parte delle medesime, nonché in tema di concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico.

*le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese*³⁴⁹.

In dottrina è stato osservato³⁵⁰ come il combinato disposto delle disposizioni sopra richiamate non dia vita ad un rigido divieto di indebitamento, ma ne limiti solamente il ricorso alla sussistenza di alcune condizioni (*“tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”, “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta..., al verificarsi di eventi eccezionali”*), a fronte delle quali l’equilibrio di bilancio dello Stato sembra dunque esser configurato solo in termini di saldo strutturale, ossia al netto degli effetti del ciclo economico e delle eventuali misure *una tantum*³⁵¹.

In altre parole, allo Stato sembrerebbe comunque spettare la facoltà di ricorrere all’indebitamento in concomitanza di fasi avverse del ciclo economico, con vincolo, però, di destinare risorse al suo rientro in presenza di successive fasi economiche favorevoli. In ciò consisterebbe la previsione di considerare l’equilibrio tra entrate e spese, non già in termini nominali, ma *“tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”*.

Oltre a ciò, si prevede, come visto, che le Camere possano, con legge adottata a maggioranza qualificata, derogare a detto divieto in presenza di eventi eccezionali, la cui disciplina di dettaglio è però rimessa ad una apposita legge da approvarsi a maggioranza qualificata, che non risulta ancora adottata.

³⁴⁹ Il comma 3 del medesimo articolo prevede che il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali summenzionati, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall’obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento. Il medesimo Governo, in tali fattispecie, deve stabilire le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definire il piano di rientro verso l’obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali in parola. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall’esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi eccezionali, tenendo conto dell’andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

³⁵⁰ V. Cabras e Bilancia cit.

³⁵¹ Significativa, in proposito, appare la circostanza che la legge in commento faccia riferimento, nell’oggetto, alla nozione di *“pareggio di bilancio”* e nella parte dispositiva alla necessità di assicurare (non il pareggio di bilancio ma il meno pregnante) *“equilibrio di bilancio”*.

Venendo alla disciplina di specifico interesse regionale, vale dapprima osservare che nessuna delle facoltà richiamate – volte a consentire allo Stato deroghe al generale divieto di indebitamento - è invece riconosciuta alle regioni e agli altri enti territoriali sub-statali: per essi vige dunque un obbligo rigido di saldo nominale tra entrate ed uscite di bilancio.

Inoltre, sempre nell’ottica di una rafforzata attenzione all’equilibrio dei conti pubblici, l’art. 119 è stato modificato al comma 1, prevedendo che l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti territoriali debba svolgersi *“nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci e che Regioni ed enti locali debbano concorrere ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”*.

E’ stato dunque esplicitato a livello costituzionale il principio – invero già ampiamente affermato nella legislazione primaria e confermato dalle decisioni della Corte costituzionale - secondo cui regioni ed enti locali sono tenuti, nell’esercizio della propria autonomia finanziaria, a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sanciti dall’Unione europea e declinati dallo Stato, nonché alla sostenibilità del debito pubblico.

La legge di revisione costituzionale dispone poi³⁵² la riconduzione della materia *“armonizzazione dei bilanci pubblici”* alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, Cost., invero consacrando a livello costituzionale, anche in questo caso, un approdo normativo che appariva già assicurato dall’attività esegetica della Corte costituzionale³⁵³.

Infine, modificando l’art. 119, comma 6, Cost., si è sancito che, all’interno di ogni regione, i singoli enti territoriali (regionali e subregionali) possano contrarre debito solo per finanziare spese di investimento³⁵⁴, *“con la contestuale definizione di piani di ammortamento”* e *“a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio”*.

³⁵² V. art. 3.

³⁵³ Il punto è stato diffusamente trattato nel capitolo precedente.

³⁵⁴ Il requisito era già previsto nel testo risultante dalle legge cost. 3 del 2001.

Occorre osservare che le modifiche sopra riferite, apportate dalla legge costituzionale in parola – fermo restando che una compiuta valutazione dei relativi contenuti ed effetti potrà essere effettuata solo a seguito dell’entrata in vigore e della concreta attuazione delle nuove disposizioni, previste a partire dall’esercizio finanziario 2014 (art. 6) - non sembrerebbero foriere di particolari novità sul piano prescrittivo per quanto concerne i profili di interesse per la presente ricerca: la modifica apportata al comma 1 dell’art. 119 agisce infatti sul piano dei principi e dei riferimenti programmatici, come visto sino ad oggi comunque privi di forza precettiva ed ampiamente disattesi nella prassi normativa e giurisprudenziale. L’art. 3 – disponendo l’inserimento della materia “*armonizzazione dei bilanci pubblici*” tra quelle di competenza esclusiva dello Stato - si limita invero a recepire nel testo della Costituzione quanto la Corte costituzionale, come dettagliato nel precedente capitolo, aveva di fatto già statuito interpretando sistematicamente ed estensivamente la materia del coordinamento della finanza pubblica. Infine la previsione, ai sensi dell’art. 119, comma sesto, Cost., della necessaria definizione di piani di ammortamento per il ricorso al debito non lambisce direttamente profili trattati dal presente lavoro.

Ciò detto e rimandando al prossimo paragrafo per più ampie riflessioni, è doveroso sottolineare che in ogni caso le disposizioni della citata legge costituzionale n. 1 del 2012 hanno modificato il nuovo art. 119 della Costituzione (nella versione introdotta dalla citata legge costituzionale n. 3 del 2001), prima ancora che tale norma venisse pienamente attuata sul piano legislativo, muovendo, in tema di autonomia finanziaria regionale, nella direzione opposta a quella verso cui sembrava tendere il legislatore costituzionale del 2001, anche se – come in precedenza illustrato – l’una e l’altra riforma appaiono caratterizzate, allo stato attuale, da un basso tasso di prescrittività ed effettività.

5. Conclusioni e riflessioni

Pur non essendo possibile, per le ragioni diffusamente esposte, dare – allo stato attuale - un giudizio compiuto sull’attuazione legislativa del nuovo art. 119 Cost.,

risultando il relativo processo in gran parte incompleto, ancora in atto e potendo esso condurre – nell’attuale contesto politico ed istituzionale - ad esiti del tutto incerti, appare opportuno limitarsi ad alcune prime considerazioni e riflessioni, relative ai profili già delineati della riforma e agli spunti che essa offre.

Al riguardo, la prima criticità da rilevare consiste nella circostanza che tanto la legge 42/09, quanto i decreti attuativi sino ad oggi adottati, hanno finito per mantenere, su molte questioni cruciali, una forte genericità, non sciogliendo alcuni nodi decisivi e rimandando all’adozione di successivi atti normativi del Governo per la concreta determinazione del nuovo assetto della finanza regionale, atti in gran parte non ancora emanati.

Di talché³⁵⁵, molte delle questioni centrali nella sistematica della riforma sono rimaste irrisolte e non hanno trovato un’adeguata risposta nel pur vasto tessuto di norme adottate: si allude *in primis* alla decisiva questione della perequazione, rispetto alla quale non sono ancora state definite le concrete modalità di funzionamento del nuovo sistema, e ,ancora, alla questione, peraltro strettamente connessa al dispiegarsi dei meccanismi di perequazione, relativa alla concreta determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e dei correlati livelli essenziali delle prestazioni, ancora lontana – come visto - dalla effettiva implementazione.

In secondo luogo – con riferimento all’assetto della finanza pubblica decentrata delineato nelle sue grandi direttrici dalla legge 42/09 - il primo e più rilevante elemento di criticità, rintracciabile tanto nella legge 42/09 quanto nei decreti attuativi sin qui emanati³⁵⁶, è rappresentato dalla marginalità dello spazio riservato all’autonomia tributaria di regioni ed enti locali³⁵⁷: infatti, a fronte della soppressione dei trasferimenti statali, disposta dalla legge 42/09 con l’intento dichiarato di superare il sistema a finanza derivata, la legge delinea, come visto, un modello di finanziamento di regioni ed enti locali basato sostanzialmente su un sistema di compartecipazioni ai grandi tributi erariali (in particolare all’IVA), disciplinati dalle leggi dello Stato; sul ricorso

³⁵⁵ Come è peraltro evidenziato nella relazione della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale nel luglio 2012.

³⁵⁶ Il riferimento è in particolare al d.lgs. 68/11 relativo all’autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario.

³⁵⁷ Sul punto, sia consentito rimandare al modesto e già citato contributo del sottoscritto in *Le Istituzioni del federalism*on. 5/2008.

all'addizionale regionale all'IRPEF, in relazione alla quale è stata sostanzialmente solo confermata la possibilità per le regioni di modularne l'entità ma solo nei limiti individuati dal legislatore statale; ai tributi propri derivati, che sono e restano riconducibili alla competenza esclusiva erariale in materia di sistema tributario dello Stato, oltre che, ove necessario, ad un fondo perequativo, non ancora disciplinato nei suoi aspetti di dettaglio ma comunque gestito e controllato dallo Stato e destinato alle regioni “*con minore capacità fiscale per abitante*”.

Inoltre il d.lgs. 68/11, nell'individuare e disciplinare i tributi propri regionali, ne conferma, come visto, un ruolo quantitativamente marginale nella sistematica del finanziamento delle spese delle regioni.

Accanto a ciò è poi previsto, quale clausola residuale, che le regioni possano istituire con legge tributi propri, ma soltanto su basi imponibili che non siano già soggette ad imposizione dello Stato: in proposito, vale rimarcare che nel sistema fiscale italiano tutti gli indici rilevanti di capacità contributiva sono coperti dai tributi erariali e lo restano immutati anche dopo la legge 42/09, che non riserva alcuna base imponibile rilevante all'imposizione regionale: si produce così l'effetto di precludere ogni significativo spazio ai tributi propri delle regioni. Ci vorrà dunque fantasia ad individuare, oltre a quanto normato direttamente dal d.lgs. 68/11, basi imponibili che non siano già assoggettate ad imposizione erariale e che non siano destinate alla fine della “*Tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi*”, istituita dalla legge della Regione Veneto n. 30/1988 e successivamente abolita “*in considerazione dell'esiguità dell'introito derivante in rapporto ai costi di gestione amministrativa*”³⁵⁸.

E' dunque necessario osservare come le compartecipazioni, le addizionali ai tributi erariali e i tributi propri derivati – che nel nuovo assetto si configurano come il vero strumento di finanziamento di regioni ed enti locali - sono (e restano) riservate alla disciplina esclusiva dello Stato, in quanto riconducibili alla competenza esclusiva di

³⁵⁸ L'espressione è tratta dai lavori preparatori della legge della Regione Veneto n. 18/2002, che ha disposto, all'art. 5, l'eliminazione della tassa. Si noti come la “*tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi*”, è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, nella sent. 297/2003, (punto 3 del “Considerato in diritto”), come uno dei pochi tributi propriamente “regionali” esistenti nel nostro ordinamento.

quest'ultimo in materia di “*Sistema tributario dello Stato*”(art. 117, comma 2, lettera e)³⁵⁹: è pertanto concesso alle regioni, anche nel nuovo assetto, intervenire su di essi soltanto nei limiti individuati dalle singole leggi statali, con particolare riferimento alle leggi finanziarie annuali e alle c.d. “*manovre di finanza pubblica*”, rispetto alle quali né la legge 42/09, né i successivi decreti legislativi attuativi, paiono avere alcuna capacità vincolante.

La legge 42/09, infatti, non reca meccanismi di coordinamento con le c.d. *manovre* e con le leggi finanziarie annuali, rispetto alle quali né la legge delega né i decreti attuativi hanno alcuna capacità vincolante o di significativa influenza. Alla luce di ciò, la vocazione “di sistema” della legge 42/09 e dei decreti legislativi attuativi appare rimessa alla loro sola forza politico-persuasiva: ciò rappresenta un punto di debolezza di tutto l'intervento normativo che si sta realizzando.

Tale circostanza - in assenza, sino ad oggi, del riconoscimento di un ruolo istituzionale delle regioni nel procedimento legislativo, per es. attraverso la realizzazione del tanto auspicato Senato federale – determina, anche nel nuovo assetto, una significativa compressione dell'autonomia finanziaria regionale sul fronte del reperimento delle risorse, cui, come visto, è connesso il possibile dispiegarsi dei meccanismi di responsabilità politica tra eletti ed elettori, finalità principale nella sistemica del nuovo art. 119 della Costituzione e dell'intera riforma in parola, che nell'opinione pubblica si continua a definire impropriamente *federalismo fiscale*.

Alle regioni, nonostante i principi dell'art. 119 Cost. di cui si provvedeva all'attuazione, non è dunque stata conferita, neppure in questa sede, la possibilità di attuare una propria politica fiscale o di esercitare una reale autonomia sul fronte dell'entrata, elemento essenziale per favorire la responsabilizzazione degli amministratori e la trasparenza del loro operato³⁶⁰.

³⁵⁹ Come affermato da copiosa e costante giurisprudenza costituzionale, v. capitolo precedente.

³⁶⁰ Da ultimo, nell'avviare il processo per la definizione dei costi e fabbisogni standard del settore sanitario, sancisce che questi siano determinati in un quadro di necessaria coerenza con il contesto macroeconomico e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi ed obiettivi stabiliti a livello europeo.

La legge 42/09 dunque - pur contenendo l'apprezzabile sforzo di muovere verso il superamento del sistema della finanza derivata e del criterio della spesa storica, che hanno contribuito nei decenni a rendere l'Italia un paese dagli sprechi e dalle inefficienze patologiche - sembra delineare un modello di finanza pubblica che rimane comunque sotto il controllo pieno dello Stato e dunque non garantisce l'instaurarsi di nuovi meccanismi di responsabilità diffusa sul territorio.

E' appena il caso di rammentare che l'attuazione dell'art. 119 Cost. avrebbe potuto rappresentare, innanzitutto, l'occasione con cui dar vita a nuovi meccanismi di responsabilità politica, attraverso la costruzione di un nuovo sistema fiscale, ispirato al modello - astratto - per cui lo Stato deve garantire, anche attraverso il ricorso alla perequazione finanziaria, soltanto i livelli minimi ed essenziali delle prestazioni sociali e delle funzioni fondamentali da offrire su tutto il territorio, mentre per tutte le restanti spese le amministrazioni - regionali, provinciali e comunali - devono ricorrere a risorse proprie, e cioè alla tassazione dei propri elettori: questo meccanismo, se implementato con i dovuti meccanismi perequativi, potrebbe rappresentare un modo per superare le più radicate e risalenti inefficienze della macchina pubblica italiana, costringendo le amministrazioni a contenere le spese e a ridurre le inefficienze, pena la necessità di "chiedere i soldi ai propri cittadini" e di dover quindi rispondere delle loro scelte di spesa al momento del voto.

La legge 42/09 e i decreti che ne sono seguiti, invece, pur delineando il superamento del sistema della finanza derivata, lasciano di fatto nelle mani dello Stato la "leva fiscale", rinunciando a distribuire realmente la responsabilità impositiva tra gli enti più vicini al cittadino, con ciò rischiando di compromettere lo sviluppo di nuovi, possibili, meccanismi di responsabilità diffusa, che costituirebbero - loro soli - il vero elemento rivoluzionario di questa riforma.

Anche nel nuovo assetto, di fatto, sono e saranno le *manovre* e le leggi finanziarie dello Stato a decidere "quanto va e a chi", ieri attraverso i trasferimenti, oggi

con la definizione delle compartecipazioni e degli altri strumenti tributari che restano comunque nella sua totale disponibilità³⁶¹.

Da questo punto di vista, sembra peraltro che su questo assetto si sia ormai creata una sorta di convergenza, rilevata anche dalla dottrina³⁶²: da una parte dello Stato, che non sembra voler rinunciare al controllo della leva fiscale come strumento per la gestione del consenso politico ed elettorale; dall'altra delle amministrazioni regionali e locali (specialmente quelle più inefficienti) che sembrano guardare con preoccupazione alla prospettiva di dover chiedere ai propri elettori, e non più allo Stato, le risorse necessarie a finanziare i propri disavanzi e le proprie inefficienze.

In conclusione, a parere di chi scrive, il ruolo secondario e recessivo che assumono i tributi propri e gli altri strumenti di autonomia tributaria nel nuovo assetto fiscale, unitamente all'imposizione da parte dello Stato di tetti e limiti stringenti all'autonomia regionale e locale³⁶³, rischiano di depotenziare la portata innovativa della riforma in parola.

Da questo punto di vista, l'impianto della Legge 42/09 e dei decreti attuativi sino ad oggi emanati, sembra porsi in sostanziale continuità con l'assetto legislativo previgente³⁶⁴. Esso appare persino più coerente con il vecchio art. 119 Cost. - che come visto affermava, come principio cardine, che *“Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”* – piuttosto che con il nuovo, che afferma come principio cardine che *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le*

³⁶¹ In proposito, è stato correttamente osservato in dottrina come la compartecipazione IVA delle regioni abbia assunto la forma di “trasferimento negoziato” (Antonini cit. pag. 166), soprattutto nell'ambito dei c.d. “patti per la salute”, caratterizzati da estenuanti negoziazioni tra Stato e regioni sulle risorse che il primo riconosce alle seconde, con buona pace dei principi autonomistici enunciati dall'art. 119 Cost. L'aliquota, che nel 2000 era pari al 25,7%, è stata aumentata di anno in anno, con atto unilaterale del Governo (decreto ministeriale) fino a superare, oggi, il 50%. Anche S. Mangiameli, in *“Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC”* cit., ha evidenziato come la legge 42/09 e il successivo d.lgs. 68/11 *“sostituisc[ano] i trasferimenti con misure pressoché analoghe, quali le compartecipazioni”*

³⁶² V. Antonini, *Federalismo all'italiana*, pag. 157.

³⁶³ In proposito sia consentito il richiamo al modesto contributo del sottoscritto in *“Le istituzioni del federalismo”*, V, 2008.

³⁶⁴ Non a caso, è stato evidenziato in dottrina come anche il D.lgs. 68/11 - abbandonata l'idea di rivedere la compartecipazione all'IVA e di dare un vero rilievo ai tributi propri - sia diventato una *“mera razionalizzazione dell'esistente”*. L'espressione è di L. Antonini cit. pag. 167.

Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa (..) hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione (..)”.

Pare dunque che si possa affermare che la legge 42/09, nel dare attuazione legislativa all’art.119, ne tradisce in parte “lo spirito”, quanto meno nel senso descritto qualche anno fa, con sintesi ed efficacia, da Paolo Caretti³⁶⁵: *“in prima approssimazione, il nuovo testo dell’art. 119 Cost evidenzia un sostanziale mutamento di prospettiva rispetto al passato: infatti, secondo il testo originario dell’art. 119 Cost., l’autonomia finanziaria, specificamente riconosciuta alle sole regioni, rinveniva il suo diretto fondamento in leggi dello Stato, che ne stabilivano “le forme” ed “i limiti”, coordinandola con quella dello Stato e degli altri Enti territoriali; per il nuovo testo, invece, soggetti attivi della propria autonomia finanziaria sono gli stessi enti autonomi, impegnati a reperire da sé le risorse necessarie all’esercizio delle proprie funzioni, specificamente avvalendosi dello strumento dell’imposizione tributaria”*.

In conclusione, a parere di chi scrive la legge 42/09 - pur nel doveroso bilanciamento tra esigenze unitarie connesse alla garanzia dei diritti civili e sociali, da una parte, e autonomia e responsabilizzazione delle amministrazioni regionali, dall’altra - finisce per rinunciare di fatto ad effettuare scelte coraggiose in materia di finanza regionale o a tentare la strada di un cambiamento significativo dello *status quo*, non cogliendo l’occasione per il descritto mutamento di prospettiva per cui il c.d. *federalismo fiscale* è da anni oggetto di attenzioni dell’opinione pubblica.

Una riflessione specifica merita la questione dei costi standard.

Stante la riferita marginalità dello spazio riservato all’autonomia tributaria, dalla effettiva individuazione e implementazione di tali costi sembrano dipendere gran parte delle speranze di cambiamento legate a questa riforma. Tuttavia, la loro concreta definizione ed implementazione sembra configurarsi come un’operazione assai complessa, resa incerta anche dall’assenza, all’interno della legge 42/09, di criteri e indicazioni: come accennato, infatti, tale legge si limita infatti a definire il *“costo e fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione*

³⁶⁵ P. Caretti e G. Tarli Barbieri *“Diritto regionale”*; ed. 2007 Giappichelli - pag 252.

pubblica”³⁶⁶, con ciò fornendo una definizione piuttosto generica e, forse, persino tautologica di tale concetto.

Inoltre il tema dei “costi standard” appare ricco di problematiche e implicazioni, che contribuiscono a ritardarne l’adozione.

In primo luogo occorre rilevare che, nel quantificare i singoli costi standard per servizio, il Governo è chiamato di fatto, nella sistematica della legge 42/09, a definire il livello dei diritti - in particolare di quelli positivi (che, come noto, “costano di più” di quelli negativi) - garantiti dallo Stato in nome dell’art. 3 Cost. e del principio dell’unità economica della Repubblica (art.120 Cost): dietro alla definizione di questi numeri si nascondono dunque implicazioni assai rilevanti, relative anche ai diritti costituzionali dei cittadini.

In secondo luogo, dietro alla definizione dei costi standard potrebbero annidarsi nuove forme di sprechi ed inefficienze: si pensi, a tal proposito, agli scandali emersi tra il 2009 e il 2010 in seno al sistema della sanità convenzionata della Regione Lombardia, nell’ambito del quale i rimborsi pubblici a favore delle strutture convenzionate avvenivano proprio sulla base di “valori standard” predeterminati, senza che il criterio sia risultato sufficiente a determinarne stabilmente la ragionevolezza e la convenienza.

Indipendentemente dalla possibile illiceità delle condotte riferibili a quelle fattispecie – in questa sede non rilevanti – tale vicenda ha reso evidente i rischi che porta con sé l’introduzione, nel quantificare l’entità degli stanziamenti pubblici, di valori rigidi, privi per definizione di un collegamento con i costi sostenuti nel singolo caso concreto, e legati ad una sorta di “presunzione di costo efficiente”.

Da ultimo, oltre alle difficoltà ed ai molti rischi sottesi alla definizione di tali valori standard associati a prestazioni eterogenee ed erogate in contesti geografici, sociali ed infrastrutturali profondamente diversi, è stato sottolineato da autorevole dottrina³⁶⁷, come in precedenza illustrato, che il passaggio al nuovo sistema di quantificazione delle risorse richiede, per come è stato impostato, la previa individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali di regioni ed enti locali: ebbene, tale operazione, oltre a risultare oltremodo complessa, non appare coerente con

³⁶⁶ Art. 2, comma 2, lettera f).

³⁶⁷ R.Bin “*Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?*” cit.

l'impianto del nuovo Titolo V della Costituzione il quale, come noto, prende le mosse, sul piano legislativo, dal principio dell'enumerazione delle competenze dello Stato e dall'affermazione di una clausola di residualità regionale nonché, sul piano amministrativo, dall'affermazione del principio di sussidiarietà.

La medesima dottrina ha così rilevato come una visione realmente autonomistica della finanza pubblica avrebbe suggerito di seguire la strada opposta a quella intrapresa, individuando in maniera tassativa il fabbisogno delle amministrazioni dello Stato e prevedendo poi, anche in ambito finanziario, una clausola di residualità a favore degli enti sub-statali. Come in precedenza già sottolineato, siffatta opzione sarebbe risultata più semplice sul piano attuativo (la ricognizione si sarebbe potuta effettuare partendo dagli ambiti materiali individuati dall'art. 117 comma 2 Cost.) e avrebbe consentito di 'mettere sotto controllo' i conti dello Stato, valorizzando gli enti autonomi anche come soggetti controllori della spesa pubblica complessiva.

Un'ultima riflessione meritano gli strumenti di premialità e sanzione.

Essi apparivano infatti come alcune delle possibili innovazioni positive contenute nel processo attuativo in atto, astrattamente utili al fine di assicurare la responsabilizzazione degli esecutivi regionali e locali, come visto non garantita da un aumento dell'autonomia e della responsabilità finanziaria decentrata.

Tuttavia, dapprima, in attesa della loro piena attuazione, nella legislazione recente si sono susseguiti interventi discrezionali del Governo volti a coprire con risorse dello Stato buchi di bilancio regionali e locali, soprattutto nel settore sanitario (v. si pensi al ripiano dei "buchi di bilancio" relativi alla sanità nel Lazio o in Sicilia³⁶⁸). E' appena il caso di evidenziare come tali interventi governativi producano l'effetto esattamente opposto a quello che il c.d. *federalismo fiscale* dovrebbe realizzare, incentivando cioè gli elettori a premiare con il voto proprio l'amministratore che ha prodotto "buchi" e disavanzi di bilancio ma che è poi riuscito ad ottenere dallo Stato le risorse necessarie a "coprire i buchi", anziché a punire con il voto, nell'ambito di un più stretto rapporto di responsabilità politica tra eletti ed elettori, gli amministratori responsabili³⁶⁹.

³⁶⁸ Si veda in proposito R. Bin "Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?" cit.

³⁶⁹ Per il famoso "caso-Catania" si veda la nota n. 339.

Da ultimo, con la recente sentenza n. 219 del 2013, depositata proprio mentre il presente lavoro volge al termine, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di molte delle più rilevanti disposizioni del d.lgs. 149/11 per violazione della procedura descritta dall'art. 126 Cost., tra cui la disciplina del c.d. "fallimento politico".

Uno specifico effetto paradossale del processo di riforma merita poi di essere evidenziato.

E' quasi banale ricordare che, nelle intenzioni dei proponenti, l'esito naturale dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost. doveva essere un efficientamento complessivo della spesa pubblica, avvicinando le decisioni di spesa ai cittadini, favorendo la responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e locali e il controllo democratico sugli eletti, con la riduzione – in ultima istanza - degli sprechi di risorse pubbliche.

Sul fronte amministrativo, l'implementazione di tale riforma, unitamente all'intercorso processo di decentramento delle funzioni amministrative, avrebbe dovuto portare ad un ridimensionamento delle spese centrali e ad una connessa riduzione della pressione fiscale da parte dello Stato, non più chiamato a riscuotere le risorse da trasferire a regioni ed enti locali, che sarebbero divenuti soggetti attivi della propria autonomia finanziaria, trasformando le proprie competenze in responsabilità.

E invece i provvedimenti attuativi dell'art. 119 Cost. sono diventati – paradossalmente e in una sorta di eterogenesi dei fini – l'involucro per l'aumento della pressione fiscale complessiva: il caso più eloquente in tal senso è quello dell'Imposta municipale unica (IMU), istituita dal d.lgs. 23/11³⁷⁰ come imposta unica a disposizione dei comuni, in sostituzione di tutti tributi e le tasse in precedenza esistenti in un'ottica di semplificazione e riduzione di oneri amministrativi per il cittadino, con contestuale soppressione dei trasferimenti statali. Essa sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2014.

Ebbene, l'imposta municipale unica (IMU), per effetto del D.L. 201/11³⁷¹ c.d. "Salva-Italia" - emanato dal Governo Monti pochi giorni dopo il suo insediamento – è

³⁷⁰ *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009"*; v. art. 8.

³⁷¹ V. articolo 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 21 dicembre 2011 n. 214.

stata anticipata nell'entrata in vigore al 2012, senza essere accompagnata da alcuna contestuale riduzione dell'imposizione erariale; inoltre è stata estesa anche alla abitazione principale e soprattutto, dopo esser stata enormemente aumentata negli importi (essa ha assicurato un gettito corrispondente al 234% della vecchia ICI), è stata devoluta, per quanto concerne il relativo gettito, allo Stato, per oltre il 50%³⁷². Tale imposta, concepita nella sua genesi come tributo unico dei comuni, su cui questi avrebbero potuto esercitare la propria autonomia tributaria in un rapporto più semplice, diretto e verificabile con i propri cittadini, ha così finito per configurarsi, secondo un vero e proprio paradosso, come la fonte principale di nuovo gettito di cui necessitava lo Stato centrale³⁷³.

Il D.L. 201/11, con un intervento normativo di emergenza, ha così ribaltato la natura di questa imposta – che era stata strutturata dopo lunghe discussioni nell'ambito del disegno organico di riforma di cui alla legge 42/09 - rendendola, di fatto, un tributo a prevalente caratterizzazione e partecipazione statale.

Pertanto, proprio usando come 'involucro normativo' i decreti attuativi della legge 42/09 e dell'art. 119 Cost., si è realizzato, all'opposto dalle finalità enunciate sin dagli artt. 1 e 2 della legge 42/09, un aumento della pressione fiscale complessiva e un *"naufragio dell'autonomia fiscale territoriale"*³⁷⁴.

In conclusione, occorre osservare che il legislatore dell'attuazione ha rinunciato a scelte coraggiose in tema di autonomia finanziaria regionale.

La legge 42/09 si configura più come una normativa di riassetto e coordinamento della finanza pubblica dello Stato - nell'ambito della quale assumono rilievo importanti discipline come quella relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici - che come una legge di redistribuzione e decentramento delle prerogative e responsabilità finanziarie sul territorio, come il suo titolo sembrava voler intendere, ove

³⁷² Allo Stato è infatti riservata una quota dell'IMU pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale, l'aliquota di base prevista dal medesimo decreto.

³⁷³ Alla stessa stregua, le addizionali regionali IRPEF che, in base al disegno della legge 42/09, sarebbero dovute aumentare solo nel 2013 e solo in caso di cattive gestioni del settore sanitario, sono state aumentate in modo generalizzato, con il D.L. 201/11, dello 0,33% già dal 2012, come forma di compensazione parziale per nuovi tagli subiti sui bilanci degli enti substatali.

³⁷⁴ L'efficace e condivisibile espressione è di L. Antonini cit. pag. 165. V. anche lo studio riportato sul Corriere della Sera del 21 luglio 2013, che approva con l'eloquente titolo *"Federalismo, tasse record"*.

parlava di “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*”.

Se dunque da una parte il processo di riforma in parola ha condotto³⁷⁵ ad un effettivo potenziamento delle attività di monitoraggio e controllo dello Stato sulla spesa pubblica decentrata (soprattutto grazie alla avvenuta armonizzazione dei bilanci regionali e alle altre misure volte a rafforzare i controlli da parte della Ragioneria generale dello Stato³⁷⁶), dall'altra esso non sembra rappresentare neppure l'inizio di un processo di decentramento della responsabilità finanziaria sul territorio, come i principi autonomistici affermati dall'art. 119 Cost. sembravano invece richiedere.

Da ultimo – è bene esplicitarlo - nella legge 42/09 e nei decreti attuativi di “federale” c'è davvero solo il titolo: regioni ed enti locali non vengono concepiti come soggetti attivi della propria autonomia finanziaria e il controllo delle risorse resta ora più che mai, come visto, tutto nelle mani dello Stato ed in particolare in quelle del Governo centrale.

L'esame attento della legge n. 42/09 porta dunque a riscontrare una forte discrasia tra gli effettivi contenuti della legge e i commenti e i titoli con cui essa è stata accolta dall'opinione pubblica e dai mass-media, che hanno (talvolta pretestuosamente) individuato in essa una tappa di trasformazione del nostro Stato in senso federale: “*L'Italia federale parte dal fisco*”, “*Federalismo è legge*”, “*Dopo 150 anni il fisco diventa federale*”, sono solo alcuni dei titoli apparsi in quei giorni sui giornali³⁷⁷.

³⁷⁵Unitamente alla riforma della contabilità pubblica di cui alla L. 196/09, alle *Manovre di finanza pubblica* di cui al D.L. 78/10, convertito in L. 122/10, al D.L. 138/11, convertito in L. 148/11, al D.L. 201/11, convertito in L. 214/11, nonché ad altre misure quali la reintroduzione, ad opera del D.L. 95/12, del sistema di Tesoreria unica, che ha sospeso il sistema di Tesoreria mista introdotto fin dal 1997, riportando di fatto all'assetto vigente fino al 1984. V. anche A. FILIPPETTI, *Federalismo fiscale in tempo di crisi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, Il Sole 24 ore, Milano, 2013, p. 45 e ss.

³⁷⁶ V. L. 196/09 e reintroduzione generalizzata del sistema di tesoreria unica.

³⁷⁷ Il giorno successivo all'approvazione definitiva della legge 42/09, tutti i principali quotidiani italiani commentavano l'approvazione di tale testo come una grande tappa verso la trasformazione in senso federale del nostro Stato: “*L'Italia federale parte dal fisco*” intitolava la prima pagina del Sole 24 Ore; “*Dopo 150 anni il fisco diventa federale*” era il titolo della terza pagina dello stesso giornale; il Corriere della Sera affermava, anch'esso in prima pagina, che “*Entro sette anni Regioni, Province e Comuni avranno autonomia impositiva*”; più esplicita ancora la prima pagina della Padania: “*Federalismo è legge*”, intitolava il quotidiano, “*adesso pronti per nuove mete*”.

Infine, anche la novella costituzionale del 2012, in uno con le pluricite *manovre di finanza pubblica* intercorse nel quinquennio³⁷⁸, sembra completare un processo di ‘inversione della rotta’ in materia di autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune rispetto alle scelte del 2001³⁷⁹.

E se da una parte è stato evidenziato dalla prevalente dottrina che - non solo in Italia ma anche negli altri paesi europei³⁸⁰ - è fisiologico che il sopravvenire di una grave crisi finanziaria, quale quella odierna, induca processi di ri-centralizzazione della spesa³⁸¹, dall’altra tale circostanza, calata nel contesto italiano di finanza regionale - lungamente descritto nella presente ricerca e caratterizzato dalla sostanziale e protratta ineffettività - rappresenta un ulteriore fattore preclusivo ad un reale edificarsi dell’autonomia regionale³⁸².

³⁷⁸ Tra le principali si citano le seguenti: D.L. 78/10, convertito in L. 122/10; D.L. 138/11, convertito in L. 148/11; D.L. 201/11, convertito in L. 214/11 ; D.L. 95/12, convertito in legge 135/12. Al riguardo, vale sottolineare che le manovre finanziarie del quinquennio 2008 – 2012, adottate per fronteggiare in una situazione di emergenza della finanza pubblica e soprattutto del debito pubblico nazionale, hanno inciso molto (per il 50% circa) sulla spesa degli enti sub statali e poco su quella dei ministeri e degli apparati dello Stato (32%).

³⁷⁹ Il culmine di tale processo di inversione di rota può essere individuato nel disegno di legge costituzionale (AS/3520 – XVI Legislatura) recante “*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*”, presentato dal Governo presieduto dal Sen. Monti, il 15 ottobre 2012, Tale disegno di legge – che peraltro il Governo presentò probabilmente ben consapevole dell’impossibilità che fosse condotto ad approvazione nella legislatura, visto l’imminente termine della medesima e la correlata e oggettiva assenza del tempo tecnicamente necessario all’approvazione di una riforma costituzionale – pare ispirato dall’idea che per fronteggiare la crisi occorra concentrare in capo allo Stato i poteri di decisione politica, fondendo o unendo i piccoli comuni, sopprimendo le Province e ridimensionando i poteri delle Regioni.

³⁸⁰ Per una interessante riflessione sul punto e per alcuni dettagli, comprensivi di un rimando alla situazione spagnola, si veda L. Antonini cit. pag. 30.

³⁸¹ Tale assunzione è stata fortemente criticata da S. Mangiameli in “Crisi economica e distribuzione del potere politico” cit., ove l’Autore, in distonia con l’orientamento prevalente, sostiene che dalla crisi si possa uscire con un rafforzamento delle autonomie territoriali ed una contestuale riduzione dell’apparato amministrativo statale, che rappresenterebbe il vero problema e la vera causa dell’eccesso di spesa pubblica nel nostro Paese. Per dimostrare tale tesi, l’Autore porta numerosi e precisi dati circa il fatto che le recenti manovre di finanza pubblica hanno colpito assai più bilanci delle regioni e degli enti locali, che non quello dello Stato, e afferma che “*è tutto da dimostrare che*” la *risoluzione dei problemi internazionali ed europei dell’Italia passi attraverso un simile processo di ristrutturazione interna, per il quale il regionalismo diventa un problema, anziché la chiave di volta per la ripresa economica.*”

³⁸² Osserva al riguardo L. Antonini, in “*Federalismo Fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*” - in astrid-online, dicembre 2013 – che “*La crisi economico-finanziaria dovrebbe esaltare, e non indebolire, le ragioni del federalismo fiscale, che è una riforma che intende rafforzare la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità*”.

Capitolo V

Conclusioni

Molte delle conclusioni a cui conduce la presente ricerca sono state anticipate al termine dei singoli capitoli. Appare tuttavia opportuno ripercorre brevemente le principali riflessioni parziali dispiegate nel corso della medesima, per poi spendere qualche breve cenno finale in ordine ai possibili sviluppi della riforma in trattazione, pur nel quadro di instabilità e mutevolezza normativa che ha purtroppo reso sino ad oggi inconcludente e ormai incerta l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

La presente ricerca era finalizzata, sin dal principio, ad indagare, attraverso un approccio critico e di sistema, le reali novità normative introdotte in tema di autonomia finanziaria ed impositiva delle regioni dal nuovo art. 119 della Costituzione, come novellato nell'ambito della riforma del Titolo V del 2001, e dalla legislazione attuativa successiva, qualificate nella prassi mediatica, e dallo stesso legislatore, come *federalismo fiscale*.

In questa prospettiva, la ricerca ha preso le mosse da un esame critico, condotto precipuamente sulle fonti dottrinali, delle nozioni di *federalismo* e *federalismo fiscale*, al fine di mettere preliminarmente a fuoco il reale significato di tali concetti.

In tale contesto, sono state in primo luogo evidenziate le difficoltà ad adottare una nozione univoca e soddisfacente di *federalismo*. Si è infatti dimostrato come sia l'approccio classificatorio c.d. 'storico-evolutivo' (che tende a caratterizzare il modello federale – e quindi a differenziarlo da quello regionale - a partire dalle sue vicende genetiche), sia l'impostazione 'dogmatico-enciclopedica' (che tende a caratterizzare il modello federale in base all'esistenza o meno di alcuni indici e istituti, considerati peculiari del modello), se applicati rigidamente, portano l'interprete a risultati insoddisfacenti³⁸³.

³⁸³ In conclusione al primo capitolo, è stato infatti evidenziato come il primo approccio, applicato a rigore, tende ad escludere dal novero degli Stati federali sistemi istituzionali sorti in esito a processi devolutivi o di disaggregazione - e non per aggregazione - ma comunque, per opinione diffusa, riconducibili al modello in parola (si pensi, per es., al Belgio, di cui nessuno contesta la natura federale, ma che è divenuto tale in esito al noto processo disaggregativo degli anni '90 e non per un'aggregazione

Dopo aver dunque riscontrato che gli approdi dottrinali tradizionali non conducono ad esiti pienamente soddisfacenti, si è preferito adottare la strada scientifica ‘realista/sostanzialista’ proposta da F. Dèlperèe. L’Autore belga, prendendo atto della situazione di incertezza definitoria sopra descritta, non ha rinunciato ad individuare una caratterizzazione sostanziale del concetto di *federalismo*, riconducendo la lunga *querelle* scientifica sulla qualificazione o meno di un sistema come federale all’esistenza, sostanziale, non già di un’unica volontà politica bensì di diverse volontà politiche distinte sul territorio, che non si impongono a tutti i cittadini indistintamente; e non già di un unico potere politico-amministrativo, distribuito sul territorio, ma di un suo smembramento sostanziale che dia vita a diverse volontà, costituzionalmente tutelate e, soprattutto, percepite come tali dagli attori istituzionali e dai membri della comunità.

In tale ambito, il Dèlperèe, modellandola sua accezione realista del concetto di *federalismo*, ha poi concentrato l’attenzione – come dettagliato nel primo capitolo - sul dispiegarsi sostanziale di tre principi: autonomia, uguaglianza, partecipazione.

Evidenziato dunque come occorra far riferimento al concetto di *federalismo* nell’ottica realista-sostanzialista sopra riferita, ci si è poi soffermati, al termine del primo capitolo, sulla nozione di *federalismo fiscale*, ricercando, nelle fonti dottrinali, il possibile significato di tale termine.

Ebbene, l’analisi dottrinale del significato del concetto di *federalismo fiscale* – sorto in ambito statunitense verso la fine dell’800³⁸⁴ – porta a constatare che esso, sul piano giuridico e normativo, non indica in verità un concetto preciso, risultando diversissime le accezioni e i significati che il termine di *federalismo fiscale* termine può assumere e ha assunto nei suoi diversi utilizzi³⁸⁵.

tra Stati preesistenti), il secondo non tiene adeguatamente conto del fatto che ogni sistema istituzionale federale è caratterizzato da elementi ordinamentali peculiari e differenti, frutto di storie e culture istituzionali inidonee ad essere ricondotte a schemi dogmatici unitari, ciò che rende poco efficaci - e sovente persino fuorvianti - gli sforzi di sistemazione e riconduzione ad un unico modello di sistemi istituzionali diversi ed eterogenei.

³⁸⁴ Sulla genesi del termine, si veda Bassani, Stewart, Vitale nella voce “*Federalismo fiscale*” in “*I concetti del federalismo*”, Giuffrè, Milano, 1995 pag. 202 e ss (collana diretta da G. Miglio).

³⁸⁵ Lo rileva anche R. Bin in “*Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?*”, editoriale del fascicolo n. 4/2010 de *Le Regioni*.

Al riguardo, dopo aver esposto le principali accezioni assunte dalla nozione in parola nella dottrina di riferimento e dopo aver preso atto - similmente a quanto esposto con riferimento alla nozione di *federalismo* - delle incertezze e della scarsa precettività in ordine al significato della nozione di *federalismo fiscale*, si sono evidenziate le ragioni per cui appare preferibile propendere per una accezione che valorizzi l'esistenza dell'aggettivo *fiscale* (e non *finanziario*), ad indicare, quindi, quale elemento caratterizzante, un necessario legame con la funzione di raccolta delle risorse pubbliche presso i cittadini/contribuenti.

In questa prospettiva esegetica, si è ritenuto opportuno valorizzare la nozione di *federalismo fiscale* in relazione alla capacità dei sistemi di ripartizione delle prerogative finanziarie, *sub specie* di entrata, di rendere gli enti sub-statali responsabili in quanto capaci di reperire da sé le risorse necessarie a finanziare in maniera significativa le proprie spese, rispondendo, di conseguenza, ai propri cittadini/elettori, del rapporto tra risorse prelevate e servizi resi.

Il primo capitolo si è dunque concluso chiarendo che si sarebbe fatto riferimento, in tutta la ricerca, al concetto di federalismo nel senso realista/sostanzialista descritto in precedenza, e a quello di federalismo fiscale per indicare un assetto della finanza pubblica in cui gli enti decentrati si atteggiavano a soggetti attivi della propria autonomia finanziaria, chiamati a reperire anche da sé le risorse necessarie all'esercizio delle proprie funzioni, precipuamente avvalendosi dello strumento dell'imposizione tributaria, e dando così vita a più stretti e diffusi meccanismi di responsabilità politica tra eletti ed elettori.

Poste tali indicazioni di carattere definitorio e introduttivo, si è avviato l'esame della disciplina costituzionale di interesse, prendendo le mosse dall'analisi dell'originario art. 119 della Costituzione, cui è stato dedicato il secondo capitolo.

In tale contesto, l'esame dell'originario art. 119 della Costituzione ha consentito di evidenziare come l'autonomia finanziaria regionale, nella vigenza della Carta fondamentale approvata nel 1947, si configurasse come un principio affermato solo in senso generico e programmatico, la cui estensione è risultata del tutto rimessa alle scelte

discrezionali del legislatore ordinario statale, tramite l'utilizzo in Costituzione di espressioni polivalenti e suscettibili di implementazioni anche dicotomiche.

Ci si è quindi soffermati sulla circostanza che, a fronte del carattere aperto e sostanzialmente programmatico del testo costituzionale di riferimento, sia la prima giurisprudenza costituzionale, che la legislazione attuativa – sorde ad alcune posizioni dottrinali, pur presenti, volte a valorizzare, anche a costituzione originaria invariata, l'autonomia finanziaria regionale³⁸⁶ - hanno interpretato il concetto dell'autonomia finanziaria, e soprattutto tributaria, regionale in senso fortemente restrittivo, determinando la sostanziale compressione della medesima e la assoluta prevalenza, fino alla seconda metà degli anni '90, di strumenti di finanziamento accentrati posti sotto il controllo dello Stato, sovente caratterizzati da vincoli nella destinazione delle risorse anche nelle materie di competenza delle Regioni.

E' questo il contesto in cui, nonostante già l'originario art. 119 della Carta fondamentale enunciasse invero principi autonomistici in ambito finanziario, si è venuto ad affermare in Italia un sistema di finanza regionale sostanzialmente derivata e per trasferimenti che ha contribuito a determinare, soprattutto a partire dagli anni '70 - a fronte dell'attribuzione di crescenti funzioni amministrative alle regioni, soprattutto in materia sanitaria - una forte dissociazione tra responsabilità di spesa delle risorse pubbliche e responsabilità di reperimento delle medesime, favorendo in ultima istanza la situazione di deresponsabilizzazione delle amministrazioni regionali cui la riforma costituzionale di cui alla legge cost. n. 3 del 2001 ha inteso, almeno negli intenti, porre rimedio: il terzo capitolo è stato così dedicato all'esame del nuovo art. 119 della Costituzione, introdotto nell'ambito della riforma del Titolo V del 2001 e indicato dallo stesso legislatore come norma introduttiva del c.d. "federalismo fiscale".

L'esame della nuova disciplina costituzionale ha preso le mosse da un'analisi letterale dei singoli commi che compongono l'articolo in discorso, tenendo conto delle principali indicazioni esegetiche provenienti dalla dottrina, per poi approfondire, in modo specifico, il vasto contributo interpretativo fornito dalla copiosa giurisprudenza costituzionale formatasi in materia nell'ultimo decennio.

³⁸⁶ Per tutti M. BERTOLISSI "*L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*" cit.

Ebbene, già un esame attento del nuovo art. 119 ha fatto emergere la circostanza che, a fronte dell'affermazione solenne di nuovi, rafforzati e apparentemente dettagliati principi autonomistici in materia finanziaria³⁸⁷, il richiamo, contenuto al comma 2 dell'art. 119, ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – la cui definizione è rimessa, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, alle scelte unilaterali del legislatore statale, in un sistema parlamentare, come noto, ancora privo di forme di rappresentanza territoriale - rende in verità indispensabile, anche nel nuovo assetto e nonostante l'enunciazione di principi fortemente autonomistici, l'intermediazione del legislatore statale per la definizione dell'autonomia finanziaria regionale.

L'effetto rilevante di tale assetto normativo - ricavabile dal combinato disposto degli artt. 117 e 119 della Costituzione - consiste nella circostanza che il nuovo art. 119 della Costituzione, pur affermando principi solenni in materia di autonomia finanziaria degli enti decentrati e pur essendo stato presentato come una tappa verso la trasformazione in senso federale del nostro Stato, non ha in realtà dato vita, come invece avviene nei sistemi realmente federali³⁸⁸, a sfere di autonomia finanziaria, *sub specie* tributaria, costituzionalmente delimitate e tutelate in capo agli enti decentrati, sottratte cioè alla discrezionalità del legislatore ordinario statale.

E se già tale criticità si rinveniva nel testo del nuovo articolo 119, anche a prescindere dalle modalità e dai contenuti della sua successiva attuazione, la vasta giurisprudenza costituzionale formatasi in materia ha fornito, tramite una pluralità di pronunce articolate e per vero - come dettagliato nel terzo capitolo - non sempre coerenti, una interpretazione delle disposizioni costituzionali in parola fortemente riduttiva dell'autonomia finanziaria regionale, soprattutto tramite il ricorso ad una lettura estensiva del coordinamento della finanza pubblica, di competenza dello Stato, e dei suoi corollari sia legislativi che amministrativi. E' d'uopo inoltre rammentare che la giurisprudenza costituzionale ha di fatto supplito, nel periodo 2002 – 2009, all'inerzia

³⁸⁷ Art. 119: “1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa (...), hanno risorse autonome. 2. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”.

³⁸⁸ Si è al riguardo, nel terzo capitolo, richiamato il caso della Germania.

del legislatore dell'attuazione, affermando principi che, come visto e dettagliato, hanno contribuito a congelare di fatto il dispiegarsi degli effetti della nuova disciplina costituzionale per quasi un decennio.

Prima di addentrarsi nell'esame della legislazione e delle vicende attuative, avviate nel 2009, si è dunque rilevato che l'art. 119 della Costituzione –che pure, come visto, avrebbe consentito letture diverse e maggiormente innovative, evidenziate dalla dottrina³⁸⁹ - per come è stato interpretato ha lasciato invece intatte le problematiche e le criticità sottese all'originario art. 119 della Costituzione, con particolare riferimento alla sostanziale assenza di porzioni costituzionalmente tutelate di autonomia finanziaria regionale e del connesso difficile edificarsi di nuovi meccanismi di responsabilità politica tra cittadini/elettori e amministrazioni regionali e locali, tanto da potersi affermare che le due norme, al di là del diverso 'tono' usato nell'enunciazione dei principi di riferimento, si pongono in realtà, sul piano normativo/precettivo, in linea di sostanziale continuità.

Il terzo capitolo si è dunque concluso sottolineando che un'analisi attenta della nuova disciplina costituzionale, soprattutto alla luce dell'interpretazione che di essa ha dato la Corte costituzionale, porta a mettere in discussione la reale portata innovativa della novella del 2001, enfatizzata a livello politico-mediatico, e talvolta anche in dottrina, come una rivoluzione/evoluzione dello Stato in senso federale e come riforma introduttiva del c.d. *federalismo fiscale*.

E se dunque neppure l'entrata in vigore del nuovo art. 119 della Costituzione, diffusamente considerato come la norma introduttiva del *federalismo fiscale*, ha in verità saputo innovare, in parte per le sue debolezze genetiche e in parte per l'interpretazione che di tale norma ha dato la giurisprudenza costituzionale, la realtà giuridico-istituzionale italiana in materia di finanza pubblica, né cogliere gli obiettivi della riforma in trattazione³⁹⁰ - che erano e restano in ultima istanza riconducibili all'idea di fare delle regioni enti più autonomi e al contempo più responsabili del proprio operato davanti ai propri cittadini/elettori, al fine di ridurre strutturalmente gli

³⁸⁹ Per tutti L. Antonini cit.

³⁹⁰ Ben riassunti all'art. 2 della legge 42/09.

sprechi di risorse pubbliche - neppure la legislazione attuativa della nuova disciplina costituzionale, adottata a partire dal 2009 e a cui è stato dedicato il quarto capitolo, ha saputo, come visto, portare a compimento il processo di riforma in discorso né raggiungere gli scopi prefissati.

Rimandando per più ampie riflessioni alle conclusioni parziali del quarto capitolo, giova qui sottolineare che la sostanziale inattuazione, ad oggi, dell'art. 119 della Costituzione è apparsa riconducibile a diversi fattori, tra i quali il poco coraggio mostrato dal legislatore dell'attuazione rispetto a profili nodali quale l'atteggiarsi dell'autonomia tributaria³⁹¹, il susseguirsi di maggioranze politiche con orientamenti oscillanti in proposito nonché, da ultimo, l'erompere della crisi economico-finanziaria iniziata nell'estate del 2008 e tutt'ora in corso³⁹², che ha indotto processi di ricentralizzazione e contenimento orizzontale della spesa pubblica, colpendo pesantemente i bilanci delle regioni e degli enti locali³⁹³ e riducendo alla radice i possibili spazi di espressione dell'autonomia finanziaria regionale, proprio mentre essa doveva essere invece strutturalmente riformata.

Infatti le più recenti linee di intervento del legislatore, sia ordinario che costituzionale, reagendo alle citate difficoltà del bilancio pubblico, sembrano tutte muovere verso una vera e propria *inversione di rotta* rispetto agli intenti autonomistici sottesi all'art. 119 della Costituzione, con l'introduzione di tagli lineari ed orizzontali sui bilanci delle regioni, a nocimento dell'autonomia di bilancio di queste ultime, e con un correlato rafforzamento del ruolo di controllo dello Stato sulla finanza pubblica complessiva, interventi peraltro realizzati tramite singole e contingenti misure emergenziali ed urgenti – di norma inserite nell'ambito di decreti legge³⁹⁴ - e non nell'ambito del disegno organico della materia.

³⁹¹ Al riguardo si è preso a riferimento, come esempio di possibile attuazione maggiormente coraggiosa e coerente con l'idea sottesa all'art. 119 Cost. – anche se non scevra a sua volta di aspetti problematici, soprattutto con riferimento al tema della perequazione – la proposta di Legge al Parlamento del Consiglio regionale della Lombardia n. 40 recante “*Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*”, approvata il 21 luglio 2007.

³⁹² V. al riguardo anche Antonini, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in astrid-on line.

³⁹³ Una esaustiva ricostruzione dei fatti in parola è contenuta in S. Mangiameli, “*Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – relazione al XXVIII Convegno annuale dell'A.I.C.*”, ove si forniscono anche numerosi dati al riguardo.

³⁹⁴ Cfr. D.L. nn. 112/08, 78/10, 98/11, 138/11, 201/11, 95/12.

Nel dibattito pubblico e tra i decisori politici sembra inoltre essersi ormai radicata l'idea che per uscire dalla crisi occorra, tra le altre cose, comprimere l'autonomia finanziaria, *sub specie* tributaria, delle regioni, precipuamente al fine di impedire che queste ultime realizzino eccessi di spesa.

Dati assai rilevanti si ricavano, al riguardo, esaminando l'incidenza che le manovre di finanza pubblica intercorse nell'ultimo quinquennio³⁹⁵, con particolare riferimento a quelle introdotte dal Governo Monti, nonché al decreto legge c.d. *Spending Review*³⁹⁶, hanno avuto sui bilanci, rispettivamente, delle amministrazioni centrali e statali negli anni 2008 – 2013, da cui emerge chiaramente come siano state proprio le regioni, unitamente agli enti locali, le principali destinatarie delle misure emergenziali di finanza pubblica introdotte negli ultimi anni, ben più dello Stato e della sua macchina amministrativa.

L'atto nel quale tale impostazione e idea si è massimamente manifestata può essere individuato, come in precedenza accennato, nel disegno di legge costituzionale recante “*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*”³⁹⁷, presentato dal Governo Monti il 15 ottobre 2012.

Tale proposta di riforma costituzionale, presentata dal Governo principalmente come contributo al dibattito in oggetto nonché per rispondere ad esigenze di carattere

³⁹⁵ Per es. nell'anno 2012 è stato richiesto alle amministrazioni regionali e locali un contributo, in termini di riduzione delle risorse, pari al 73% delle risorse recuperate grazie alla *Spending review*. Nel medesimo anno, gli effetti del complesso di misure di finanza pubblica introdotte con i DL 112/08, 78/10, 98/11, 138/11 e 201/11, si sono ripercossi per il 38,5% sul bilancio delle amministrazioni centrali e per il 51,6 su quello delle amministrazioni regionali e locali. Cfr. Mangiameli cit. Tav. 4-5. Per dati aggiornati in merito all'incidenza delle manovre di finanza pubblica sui bilanci degli enti territoriali v. anche l'audizione della Corte dei Conti, Sez. riunite di controllo, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, svoltasi in data 6 marzo 2014. Nella relazione depositata dalla Corte dei Conti in tale occasione si evidenzia come le regioni e gli enti locali siano stati chiamati a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica per importi molto rilevanti: la dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa assunte a partire dal 2009 ha raggiunto infatti nel 2012 i 31 miliardi, di cui 16 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del Patto di stabilità interno e di oltre 15 miliardi di tagli nei trasferimenti.

Inoltre, il confronto tra quelle che erano le previsioni tendenziali all'avvio della crisi (DPEF 2009-2013) e i risultati a consuntivo dell'ultimo biennio dà una rappresentazione del rilievo delle modifiche che la crisi ha prodotto sul mondo delle autonomie locali e la pressione a cui sono stati sottoposti. A fronte di una flessione del prodotto di circa il 13 per cento in termini nominali e interventi di contenimento della spesa per 31 miliardi, nel 2012 la spesa complessiva delle amministrazioni locali è stata inferiore a quanto allora previsto negli andamenti tendenziali per oltre 35 miliardi: una riduzione sia in termini di spesa corrente, inferiore di 18,2 miliardi, sia in termini di spesa in conto capitale, in calo di poco meno di 17 miliardi.

³⁹⁶V. nota precedente

³⁹⁷AS/3520 – XVI Legislatura.

politico - attesa l'assoluta ed oggettiva impossibilità che essa venisse condotta ad approvazione sulla base della procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione, in considerazione dell'imminente scadenza della legislatura – appare infatti palesemente ispirato all'idea che per uscire dalla crisi occorra ritornare sui passi compiuti con la riforma del Titolo V del 2001, riconcentrando in capo allo Stato i poteri rilevanti di decisione politica, aggregando i Comuni più piccoli tramite operazioni di unione o fusione, sopprimendo le Province e ridimensionando complessivamente e significativamente il ruolo e i poteri delle Regioni³⁹⁸.

In questa situazione, una recente dottrina, per vero minoritaria³⁹⁹, ha evidenziato come tale impostazione non sia coerente e adeguata allo scopo che si prefigge, né risulti in realtà dimostrato che essa sia idonea a porre effettivamente positivi rimedi agli effetti della crisi economico-finanziario; d'altra parte, a fronte di ciò, essa attenua indubbiamente la capacità di funzionamento e di risposta alle esigenze sociali degli enti locali e delle Regioni.

La medesima dottrina ha in particolare osservato – a parere di chi scrive correttamente - che misure unilaterali restrittive dell'autonomia finanziaria quali i tagli orizzontali finiscono per deresponsabilizzare ulteriormente la classe politica regionale e locale, all'opposto rispetto agli obiettivi sottesi all'art. 119 della Costituzione, che dovrebbe rimanere pur sempre il riferimento costituzionale della disciplina in discorso.

Attesa la situazione sin qui descritta, nonostante le sopra riferite posizioni dottrinali – per vero rimaste isolate anche nel panorama scientifico - nel momento in cui la presente ricerca volge al termine il processo attuativo dell'art. 119 Cost. risulta sostanzialmente incompiuto; esso sembra anzi essersi ormai del tutto arrestato ed essere uscito dall'agenda delle forze politiche.

In tale contesto di assoluta incertezza circa gli esiti della riforma in discorso, alcuni interessanti spunti in ordine a quali potrebbero essere i prossimi passi da compiere, pur nella mutata situazione politica e nella difficile congiuntura economica e

³⁹⁸In dottrina tale disegno di legge è stato indicato come il tentativo di passare da un modello di regionalismo cooperativo, fino ad oggi presente in Italia in attesa di reali sviluppi verso modelli di ispirazione più propriamente federale, ad una sorta di “regionalismo coercitivo. Cfr. Mangiameli cit. pag. 31.

³⁹⁹ Mangiameli cit.

di bilancio, si rinvengono nella Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica: al tema del *federalismo fiscale*, gli esperti scelti dal Presidente della Repubblica hanno infatti interamente dedicato, nella Relazione pubblicata in data 12 aprile 2013, uno dei paragrafi del capitolo 4, relativo al “*Rapporto Stato – Regioni*”.

Significativamente, invece, nella Relazione, pubblicata il 17 settembre 2013 in esito ai lavori della Commissione per le riforme costituzionali nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto in data 11 giugno 2013⁴⁰⁰, il tema del c.d. *federalismo fiscale* non è stato affrontato direttamente, non essendovi neppure un accenno, nella Relazione, alla legge n. 42 del 2009 né al suo stato attuativo⁴⁰¹.

La prima Relazione citata, del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali (c.d. ‘Saggi’) istituito dal Presidente della Repubblica, pubblicata in data 12 aprile 2013, si è invece interrogata su quale potrebbe essere, stanti le attuali condizioni politiche ed economiche, l’esito del processo di riforma in parola.

Al riguardo, nella Relazione ci si è in primo luogo soffermati sulla circostanza che la crisi economica conduce, non solo in Italia ma in tutti i moderni contesti statuali, nella direzione esattamente opposta al *federalismo fiscale*, determinando nella generalità dei casi processi di centralizzazione e rafforzamento del controllo sulla spesa.

In particolare, è stato in questo ambito richiamato l’esempio del “decreto salva Italia” (D.L. 201/11) con cui, tra le altre cose, è stata incrementata unilateralmente e automaticamente, con legge statale, l’addizionale regionale dell’IRPEF senza consentire

⁴⁰⁰ Con “*l’obiettivo di offrire utili elementi conoscitivi e di riflessione per il Governo e per il Parlamento cui spetta il potere di iniziativa e di deliberazione, e per la stessa opinione pubblica che ha il diritto di conoscere le questioni discusse e le proposte presentate*”.

⁴⁰¹ Nella Relazione gli unici due incidentali richiami alla questione riguardano la disciplina dei vincoli di destinazione ai trasferimenti (pag. 19, dove si sottolinea l’opportunità di prevedere, come avviene nella generalità dei sistemi federali, che i trasferimenti vincolati di cui al V comma dell’art.119 possano essere effettuati, con legge bicamerale, alle condizioni previste dalla stessa disposizione anche nei confronti della generalità degli enti territoriali e non, come nella versione vigente, solo a favore di determinati enti) e le regioni a statuto speciale (pag. 20, ove si afferma che appare necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate, definendo alcuni criteri generali che vincolino tutte le regioni, anche ad autonomia differenziata, nonché i termini generale dell’integrazione di esse nel sistema nazionale del cd. “*federalismo fiscale*” e della perequazione. In questo senso, secondo i c.d. “*saggi*”, lo stesso art.119 potrebbe essere adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in generale, “*i territori della Repubblica*”).

alle Regioni alcun margine di manovra sul punto, in chiara distonia rispetto ai principi affermati dall'art. 119 della Costituzione.

Preso atto di ciò, nella Relazione è stata tuttavia rifiutata l'idea che la situazione di grave crisi economica renda il tema del *federalismo fiscale* superato e non più di attualità.

In particolare, si osserva nella Relazione che il modello di *federalismo fiscale* delineato dall'art. 119 della Costituzione e dalla legge 42/09 potrebbe essere considerato ancora oggi un utile strumento per affrontare la crisi economica, soprattutto con riferimento ad alcuni aspetti, in precedenza esaminati, della legge-delega, quali il passaggio dalla spesa storica al sistema dei costi e dei fabbisogni *standard* e la maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali, anche attraverso l'introduzione di meccanismi sanzionatori e premiali.

Nella Relazione si evidenzia infatti come, ancor più in tempo di crisi, sia necessario garantire “*l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*”, obiettivi che la legge 42/09 mirava a cogliere al fine di assicurare un contenimento e una razionalizzazione strutturale della spesa pubblica regionale e locale, frutto di strategie di medio-lungo periodo e non degli effetti contingenti di tagli orizzontali ai bilanci degli enti sub-statali.

Non solo. Rilevato che la riforma costituzionale del pareggio di bilancio ha anche riguardato l'art. 119 Cost. e che quindi la norma costituzionale di riferimento, essenziale per il modello di *federalismo fiscale* italiano, prevede ora che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali debba necessariamente realizzarsi nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci nonché dei vincoli derivanti dall'Unione europea, è stato nella Relazione sottolineato come la riforma potrebbe risultare coerente anche rispetto alla recente revisione costituzionale, che non ne preclude ma anzi ne richiede l'attuazione.

La Relazione ha concluso dunque, sul punto, con l'auspicio che il Parlamento e il Governo proseguano nel processo di implementazione dell'art. 119 della Costituzione, pur nelle mutate condizioni di fatto esistenti.

A parere di chi scrive l'auspicio appare condivisibile⁴⁰². Non si dovrebbe rinunciare, pur nel contesto di grave crisi che colpisce la nostra economia e di conseguenza il nostro bilancio pubblico, a tentare - con il necessario coraggio e pur non potendosi trascurare i rischi che ciò potrebbe comportare - la strada dell'autonomia e della responsabilità, dando piena attuazione all'art. 119 della Costituzione, cercando di cogliere le opportunità di modernizzazione ed efficientamento strutturale della nostra macchina pubblica che esso potrebbe offrire e mirando così a raggiungere obiettivi strutturali di rafforzamento del controllo democratico degli elettori sugli eletti, di contenimento degli sprechi e di riduzione della spesa inefficiente, di premialità e penalità per le regioni virtuose e non virtuose. Tali obiettivi potrebbero risultare ben più importanti e duraturi, se raggiunti, di quelli contingenti cui mirano le periodiche e spesso inefficaci manovre di finanza pubblica dello Stato, che hanno caratterizzato la materia in trattazione negli ultimi anni.

⁴⁰² V. in proposito anche L. Antonini "*Federalismo Fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*"; in *astrid-online*; dicembre 2013..

BIBLIOGRAFIA

- AIMO, *Bicameralismo e regioni*, Comunità, Milano, 1977.
- ALLEGRETTI e PUBUSA, *Commento all'articolo 119, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1983, pag. 337 e ss.
- AMBROSINI, *L'ordinamento regionale: la riforma regionale nella Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1957.
- ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Marsilio, Venezia, 2013
- ANTONINI, *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano (commento alla sentenza n. 296/03 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni* n. 1/2004.
- ANTONINI, *La vicenda e le prospettive dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 della Costituzione.*, in *Le Regioni* 2003, pagg. 11 e ss.
- ANTONINI, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in *astrid-on line*.
- BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Nota a Corte Cost. n. 37/2004)* in *Federalismi.it*.
- BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, pag. 51.
- BARTOLE, MASTRAGOSTINO, VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- BARTOLE, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- BARTOLE, KNAPP, PERENIC, GANINO, SCHOLSEM, ARNOLD, MALINVERNI, HAMMER, DIEZ-PICAZO, OLIVETTI RASON, *La volontà degli Stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*, La Rosa, Torino 1996.
- BASSANI, STEWART, VITALE (collana diretta da G. MIGLIO), *I concetti del federalismo*, Giuffré, Milano, 1995.
- BASSANINI, *Il modello federale e il federalismo fiscale*, relazione presentata a Milano in data 11 luglio 2008 al Seminario "Attorno al titolo V. I poteri, la sussidiarietà, la rappresentanza. Dal centralismo nazionale al centralismo delle Regioni?", in www.astrid-online.it.

BEAUD, *Teorie de la Federation*, Lèviathan 2006.

BELLETTI, *Commento all'art. 119 della Costituzione*, in BARTOLE e BIN *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pag. 1076 e ss.

BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983.

BERTOLISSI, *Commento all'art. 119 della Costituzione*, in CRISAFULLI e PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pag. 723 e ss.

BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, pagg. 444 e ss.

BERTOLISSI, *Una riflessione sul federalismo fiscale*, in ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005.

BETTINELLI E RIGANO (a cura di) *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Quaderni del Gruppo di Pisa, Giappichelli, Torino, 2004.

BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, Rivista AIC rivista n. 2/2012.

BIN, *Che ha di federale il federalismo fiscale?* in www.forumcostituzionale.it e in *Le Istituzioni del federalismo* n. 5/2008, ed. Maggioli, Bologna.

BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, n. 4/2010.

BIN, *I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?*, in *Guida agli enti locali - Il Sole 24 Ore*, Milano, 2011.

BIN e PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.

BISCARETTI DI RUFFIA, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1949, pag. 373 e ss.

BOGNETTI, *Federalismo*, Utet, Torino, 2009.

BOGNETTI, voce "*Federalismo*" in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol VI, Utet, Torino, 1991.

BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna* n. 14, 2011.

BUGLIONE, *Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, pagg. 465 e ss.

CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni costituzionali* n. 1/2012.

CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. pareggio di bilancio*, *Rivista A.I.C.* n. 2/2012.

CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2008.

CARETTI E BARBIERI, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2007. ”

CARETTI e TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

CERINI *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni Novanta al nuovo Titolo V*, in BASSANINI CACIOTTA, *Delega al governo per l'attuazione del federalismo fiscale. Osservazioni a prima lettura sulla nuova bozza del governo* in www.astrid-online.it.

CERRI, GALEOTTI, STANCATI, *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, Aracne, Roma, 2009.

COVINO *L'autonomia finanziaria* in GROPPI OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, pagg.191 e ss

DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria*, in CORSO e LOPILATO (a cura di) *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano Giuffrè, 2006, pagg. 351 e ss.

DE SIANO *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in PIOGGIA VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale – Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, 2006, pagg. 296 e ss.

DE SIERVO, ORSI BATTAGLINI, SORACE, ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pagg. 714 e ss.

DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pagg. 859 e ss.

DELLA CANANEA, *Art. 119 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di FULCO, CELOTTO, OLIVETTI, Utet, Torino, 2007, III, pagg. 2375 e ss.

DÈLPERÈE e VERDUSSEN, *Il sistema federale*, in *L'ordinamento federale belga*, raccolta di scritti coordinata da DÈLPERÈE, Giappichelli, Torino, 1996.

DÈLPERÈE, *Le Belgique federale*, Bruylant, Bruxelles, 1994.

DÈLPERÈE, *Le dechirement des nations*, Le Seuil, Paris 1995.

DÈLPERÈE, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 1998.

DELPERÈÈ, *Le trasformazioni dello Stato verso il federalismo*, in Quaderni costituzionali n. 1/1982.

DI COSIMO, *Rapporto sulla razionalizzazione istituzionale e amministrativa nella Regione Marche*, in www.forumcostituzionale.it e in *Le Regioni* 2012.

FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Sviluppo e mutamento della Costituzione: il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige*, Cedam, Padova, 2003.

FALCON, *Sul federalismo – regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Il diritto dell'economia* n. 1/1999.

FALCON, *Cosa attendersi e cosa non attendersi dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2008, pagg. 765 e ss.

FERRARA, SALERNO (a cura di), *Il federalismo fiscale -Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010.

FILIPPETTI, *Federalismo fiscale in tempo di crisi*, in MANGIAMELI (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, *Il Sole 24 ore*, Milano, 2013, pagg. 45 e ss.

FOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Egea, Milano, 2005.

GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in BASSANINI e MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, pagg. 194 e ss.

IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria*, in BIN e FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2012, pagg. 265 e ss.

LUCATELLO, *Federazione e confederazione di Stati*, *Nuovissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino 1977.

LUCATELLO, *Stato federale*, *Nuovissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1977.

MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico* – relazione al XXVIII Convegno annuale dell’A.I.C., in Rivista A.I.C. n. 4/2013.

MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005. pagg. 124 e ss.

MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Giuffrè, Milano, 2010.

MEDLEY, *The Fiscal Federation of the Empire*, Resolution and Speech at the Congress of Chambers of Commerce of the Empire, London, 1892.

MORETTI, *La potestà finanziaria delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1972, pagg. 59 e ss.

MORRONE *Commento alla sentenza n. 37 del 2004*, in Giurisprudenza costituzionale 2004, pag. 541 e ss.

MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, pagg. 906 e ss.

NICOTRA, PIZZETTI, SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009.

ONIDA, *L’autonomia finanziaria delle Regioni in base all’art. 119 della Costituzione in Una finanza nuova per le regioni*, Milano, 1989, pagg. 70 e ss.

PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998

PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1997.

PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958.

PALADIN, voce *Lavori preparatori*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1986, pagg. 480 e ss.

PAPA, *Discorsi sul federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995.

PENNETTA, *Il federalismo fiscale*, Cedam, Padova, 2010.

PETTINARI, *Brevi riflessioni sul primo triennio di vigenza del nuovo art. 119 Cost.*, in *L’incerto federalismo: le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale* (a cura di ZANON e CONCARO), Giuffrè, Milano pag. 143 e ss.

PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pagg. 9 e ss.

RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Treccani, Roma, 1989, pagg. 9 e ss.

RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.

SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, Centro studi sul federalismo, 2012.

VANNI, *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, in Quaderni costituzionali n. 3/2009, Il Mulino, Bologna.

VANNI, *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, in Le istituzioni del federalismo n. 5/2008, Maggioli, Bologna.

VIALETTI e ANTONINI, *Il grande assente: il federalismo fiscale*, in Rassegna parlamentare, Milano, n. 1/2006.

WHEARE, *Federal government*, IV, Oxford, 1963, pagg. 36 e ss.

ZANON, CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo: le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005.