

L'AUTONOMIA FINANZIARIA A DIECI ANNI DALLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Dario Immordino¹

(BOZZA PROVVISORIA)

SOMMARIO. 1. - Premessa, 2. - L'autonomia tributaria, 2.1 - Il potere di manovra degli elementi del prelievo dei tributi istituiti con legge statale 2.2 - I tributi propri regionali, 3. - Confronto con l'assetto della potestà tributaria nel contesto *ante* riforma, 4.- L'autonomia di spesa: potere di coordinamento e vincoli alle politiche di bilancio regionali, 5.- Libertà nella finalizzazione della spesa e trasferimenti statali, 6- Ripiano di deficit regionali attraverso trasferimenti statali, 7.- Autosufficienza finanziaria: l'equilibrio tra risorse e costi di esercizio funzioni dal "vecchio" al nuovo sistema costituzionale, 8. Conclusioni

1. Ad oltre cinquanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione, ed alla vigilia della riforma del 2001 Livio Paladin si chiedeva “quale natura, quale estensione e quale intensità caratterizzano il momento finanziario dell'autonomia regionale, visto che la Carta costituzionale non ne indica – neppure in maniera indiretta – né le materie né gli altri limiti, a differenza di quanto è previsto per l'autonomia legislativa, per l'autonomia amministrativa e per la stessa autonomia statutaria? E quali sono, corrispondentemente, i poteri spettanti in tal campo alle leggi statali, in nome del coordinamento tra le finanze dei vari enti pubblici territoriali?”

Con questo interrogativo, e con la relativa risposta, l'illustre Maestro identificava il problema, lo iato tra Costituzione formale e materiale, e ne individuava la causa nella scarsa protezione costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale.

In quel contesto, a fronte della proclamazione dell'autonomia finanziaria regionale e della attribuzione di tributi “propri”, l'attuazione legislativa delle disposizioni costituzionali si è sostanziata in una rilevante centralizzazione del potere finanziario e tributario, e nel consolidamento di un sistema di finanza *derivata* che, protraendosi per decenni all'insegna della provvisorietà, ha sostanzialmente svuotato di contenuto effettivo quell'autonomia.

Da allora sono trascorsi oltre dieci anni, segnati da una riforma costituzionale “federalista”, e l'autonomia finanziaria è diventata “federalismo fiscale”, mantenendo fermo, almeno nelle enunciazioni del dibattito scientifico e politico istituzionale, il ruolo di “pietra angolare” del sistema autonomistico (MORTATI).

¹ Testo provvisorio della relazione al Convegno su *Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?*, organizzato dall'ISGRE e da Il Mulino, Bologna, 27-28 gennaio 2011

La modifica dell'art. 119 ha fornito base costituzionale al processo di "federalismo a Costituzione invariata" innescato all'inizio degli anni '90 dalla rivolta fiscale delle regioni e dei ceti produttivi del Nord (BERTOLISSI), generata da una diffusa insoddisfazione verso una politica redistributiva imperniata su forme di finanziamento della solidarietà troppo onerose e inefficienti.

Gli interventi normativi di questo periodo perseguono l'obiettivo di rilanciare l'autonomia finanziaria regionale sino ad allora paralizzata da "deresponsabilizzazione, inefficienze, sprechi e da vincoli imposti dai poteri sovraordinati" (GALLO), accentuando il peso delle entrate proprie regionali, rafforzando l'autonomia di spesa attraverso la riduzione dei vincoli di destinazione sulle somme alle stesse trasferite, introducendo nel sistema nuove regole di perequazione fondate su meccanismi di incentivi alla gestione efficiente e allo sforzo fiscale.

A coronamento di questo processo la riforma costituzionale del 2001 delinea un modello di decentramento imperniato sull'autosufficienza finanziaria e sull'autonomia di entrata e di spesa di tutti gli enti di governo.

I tributi "*propri*" non sono "*attribuiti*" alle regioni, ma *stabiliti* ed *applicati* dalle stesse nell'esercizio di una potestà normativa che non è più condizionata dalle forme e dai limiti imposti dalla legislazione statale, ma dai "soli" principi di coordinamento. Scompare anche il riferimento all'interesse nazionale, che nel precedente assetto giustificava la prevalenza delle ragioni della finanza statale.

L'autonomia di spesa viene garantita attraverso i principi del finanziamento integrale delle funzioni di competenza e della tipizzazione delle entrate, che segnano il superamento del sistema di finanza derivata imperniato sui trasferimenti statali, spesso a destinazione vincolata.

Se ne ricava la delineazione di un equo temperamento tra la valorizzazione dell'autonomia finanziaria regionale, e la salvaguardia delle esigenze unitarie connesse in primo luogo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti a tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza.

Ma l'enunciazione di condivisibili principi e l'indicazione degli stessi quali cardini del nuovo sistema istituzionale non ne garantisce di per sé una piena attuazione.

Sotto questo aspetto è piuttosto significativo che a dieci anni dalla riforma ci si trovi a commentare "a caldo" schemi di decreti destinati a dare attuazione alle disposizioni costituzionali.

La lunga *impasse* del processo di attuazione attesta l'incertezza prodotta da una riforma nata dalla impulsiva positivizzazione di esigenze che prescindevano dalla maturazione di una seria vocazione di autogoverno delle comunità locali e degli enti rappresentativi, ed impiantata su un sistema sprovvisto di adeguati strumenti atti a garantire la responsabilizzazione di tutti i soggetti istituzionali e l'ottemperanza ai principi di sana ed efficiente gestione finanziaria che costituiscono il necessario sostrato di ogni forma decentramento.

In assenza di una solida cultura autonomistica il “federalismo” si è sostanziato in un’operazione ingegneristica di traslazione del baricentro istituzionale verso regioni ed enti locali, originata e guidata dal pendolarismo schizofrenico che ha caratterizzato buona parte del riformismo italiano.

In quel periodo l’accentramento del potere finanziario - precedentemente individuato come indispensabile strumento di governo e di razionalizzazione del sistema - era additato come causa di tutti i mali della finanza pubblica italiana, e, di conseguenza, il principio del decentramento - concepito come soluzione taumaturgica, panacea della inefficienza, della burocrazia, della corruzione proprie dello Stato centralista - è stato tradotto in legge costituzionale in modo affrettato, senza l’indispensabile accertamento della sussistenza dei requisiti di sostenibilità istituzionale e finanziaria, ed in assenza della doverosa predeterminazione *ex ante* dei fini, dei mezzi, delle capacità e volontà politiche e burocratiche centrali e locali.

Ai difetti di progettazione del “federalismo all’italiana” si sono aggiunti ulteriori fattori di complicazione del percorso attuativo, riconducibili al concorso di una serie di elementi di complessità strutturale del sistema: dalla difficoltà di comporre la tensione tra unità ed autonomia in assenza di adeguati principi e strumenti di raccordo interistituzionale, alla intensa dinamica evolutiva del sistema finanziario -le cui mutevoli esigenze richiedono un costante adattamento *in fieri* degli equilibri progressivamente raggiunti - ai profondi squilibri socio-economici tra le diverse aree del Paese.

In questo contesto la situazione di “incertezza e confusione dei modelli istituzionali ed autonomistici” (DE SIERVO) è stata aggravata dalla struttura a “maglie larghe” del testo costituzionale (BIN – PITRUZZELLA) che consente diverse declinazioni dei principi ivi contenuti, con l’effetto da una parte di favorirne interpretazioni contrastanti foriere di contenzioso e, dall’altra, di lasciare al legislatore centrale ampio spazio nella determinazione delle scelte attuative.

Se il riformato art. 119 Cost. opera una scelta netta sul piano dei principi, ciò che fa difetto alle previsioni costituzionali è invece la determinazione e l’approntamento di specifici strumenti a garanzia dell’effettività dell’autonomia finanziaria conferita agli enti decentrati.

La scarsa protezione costituzionale dell’autonomia finanziaria e l’indeterminazione del contenuto e della consistenza dei poteri statali e regionali lasciano irrisolto il nodo cruciale del temperamento tra esigenze unitarie ed istanze autonomistiche, rendendo soltanto potenziali le innovazioni relative alla valorizzazione delle autonomie regionali sulla base dei principi di sussidiarietà e decentramento.

Il riparto orizzontale della potestà normativa finanziaria, il venir meno di alcuni dei tradizionali strumenti della superiorità dell’ordinamento giuridico statale, l’omissione di qualsiasi riferimento all’interesse nazionale, non eliminano infatti

il fondamento della prevalenza delle “esigenze di carattere unitario che trovano formale e solenne riconoscimento nell’art. 5 della Costituzione”².

Nell’assetto delineato dalla riforma costituzionale la mancanza di una compiuta disciplina della leale collaborazione e di efficaci strumenti di coordinamento e raccordo interistituzionale priva il sistema di sedi di composizione e concertazione normativa delle istanze dei diversi livelli ordinamentali, e quindi di una fonte veramente “repubblicana” e, di conseguenza, in assenza di soluzioni più “democratiche” in grado di garantire un’equilibrata prevalenza dell’interesse unitario sulle scelte di autonomia (BIN), la legge del Parlamento nazionale costituisce l’unico strumento attualmente disponibile di codificazione dell’unità finanziaria del sistema.

In definitiva la riforma, pur innovando profondamente i rapporti tra Stato Regioni ed enti locali, non rimuove le principali criticità e deficienze del precedente assetto costituzionale che avevano determinato la dissociazione tra “apparenza” e “realità” dell’autonomia finanziaria regionale.

2. Per quanto in particolare concerne l’autonomia tributaria, la generica formulazione dell’enunciato costituzionale in merito al potere di *stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie* consente una gamma di opzioni applicative che vanno dal riconoscimento del potere di “inventare” nuove forme di prelievo in relazione ad ogni manifestazione di capacità contributiva, alla possibilità di modificare *ad libitum* la disciplina dei tributi istituiti dallo Stato ma devoluti alle regioni, al riconoscimento di un semplice potere di attivare fattispecie impositive individuate dalla legge statale, o di manovrare le aliquote dei tributi erariali nella misura consentita dal legislatore centrale.

L’incertezza in ordine alla portata ed al contenuto dell’autonomia tributaria regionale determina una divaricazione delle interpretazioni fornite alle disposizioni costituzionali da parte dello Stato e delle Regioni.

Da una parte, alla luce del riconoscimento della potestà di istituire e applicare tributi propri, e della limitazione della competenza esclusiva statale alla disciplina del “sistema tributario dello Stato” (art. 117, comma 2, lettera e)) le regioni rivendicano l’attribuzione della potestà residuale di disciplinare i sistemi fiscali regionali e locali, e si sentono abilitate ad “appropriarsi” dei tributi di istituzione statale il gettito è loro devoluto, modificandone la disciplina per adeguarla al proprio indirizzo politico.

Dall’altra, sulla base della consueta concezione gerarchica del principio unitario e della funzione di coordinamento, le scelte del legislatore statale continuano a muoversi sugli stessi percorsi del periodo precedente alla riforma costituzionale, e si sostanziano in provvedimenti diretti a “manovrare dall’alto” la potestà tributaria regionale.

² Cfr sent. n. 39/1971 citata d R. BIN, in *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell’interesse nazionale*

In particolare, al fine di evitare un inasprimento della pressione fiscale, il legislatore statale - nelle more della definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale - ha più volte sospeso il potere delle regioni di “deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad esse attribuite con legge dello Stato”, inibendo ai legislatori regionali l'esercizio della potestà tributaria anche nei limiti consentiti dalle leggi statali istitutive dei singoli tributi.

Il potere di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è stato altresì esercitato attraverso misure dirette a modificare rilevanti aspetti della disciplina dei tributi erariali, anche suscettibili di incidere sulla quantità del gettito devoluto alle regioni, ovvero imponendo incrementi forzati del prelievo fiscale regionale.

A garanzia dei trasferimenti statali di ripiano dei deficit sanitari regionali diverse disposizioni delle leggi finanziarie degli ultimi anni hanno previsto che, nel caso in cui le regioni non riescano a coprire i propri disavanzi attraverso le riduzioni di spesa, tale risultato deve essere raggiunto (anche) mediante un incremento della tassazione in capo alle persone fisiche (IRPEF) e giuridiche (IRAP) o delle imposte indirette.

2.1 Nella soluzione delle numerose vertenze in materia la Corte costituzionale ha chiarito che, nell'assetto delineato dal “nuovo” art. 119, la possibilità di intervenire sulla disciplina di una determinata forma di prelievo è imprescindibilmente connessa alla titolarità del tributo, quale deriva non dalla devoluzione del gettito relativo, né dal riconoscimento di competenze di carattere solo attuativo o del potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, ma dalla istituzione dello stesso e dalla competenza a regolamentarne ogni aspetto della disciplina sostanziale.

La naturale conseguenza è che in un sistema nel quale non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo «propri» delle Regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva³, le forme di prelievo attualmente esistenti possono considerarsi tali solo nel senso in cui la nozione era adoperata dal precedente testo costituzionale (in contrapposizione alle “quote di tributi erariali”) cioè nel senso di fattispecie impositive istituzionalmente destinate ad alimentare la finanza delle Regioni nel cui territorio avviene il prelievo a carico della rispettiva collettività.

Sulla base di simili premesse sono state dichiarate illegittime le disposizioni regionali che prevedevano misure derogatorie alla normativa statale, attraverso la previsione di agevolazioni o incrementi dell'imposizione o la modifica di rilevanti elementi del prelievo (soggetti passivi, base imponibile ecc) o della disciplina applicativa dei tributi erariali.

³ Cfr sentenza n. 37/2004

Hanno invece superato indenni il vaglio di legittimità costituzionale le disposizioni attraverso le quali il legislatore centrale ha disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF per Comuni e Regioni e delle maggiorazioni delle aliquote IRAP di spettanza regionale, stabilito una serie di riduzioni dell'IRAP sotto forma di deduzioni della base imponibile, introdotto un concordato e varie misure di condono applicabili allo stesso tributo (con la conseguenza che eventuali maggiori imponibili, rispetto a quelli oggetto del concordato, non sono soggetti ad imposta) , e previsto una quota di deduzione dal reddito imponibile (cd *no tax area*).

Ciò in considerazione del fatto che quelle norme recavano modifiche particolari in relazione a tributi “che già erano oggetto di specifica disciplina in preesistenti leggi statali, e sui quali quindi il legislatore statale conserva un potere di intervento sino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli enti locali”.

In sostanza lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale (sentenza n. 311 del 2003), purché non sia gravemente alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (sentenze n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994), circostanza quest'ultima che deve essere debitamente dimostrata dalle regioni che si assumono danneggiate. (29/2004)

2.2 Quanto alla possibilità di stabilire *ex novo* tributi propri, nella visuale della Corte sembra di scorgere il convincimento che il nuovo art. 119 conferisca alle regioni il potere di istituire forme di prelievo senza necessità di previa autorizzazione da parte del legislatore statale, ferma naturalmente l'osservanza dei principi di coordinamento.

Nella nuova formulazione dell'art. 119 sembra quindi aver trovato adeguato riconoscimento il potere dei legislatori regionali di “creare” e disciplinare in piena autonomia fattispecie impositive attraverso cui sostanziano, con riferimento alla materia tributaria, le linee del proprio indirizzo politico autonomo (GALLO).

Ma l'attribuzione del potere di stabilire e disciplinare tributi propri non vale a trasformare le forme di prelievo istituite e interamente disciplinate dallo Stato in fattispecie regionali.

Ciò perché in un ordinamento *multilevel*, i singoli sistemi tributari costituiscono “ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti” tutti univocamente orientati a garantire il corretto assolvimento della funzione solidaristica e di redistribuzione della ricchezza secondo i principi di uguaglianza, capacità contributiva e progressività.

Motivo per cui ogni forma di esercizio della potestà tributaria deve soggiacere al rispetto di principi e regole funzionali all' “esigenza fondamentale” di unitarietà del sistema tributario, e a quella del coordinamento con la finanza degli altri

livelli di governo, “affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale”⁴.

A tal fine i principi ordinatori del sistema tributario non assolvono ad una funzione meramente « correttiva », *ex post*, dell’esercizio della potestà normativa da parte dei diversi livelli ordinamentali, ma ne costituiscono la necessaria premessa in quanto, oltre a limitarne l’ambito materiale di esplicazione (attraverso la ripartizione dei potenziali presupposti economici assoggettabili ad imposizione) servono anche a disciplinarne l’esercizio in coerenza con il modello costituzionale emergente dagli artt. 3, 23 e 53 Cost.

Ne deriva che “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento”.

A differenza di quanto consentito in relazione agli altri ambiti materiali, i principi di armonizzazione dei diversi sistemi tributari non possono essere ricavati dal sistema vigente da parte degli stessi legislatori regionali.

Ciò perché nell’ambito di un sistema governato dallo Stato non è dato individuare principi e regole idonei a definire l’oggetto e il contenuto dell’autonomia tributaria regionale, i criteri di riparto con quella statale e locale, e a disciplinare l’esercizio della potestà impositiva da parte di più livelli di governo. Ed inoltre, considerato che nel sistema attuale ogni forma di manifestazione di capacità contributiva è sottoposta ad imposizione da parte del legislatore statale, l’individuazione e la ripartizione tra tutti gli enti impositori dei potenziali presupposti economici assoggettabili a prelievo non può che avvenire attraverso la cessione di fattispecie impositive da parte dello Stato.

Sicché, sino alla definizione dei principi di coordinamento da parte del legislatore statale, la potestà normativa concernente il sistema attuale di fiscalità, anche relativamente ai tributi locali, si può ritenere esercitabile da parte delle Regioni soltanto alle condizioni e nei limiti espressamente fissati dal potere centrale. La possibilità di ideare tributi resta invece confinata entro le aree di prelievo non occupate dal legislatore statale⁵ e limitata a forme impositive assolutamente marginali quali i cd tributi di scopo o corrispettivi, o la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, che può essere istituita con legge regionale in base all’autorizzazione contenuta nell’art. 17 della l. n. 752/85 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo).

L’unica forma di tutela dell’autonomia finanziaria regionale consiste nel divieto per il legislatore statale di “*procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall’art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di*

⁴ sentenza n. 9 del 1957

⁵ Cfr sent. N. 102/2008

procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119”

Ma anche il divieto di *reformatio in pejus*, diretto a garantire il rispetto dei “livelli essenziali” dell’autonomia tributaria nella fase transitoria, è stato notevolmente depotenziato dalle esigenze di tutela del principio unitario, che hanno legittimato anche provvedimenti fortemente compressivi dell’autonomia regionale quali la sospensione del potere di manovra delle aliquote (anche nei limiti consentiti dalla legislazione statale) e le modifiche alla disciplina dei tributi erariali che si sono tradotte in rilevanti contrazioni del gettito destinato ai bilanci regionali.

Alla luce di queste premesse deve ritenersi che, nella fase di transizione verso il nuovo assetto dell’ordinamento tributario, continua a persistere un sistema nel quale spetta al legislatore statale un potere piuttosto ampio di determinazione sostanziale dei contenuti dell’autonomia tributaria regionale.

Se infatti è vero che, alla luce del nuovo contesto costituzionale, ha perso fondamento la tesi della funzione “sostanzialmente autorizzativa” della legge statale rispetto a quella regionale - propugnata da autorevole dottrina in relazione al precedente assetto dei poteri tributari (G. LOMBARDI) - è di contro difficile negare che la prima conservi portata e contenuto più ampi delle ordinarie leggi-cornice.

3. La cristallizzazione dell’autonomia tributaria regionale è attestata eloquentemente dalla costante riproposizione nella giurisprudenza costituzionale *post* riforma di argomentazioni elaborate con riferimento al precedente regime costituzionale.

Dalla constatazione che deve ritenersi “incompatibile con il sistema dell’autonomia tributaria delineato dall’art. 119 Cost... l’interpretazione della devoluzione del gettito di un tributo alle regioni come automatica attribuzione ad esse di piena potestà tributaria”, alla rilevazione della necessità che l’esercizio dei relativi poteri sia preceduto dal previo intervento del legislatore statale diretto a delimitare gli spazi operativi delle regioni, poiché “trattandosi di convogliare in un quadro omogeneo, anche se articolato, i diversi impulsi della normativa regionale, non pare che possa profilarsi, ai fini del raccordo, sede diversa da quella della normativa statale”⁶.

Sicché, in atto, nonostante non sia più soggetta alle forme e ai limiti imposti dal legislatore statale, l’autonomia tributaria regionale resta tuttora “sospesa” fra “polivalenti disposizioni costituzionali di principio e leggi ordinarie inevitabilmente sovrane” (U. ALLEGRETTI).

Il congelamento della *vis* innovativa dell’art. 119 riformato non si è tuttavia tradotto in una totale paralisi dell’attività tributaria regionale, atteso che in questo periodo si è registrata una consistente intensificazione dell’esercizio dei “vecchi” poteri autonomistici al fine di sollecitare l’imprenditorialità, promuovere la

⁶ V. sent. n. 281/1976

crescita dell'occupazione e, nel lungo periodo, del reddito, generare un clima favorevole allo sviluppo di un'economia improntata ai principi di sussidiarietà, di solidarietà e responsabilità.

In questa interminabile fase di transizione verso il nuovo regime i legislatori regionali hanno dimostrato una certa capacità di utilizzare la leva fiscale come componente di una politica socio-economica moderna, che vede nel prelievo uno strumento di sviluppo e di realizzazione di condizioni di equità e di giustizia sociale, in grado di porre il tessuto produttivo in condizione di affrontare la concorrenza globale.

Un simile attivismo è frutto del superamento della concezione meramente strumentale della funzione tributaria e dell'acquisita consapevolezza del ruolo etico e sociale del prelievo fiscale e della sua attitudine a costituire un elemento fondamentale per il raggiungimento dei fini politici, economici e sociali dell'azione pubblica.

In tal senso le regioni hanno fatto ampio uso del potere di modificare - entro i limiti consentiti dalla legislazione statale - le aliquote di tributi come l'Irap e l'Irpef, al fine di valorizzare le potenzialità dei rispettivi territori e di colmare i *gap* maggiormente penalizzanti.

In particolare, attraverso l'esercizio del potere di manovrare le aliquote Irap, diversi legislatori regionali hanno cercato di correggere le distorsioni dell'ambiente economico-finanziario di riferimento, di incentivare produzioni ad alto valore ambientale o ad alto contenuto tecnologico e innovativo, di combattere l'evasione fiscale, di contrastare infiltrazioni criminali nei circuiti produttivi, di sostenere i settori produttivi colpiti da situazioni di grave crisi, di implementare il principio di sussidiarietà attraverso specifici incentivi al cd terzo settore.

Attraverso la manovra delle aliquote dell'imposta sul reddito invece le regioni hanno introdotto agevolazioni a favore di diverse categorie di popolazione particolarmente svantaggiate, (disabili o soggetti con disabili a carico, residenti nei territori colpiti da calamità naturali, pensionati ecc).

Questo genere di intraprendenza dei legislatori regionali è stato abbastanza sostenuto dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto "legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite" (sent n. 6 del 2006).

Ciò sull'assunto che la diversificazione delle aliquote dei tributi erariali - entro i limiti consentiti dalla legislazione statale - e le conseguenti differenziazioni di trattamento tra contribuenti che presentano gli stessi indici di capacità contributiva, costituiscono "legittimo spazio di esplicazione dell'autonomia impositiva regionale", e si rivelano perfettamente coerenti con la *ratio* dell' art. 53, c. 2, Cost che consente discriminazioni fra soggetti (in particolare, a carico dei più abbienti ed a favore dei meno abbienti) "giustificate dai fini di solidarietà

economica e sociale” che non trasmodino in violazione del principio di uguaglianza.

In definitiva si può ritenere che, nonostante la sospensione della “nuova” disciplina costituzionale, il “livello” dell’autonomia tributaria potere tributario esercitato dalle regioni a statuto ordinario non differisca molto da quello delle regioni a Statuto speciale (abiliate ad istituire e disciplinare autonomamente tributi propri anche in assenza della legge statale di coordinamento) le quali, nei ristretti limiti consentiti dal divieto di doppia imposizione e dai principi di uguaglianza e capacità contributiva, hanno istituito forme di prelievo (la cd. taxa sul tubo istituita dalla regione Sicilia e le tasse sul lusso sarde) principalmente dirette a colpire i non residenti, che - oltre a non apportare alcuna apprezzabile utilità alle rispettive comunità territoriali- sono risultate affette da rilevanti profili di illegittimità costituzionale e di incompatibilità comunitaria.

Commento [CV1]: La valutazione secondo cui “si può ritenere che il sistema non abbia risentito più di tanto della sospensione del potere tributario regionale, la cui immediata attivazione avrebbe infatti consentito esclusivamente l’istituzione di tipologie di prelievo, quali i tributi di scopo o paracommutativi” si riferiva al fatto che, anche qualora si fosse consentito alle regioni di attivare da subito i nuovi poteri tributari, le stesse avrebbero comunque dovuto rispettare i principi dell’ordinamento, tra i quali il divieto di doppia imposizione e i principi di uguaglianza, progressività e capacità contributiva. In un sistema in cui la quasi totalità della materia imponibile è occupata dalla legislazione statale difficilmente le regioni avrebbero potuto istituire forme di prelievo diverse dai tributi di scopo o paracommutativi.

4. Anche l’esercizio dei poteri di autodeterminazione in materia di spesa necessita di una disciplina di coordinamento, ma su questo versante l’attuazione delle disposizioni costituzionali non richiede l’attivazione di nuovi poteri da parte dei legislatori regionali, né la devoluzione di quelli sinora esercitati dallo Stato, ma semplicemente un ampliamento dei margini di autonomia sinora fruiti da parte degli enti infrastatali di governo, da conseguirsi attraverso l’autolimitazione del potere centrale di coordinamento.

Oltre a ciò, in assenza di principi ordinatori del sistema, l’attività finanziaria dei soggetti istituzionali può essere guidata ed armonizzata dalla disciplina dettata dal legislatore statale nell’esercizio del cd. coordinamento dinamico, che si sostanzia nella imposizione - attraverso la disciplina del Patto di Stabilità - di regole dirette a garantire l’adeguamento delle condotte finanziarie di tutti i soggetti istituzionali a specifici parametri di buon andamento.

Motivo per cui il transito dal vecchio al nuovo regime non implica necessariamente la sospensione dei poteri di autodeterminazione conferiti alle regioni dal nuovo testo costituzionale, giacché le regole di funzionamento del sistema possono essere ricavate dai principi presenti nell’ordinamento, progressivamente aggiornati da parte del legislatore statale.

Di conseguenza, mentre l’attivazione dell’autonomia tributaria regionale richiede il preventivo intervento da parte del legislatore statale “per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato fin d’ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole» (sent. 37/2004).

In virtù di ciò il “potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio”,

deve essere esercitato attraverso disposizioni non esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio⁷, cioè prescrivendo obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imponendo nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per realizzarli⁸.

Ma, nell'ambito di un sistema caratterizzato da un notevole decentramento del potere di spesa e da una generalizzata tendenza allo "sforamento" dei vincoli di bilancio, il coordinamento orizzontale, per obiettivi, si è ben presto rivelato uno strumento insufficiente a garantire un governo efficace della finanza pubblica.

Ciò anche perché la discrasia fra i destinatari degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici fissati in sede comunitaria (tutti gli enti appartenenti al settore pubblico allargato) e il soggetto istituzionale responsabile per eventuali violazioni (lo Stato) - accentuata dal progressivo decentramento del potere finanziario - rafforza la necessità, per il potere centrale, di disporre di strumenti di controllo delle finanze regionali e locali.

In tal senso il perseguimento "degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei" ha agito, in sostituzione dell'interesse nazionale, quale fattore unificante del sistema, giustificando il consolidamento della posizione di centralità e della funzione di unità/unificazione del legislatore centrale.

In questo ordine di idee la disciplina di coordinamento, sintesi degli interessi finanziari costituzionalmente rilevanti, esprime e realizza il primato dell'unità dell'ordinamento e si pone al vertice della astratta gerarchia materiale della normativa in materia.

Ciò ha fornito copertura costituzionale agli strumenti di affermazione del punto di vista dello Stato, necessari ad evitare che lo stesso si trovi impotente rispetto a comportamenti dei soggetti dotati di autonomia costituzionale idonei a pregiudicare l'ottemperanza ai vincoli di matrice comunitaria.

Su questa premessa trova legittimazione la progressiva, anche se provvisoria, estensione orizzontale e verticale del perimetro della potestà di coordinamento.

Sotto il primo profilo questa attività ha assunto i connotati di una funzione trasversale, suscettibile di incidere sugli ambiti di competenza, anche residuale, delle Regioni.

In simili ipotesi l'ambito interessato dalle disposizioni di coordinamento non costituisce l'oggetto principale della normativa statale, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica⁹.

L'incidenza delle misure statali su materie di competenza regionale non è pertanto risolutiva delle questioni di legittimità costituzionale, ove tali disposizioni siano state poste dal legislatore centrale nell'esercizio e nei limiti

⁷ Cfr sentt. nn. n. 94 del 2009, nn. 120 e 289 del 2008, 169 e 412 del 2007, 376/2003, 4 e 36/2004.

⁸ Cfr *ex multis*, sentenze n. 88 del 2006, nn. 449 e 417 del 2005 e nn. 390 e 36 del 2004

⁹ Cfr sentenza n. 237/2009

della propria competenza a dettare principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto al contenuto del potere statale la giurisprudenza costituzionale ha ricostruito l'attività di coordinamento come funzione finalistica, dalla consistenza elastica, non astrattamente predeterminabile, destinata a ricomprendere tutti gli strumenti necessari a garantire il conseguimento degli obiettivi di buon andamento del sistema finanziario. Su questo orientamento poggia la progressiva degenerazione della disciplina di coordinamento da normativa di principio a normativa di dettaglio e il proporzionale ridimensionamento degli spazi di autonomia finanziaria regionale.

Forte dell'*imprimatur* della Corte il legislatore centrale ha fatto largo uso dei vincoli all'autonomia di spesa e di bilancio per garantire il concorso degli enti territoriali al risanamento della finanza pubblica. Ma, in assenza di una sistematica normativa di principio, detti vincoli non hanno costituito il prodotto di un processo concertato di programmazione, ma piuttosto il risultato di determinazioni unilaterali frutto della logica dell'emergenza.

Così le regole per la finanza regionale e locale hanno sistematicamente trovato collocazione nelle leggi finanziarie o nella legislazione d'urgenza, e si sono sostanziate nella previsione di vincoli cogenti, variabili, unilaterali e di carattere puntuale (perlopiù di natura eccezionale e temporanea) a carico dei bilanci degli enti sub-statali, a scapito delle fondamentali esigenze di certezza, e con nocivi riflessi sulla loro attività programmatica.

In questo contesto si colloca la progressiva evoluzione del Patto interno di stabilità da "prescrittivo circa i risultati da raggiungere e programmatico circa le modalità non vincolanti per il raggiungimento dei risultati", a strumento caratterizzato da "contenuti prescrittivi puntuali e corredato di uno stringente sistema sanzionatorio"¹⁰.

La compatibilità di simili norme con il nuovo quadro costituzionale ha sollevato complesse questioni giuridiche, in relazione alla scarsa congruenza delle previsioni che pongono tetti uniformi di crescita alle spese rispetto ai *targets* rilevanti in sede comunitaria, incentrati sui saldi complessivi, e all'indebita compressione dell'autonomia riconosciuta alle regioni che, fermo il rispetto degli equilibri in conformità agli obiettivi di risanamento, implica necessariamente la possibilità di decidere la destinazione delle risorse iscritte nel proprio bilancio e le misure attraverso le quali conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa.

Ma il primato dell'unità finanziaria, rafforzato dai vincoli comunitari, ha agito quale veicolo o ragione materiale di soggezione degli enti sub-statali a quello centrale. In un contesto nell'ambito del quale il marcato decentramento delle funzioni, tratteggiato dal titolo V novellato, prelude ad un corrispondente

¹⁰ A. BENEDETTI, *Competenza statale di principi e coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.7/2004, p. 738.

spostamento del baricentro della spesa verso regioni ed enti locali, il perseguimento “degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei” potrebbe essere pregiudicato dall’operare in piena autonomia degli enti sub-statali: da qui la configurazione del potere di coordinamento quale limite di sistema, garanzia della coerenza delle condotte di tutti i soggetti istituzionali alle esigenze dell’ordinamento finanziario repubblicano.

Permane anche nel nuovo contesto costituzionale la concezione originaria della legge statale come garanzia di equilibrio rispetto alla moltiplicazione dei centri decisionali, funzionale ad assicurare l’ottemperanza agli imprescindibili obiettivi di finanza pubblica da parte di tutti i soggetti istituzionali.

La strumentalità rispetto all’ottemperanza dei vincoli comunitari conferisce all’attività di coordinamento una funzione finalistica che legittima la collocazione a livello centrale di penetranti poteri di indirizzo, di conformazione, di monitoraggio, controllo e vigilanza dei sistemi finanziari regionali e locali e, infine, di poteri sanzionatori, tutti esercitati attraverso la imposizione di misure particolarmente invasive della sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti sub-statali.

La giurisprudenza costituzionale di questo decennio, particolarmente sensibile a quest’ordine di idee, ha progressivamente spostato il presupposto di legittimità dei vincoli imposti dal legislatore statale dalla natura di obiettivi delle disposizioni, alla sussistenza di un margine di apprezzamento agli enti destinatari delle disposizioni in ordine all’adozione di specifiche misure strumentali al conseguimento degli obiettivi stessi.

Ciò sull’assunto che gli obiettivi programmatici di razionalizzazione della spesa pubblica interna possono essere conseguiti “solo se vengono fissati, con validità per l’intero comparto regionale, precisi limiti, che devono necessariamente tradursi in cifre per acquistare effettività, e non ridursi a mere indicazioni di massima idonee a conseguire i risultati voluti e imposti dall’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”.

Motivo per cui i principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali»¹¹.

Trattandosi di «misure in qualche modo di emergenza, che tendono a realizzare, un obiettivo di carattere nazionale» simili vincoli possono peraltro applicarsi in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione¹².

Dalla natura di principi fondamentali delle disposizioni di contenimento della spesa pubblica discende la legittimità delle norme strumentali a realizzarne gli obiettivi, limitandone o integrandone il contenuto¹³.

¹¹ Cfr sentenze n. 237 del 2009 e 417 del 2005

¹² Cfr sentenza n. 36 del 2004

¹³ Cfr sentenza n. 169/2007

Ne viene fuori un vasto campionario di misure a vario titolo qualificabili come principi di coordinamento: dagli “indicatori” che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi e che tendono soltanto a “dare un orientamento di massima”, alle generiche direttive, qualificate dal “fine di realizzare economie di spesa e migliorare l’efficienza gestionale”, alla imposizione di limiti complessivi alla crescita della spesa corrente. Misure accomunate dalla finalità e dalla strumentalità rispetto al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e dalla sussistenza di un minimo margine di apprezzamento delle Regioni in ordine agli interventi specifici da adottare.

Oltre a ciò il carattere “finalistico” dell’azione di coordinamento esige che a livello centrale si collochino anche i poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo eventualmente necessaria affinché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata¹⁴.

Ma 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»¹⁵, e il conferimento agli apparati centrali di funzioni amministrative non deve incidere sulle scelte autonome di regioni ed enti locali, né consentire agli uffici che ne sono titolari di “adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore”.

Su queste basi sono state dichiarate illegittime le disposizioni statali che stabilivano vincoli puntuali a specifiche voci di spesa quali quelle per viaggi aerei¹⁶, per assunzioni a tempo indeterminato¹⁷, per studi e incarichi di consulenza, missioni all’estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisti di beni e servizi, individuavano gli specifici strumenti attraverso i quali le regioni erano chiamate a perseguire il prescritto contenimento della spesa pubblica (riduzione della cilindrata media delle autovetture di servizio, prescrizione dell’uso della posta elettronica in luogo della corrispondenza cartacea, e dei servizi VoIP in luogo delle ordinarie comunicazioni telefoniche)¹⁸. In definitiva l’implementazione del principio costituzionale dell’autonomia di spesa regionale presuppone da un lato la strutturazione di sedi e strumenti di concertazione delle scelte di finanza pubblica e di composizione delle istanze di più livelli ordinamentali, e, dall’altro la sussistenza di adeguate garanzie in ordine alla sufficienza delle risorse autonome, e di strumenti idonei a garantire la convergenza delle condotte finanziarie di tutti i soggetti istituzionali verso gli obiettivi di buon andamento.

¹⁴ Cfr sentt. nn nn. 376 del 2003, 4 del 2004, 35 e 417 del 2005 e 179 del 2007, Sentt. nn. 4 del 2004 e 35 del 2005, 376 del 2003 353 e 390 del 2004 e 121 del 2007

¹⁵ Cfr sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004, 159 del 2008

¹⁶ Cfr sentenza n. 449 del 2005

¹⁷ Cfr sentenze n. 88 del 2006 e n. 390 del 2004

¹⁸ Cfr sentenza n. 417 del 2005

In assenza di queste condizioni nella corrente fase di attuazione delle disposizioni costituzionali permangono, senza sostanziale soluzione di continuità, la primazia del legislatore statale e la corrispondente condizione di “minorità” regionale, giustificate in relazione all’esigenza di garantire che il decentramento non si traduca in incontrollabili spinte centrifughe, suscettibili di pregiudicare la prevalenza degli interessi generali su quelli particolaristici, in relazione ai fondamentali valori di equilibrio finanziario e di uguaglianza nella fruizione dei cd diritti di cittadinanza.

L’estensione del perimetro della funzione di coordinamento determina un corrispondente ridimensionamento dell’autonomia di spesa, che rileva non come “assoluta libertà nella finalizzazione e nella quantificazione della stessa”, ma in relazione alla possibilità di scegliere le misure operative per conseguire i risultati imposti dal legislatore statale.

Ne deriva una situazione sostanzialmente non dissimile da quella che caratterizza l’autonomia tributaria, atteso che, nonostante l’enunciazione formale della immediata applicabilità della disciplina costituzionale, le prerogative di autodeterminazione in materia di spesa e di bilancio delle regioni devono ritenersi soggette a limiti più stringenti rispetto a quelli consentiti dal testo costituzionale, almeno sino all’adozione di un sistema in grado di garantire il concorso di tutti gli attori istituzionali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Permane in sostanza una situazione non molto differente da quella che ha caratterizzato la fase precedente alla riforma costituzionale, in cui l’autonomia finanziaria regionale era soggetta alle forme e ai limiti “stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”.

Rispetto ad allora il progresso della condizione autonomistica si è sostanziato nella individuazione di un contenuto minimo dell’autonomia finanziaria intangibile da parte del legislatore statale, individuato nella sussistenza di un apprezzabile margine di valutazione in ordine alla individuazione delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi indicati dal legislatore statale.

5. In merito al profilo della libertà nella finalizzazione della spesa, è generalmente condivisa l’opinione che i trasferimenti a carico del bilancio statale, anche se incrementano la dotazione finanziaria dei bilanci delle regioni, comprimono in modo illegittimo l’autonomia di spesa e di bilancio e le scelte programmatiche dei legislatori regionali.

Ciò vale a maggior ragione per i finanziamenti a destinazione vincolata, in relazione ai quali gli enti destinatari non possono decidere autonomamente l’impiego delle risorse, ma devono limitarsi ad erogare somme la cui destinazione risulta già determinata.

In considerazione di ciò, nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica, i mezzi per esercitare le funzioni devono provenire da fonti di entrata autonome,

salvo i trasferimenti di risorse - senza vincolo di destinazione - a carico del fondo perequativo e quelli realizzati mediante gli strumenti dell'art. 119, co. 5, (risorse aggiuntive ed interventi speciali).

Per evitare che dietro l'intento solidaristico lo Stato occulti ogni sorta di trasferimento a destinazione vincolata, la giurisprudenza costituzionale ha specificato che le risorse del fondo perequativo devono essere destinate esclusivamente agli enti con minore capacità fiscale senza alcun vincolo di destinazione (n. 423 del 2004), mentre gli interventi speciali e le risorse aggiuntive devono avere carattere integrativo rispetto alle ordinarie risorse dirette a garantire il finanziamento delle funzioni spettanti agli enti territoriali, riferirsi alle specifiche finalità di *perequazione dei bisogni* indicate dalla norma costituzionale, essere indirizzati a determinati enti, e non devono essere disposti a favore della generalità degli enti del medesimo livello istituzionale.

In ogni caso, quando i finanziamenti a destinazione vincolata riguardano ambiti di competenza delle Regioni, queste devono essere «chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio».

Qualsiasi altra forma «di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato in base a criteri stabiliti, nell'ambito della legge, dall'amministrazione dello Stato» costituisce «prosecuzione di una pratica [...] che ha trovato nel passato frequente impiego [...] ma che oggi risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo art. 119» (n. 16 del 2004).

Su queste basi si fonda la declaratoria di incostituzionalità di diverse leggi statali istitutive di fondi di finanziamento ripartiti dallo Stato tra le Regioni¹⁹, tra queste e gli enti locali²⁰, tra i soli enti locali²¹.

A fondamento di queste pronunzie si pone la constatazione che la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali²², atteso che i trasferimenti a destinazione vincolata «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»²³.

Ma nella giurisprudenza costituzionale si trova scolpita la difficoltà di implementare i “nuovi” principi nell'ambito di un sistema che, a dieci anni

¹⁹ Sent n. 370 del 2003, relativa al Fondo asili nido

²⁰ Sent n. 49 del 2004, relativa al Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali

²¹ Sentt nn. n. 16 del 2004, relativa al Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni, e 49 del 2004, relativa al fondo la realizzazione di infrastrutture di interesse locale

²² Cfr sentenza n. 370/2003, punto 7 del considerato in diritto

²³ Sentt nn. n. 16, 49, 423 del 2004; n. 219 e 222 del 2005; n. 451 del 2006; n. 105 del 2007

dalla riforma, rimane ancorato al modello di finanza derivata che ha caratterizzato il periodo precedente²⁴.

Questa difficoltà ha determinato una progressiva relativizzazione del principio di tipizzazione delle entrate regionali e locali poiché ha indotto la Corte a stemperare l'elencazione contenuta nell'art. 119 e ad ammetterne il superamento attraverso la legittimazione, "strutturale" o in via provvisoria, di una serie di finanziamenti a carico del bilancio statale.

Sotto il primo profilo la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto compatibili con il nuovo contesto i trasferimenti a destinazione vincolata nelle materie di competenza statale, individuando *de facto* un canale di finanziamento ulteriore rispetto a quelli previsti dalla Costituzione, destinato ad operare non soltanto nella fase transitoria dell'attuazione delle disposizioni costituzionali, ma anche nell'ambito del sistema a regime²⁵.

Il collegamento con la potestà legislativa mira a rinsaldare il legame dei trasferimenti con la funzione programmatrice ma, oltre a legittimare una tipologia di finanziamento (quantomeno) *praeter Constitutionem*, altera il parallelismo tra risorse e funzioni delineato dall'art. 119, e coinvolge il sistema di finanziamento nei complessi e articolati meccanismi di ripartizione della competenza legislativa.

Se si considera che i criteri di riparto della competenza legislativa elaborati dalla Corte legittimano la dilatazione della potestà dello Stato ben oltre i confini delle materie elencate nell'art. 117, risulta evidente l'attenuazione della *vis* innovativa del principio di tipizzazione delle entrate regionali e locali.

Sulla base di questo orientamento trovano infatti legittimazione interventi finanziari diretti dello Stato in materie a competenza plurima, con la precisazione che nelle ipotesi in cui tra le materie interessate non possa ritenersi "assolutamente prevalente" quella rimessa alla competenza legislativa statale è necessario che la distribuzione delle risorse sul territorio sia concordata con le regioni (in sede di Conferenza unificata) e che, comunque, siano previsti meccanismi volti a garantire la "leale collaborazione"²⁶.

Ma oltre a ciò l'impreparazione del sistema a parare i colpi dell'emergenza finanziaria "obbliga" la Corte ad ammettere, attraverso un'applicazione forzata dei principi di continuità ed ultrattività, il permanere dei fondi preesistenti ed il loro rifinanziamento, anche mediante la modifica delle originarie leggi istitutive²⁷.

²⁴ Sentt nn. 320 e 423 del 2004; n. 36 e 222 del 2005

²⁵ sent. 16/2004). -n. 51, 77, 160 del 2005, 118 del 2006, 137 del 2007.

²⁶ Sentenza n. 51/2005, per la parte concernente il fondo statale per interventi a favore dell'apprendistato e sentenza n. 231/2005 in materia di interventi statali volti a incentivare la partecipazione dei lavoratori alle imprese, cfr anche sentt. nn. 453 del 2007 e 50 del 2008

²⁷ nn. 320 e 423 del 2004; n. 36 e 222 del 2005

In sostanza, l'inattuazione della riforma costituzionale legittima il ricorso eccezionale a trasferimenti a destinazione vincolata, al fine di garantire l'imprescindibile equilibrio tra risorse e costi di esercizio delle funzioni.

Ciò perché il principio della tipizzazione delle entrate regionali è destinato ad operare nell'ambito di un sistema che, attraverso la copertura integrale degli oneri delle competenze affidate ai soggetti istituzionali, garantisca al contempo la responsabilità finanziaria degli enti di governo e la erogazione delle prestazioni concernenti i diritti fondamentali dei cittadini.

Il presupposto è che la soppressione dei trasferimenti statali venga compensata dalla proporzionale attribuzione di risorse derivanti da fonti di entrata proprie degli enti infrastatali di governo.

Sino ad allora la necessità di garantire l'erogazione delle attività, dei servizi e delle prestazioni concernenti diritti fondamentali dei cittadini prevale sulla esigenza di responsabilizzazione dei soggetti istituzionali sottesa al principio di tipizzazione delle entrate

Di conseguenza, stante l'impossibilità per le Regioni, di modificare le leggi vigenti ed appropriarsi dei contributi statali, ed in assenza di altri strumenti per adeguare da subito il sistema dei trasferimenti al nuovo quadro costituzionale, le "impellenti necessità finanziarie" dei soggetti istituzionali impongono "la temporanea applicazione" di leggi statali in contrasto con il nuovo assetto delle competenze e dei rapporti intergovernativi finanziari, fermo restando che "appare evidente che questo sistema .. non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro". (sent 255/2004).

Motivo per cui, attesa l'esigenza di non far mancare risorse per lo svolgimento delle funzioni di competenza regionale - soprattutto se rilevanti e strategiche per l'economia nazionale - i trasferimenti statali in materie di competenza regionale istituiti prima della riforma si giustificano "in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento" (sent. 162/2005). A patto che la ripartizione delle risorse venga approvata dalle regioni in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222/2005 in materia di trasporto pubblico locale).

Ma in diverse occasioni, in considerazione delle impellenti necessità finanziarie dei soggetti istituzionali la Corte ha dovuto spingersi ben oltre il concetto di continuità, arrivando a giustificare un vero e proprio principio di ultrattività, che legittima anche trasferimenti statali istituiti successivamente alla riforma del 2001 e contrari al nuovo riparto delle competenze (sent. 255/2004).

In definitiva, nella perdurante inattuazione delle disposizioni della Costituzione, la situazione di emergenza ha giustificato una torsione (provvisoria) del modello costituzionale che si è tradotta in una esautorazione della libertà nella quantificazione e nella finalizzazione della spesa, il cui ambito si è significativamente ridotto ai ristretti spazi di autodeterminazione concessi da un

lieve ridimensionamento della incidenza dei vincoli e degli interventi finanziari statali.

6. Se l'erogazione da parte del legislatore statale di risorse con vincolo di destinazione contrasta con il principio di tassatività delle fonti di entrata e con il riconoscimento costituzionale dell'autonomia di spesa regionale, i trasferimenti a carico della fiscalità generale diretti a ripianare i *deficit*, soprattutto sanitari, delle regioni contrastano altresì con l'obiettivo della responsabilizzazione dei soggetti istituzionali, che, insieme al principio solidaristico, costituisce uno dei capisaldi della riforma.

A tal fine le “forme di autofinanziamento” previste dal nuovo testo costituzionale, mirano a precludere la possibilità di interventi di sostegno finanziario ampiamente deresponsabilizzanti, e a mettere le Regioni in condizione di decidere in ordine al rapporto complessivo fra entrate e spese, facendo ricadere sulle collettività locali le conseguenze della loro gestione, secondo il principio della *culpa in eligendo* (BIN).

Il Giudice delle leggi in diverse occasioni ha rilevato²⁸ che «mal si concilia» con questo fondamentale principio il ripetersi di interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia sanitaria²⁹, ma l'attuale impossibilità di garantire l'integrale copertura dei costi di esercizio delle funzioni attraverso l'attribuzione di risorse proprie di ammontare adeguato, unitamente alla necessità di assicurare l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali da parte di tutti i cittadini, ha fornito giustificazione agli interventi di ripiano dei *deficit* regionali attraverso trasferimenti statali (a destinazione vincolata).

Una prassi che perpetua il sistema di “finanza derivata” che ha caratterizzato gli ultimi anni secondo un modello in cui “la libertà di spesa porta al dissesto e il dissesto alla perdita della libertà e dell'autonomia” (BERTOLISSI).

Il risultato è che si attribuiscono «risorse economiche solo ad alcune Regioni, pur oberate da gravi e tuttavia evitabili (doverosamente evitabili) situazioni di debito», non consentendo invece, proprio «alle Regioni che quei disavanzi hanno saputo evitare», di «utilizzare le risorse statali stanziare, per il miglioramento del proprio servizio sanitario, su basi di effettiva e reale parità istituzionale».

In diverse occasioni le regioni “virtuose” hanno altresì rilevato che a sanare l'effetto deresponsabilizzante di simili trasferimenti non basta la subordinazione della erogazione delle risorse a condizioni e requisiti quali la sottoscrizione di un accordo con lo Stato per i piani di rientro, la elaborazione di programmi operativi di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, l'impegno di destinare «al settore sanitario in modo specifico, anche in via alternativa», «quote di manovre fiscali già adottate o quote di tributi erariali attribuiti alle regioni stesse», attraverso l'incremento dell'addizionale

²⁸ Sentt. nn. 17 del 2004, 355 del 1993

²⁹ Sentt. nn. 107 e 168 del 2009

all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente, ovvero mediante «misure fiscali idonee ad “assicurare complessivamente risorse superiori rispetto a quelle derivanti dal predetto incremento nella misura massima»

Ciò perché la sistematicità degli interventi di ripiano dei *deficit* sanitari si traduce in “un forte disincentivo al reperimento di risorse nell’ambito della finanza regionale, finalizzate al mantenimento di un servizio sanitario efficiente ed economicamente sostenibile”.

Senza contare che la copertura dei “buchi” della spesa sanitaria con risorse a carico della fiscalità generale spesso si basa “su ingiustificabili valutazioni discrezionali del Governo, che agisce diversamente secondo il colore politico della Giunta regionale responsabile” (BIN).

Gli enti che hanno impugnato i provvedimenti di ripiano hanno in particolare sottolineato che simili forme di finanziamento determinano il paradossale effetto “di penalizzare quelle Regioni le cui capacità gestionali e amministrative hanno garantito situazioni di maggiore equilibrio e maggiore efficienza, non di rado anche attraverso percorsi di responsabilizzazione della collettività regionale, come il ricorso alla leva fiscale” chiamandole in qualità di “coobbligate solidali” «alla sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva» alla quale non hanno concorso.

Effetti che risultano ancor più inaccettabili se si considera che di questi interventi beneficiano solitamente «Regioni i cui problemi finanziari non sono stati determinati da una minore capacità fiscale degli abitanti sul territorio» (come esige il terzo comma dell’art. 119 Cost.), «ma da una gestione della cosa pubblica inefficace, inefficiente e antieconomica».

Né d'altra parte simili trasferimenti risultano diretti “a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni regionali, o possono ritenersi idonei a promuovere «la solidarietà sociale» (condizioni entrambe richieste dal quinto comma del medesimo art. 119), giacché, anzi, minano «alle radici il federalismo c.d. solidaristico», suscitando nelle Regioni chiamate a contribuire alla produzione delle risorse distribuite agli enti inefficienti «una crescente ostilità nei confronti di quegli enti che di quel tesoro beneficiano, e che dovrebbero impegnarsi a gestirlo secondo il principio del buon andamento».

Nella sentenza n. 216/2008 la Corte liquida simili impegnative argomentazioni dichiarando inammissibili, per carenza di interesse, le questioni di legittimità proposte da diverse regioni avverso il decreto legge n. 23 del 2007, sulla base della considerazione che le violazioni denunciate non sono in grado di produrre effetti diretti ed immediati sulle loro prerogative costituzionalmente garantite.

Ciò perché, nell’attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale, le Regioni sono legittimate a “contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia

finanziaria”, mentre il ripiano dei *deficit* sanitari di alcune regioni con trasferimenti a carico della fiscalità generale se favorisce soltanto gli enti beneficiari non penalizza gli altri perché non limita “il reperimento di risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario regionale”

Sicché nessuna utilità diretta ed immediata potrebbe derivare per le ricorrenti, “sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale”, atteso che “la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe – anche per l’assenza di un fondo sanitario nazionale (...) destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni (...)”.

L’assunto di fondo è evidente: il principio di responsabilità finanziaria presuppone la strutturazione di un sistema in grado di garantire l’autosufficienza delle regioni e l’attivazione di efficaci strumenti di controllo delle gestioni finanziarie; sino ad allora il governo della finanza pubblica e il coordinamento dell’attività finanziaria di tutti i soggetti istituzionali sono affidati alla valutazione comparativa delle diverse istanze ed esigenze da parte del legislatore statale, mentre le regioni possono sindacare le scelte del potere centrale soltanto quando si traducano in una grave alterazione dell’equilibrio tra risorse e oneri di esercizio delle funzioni di competenza. Ma, a ben vedere, ciò che viene in rilievo nel caso di specie non è tanto la ripartizione del potere decisionale ed il riconoscimento a favore delle regioni di prerogative di partecipazione all’adozione delle scelte di finanza pubblica, quanto piuttosto l’esistenza di un interesse di tutti i soggetti istituzionali al buon andamento del sistema finanziario, attraverso il coerente svolgimento degli obiettivi di stabilità, contenimento della spesa pubblica e responsabilizzazione degli enti di governo.

La negazione di un simile interesse determina la rivitalizzazione del ruolo unificante della legislazione statale e la riesumazione dell’interesse nazionale, a scapito del principio di equiordinazione tra i diversi soggetti istituzionali, che, se non significa necessariamente identità di posizione, deve quantomeno tradursi in una “parità dinanzi alla Costituzione” (BERTOLISSI).

L’equiordinazione di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato come componenti a pari titolo della Repubblica esclude ogni possibilità di configurare gli interessi perseguiti da ciascuno di questi enti come “propri”, nel senso di separati e conflittuali, rispetto all’interesse nazionale.

In ragione di ciò la limitazione dell’interesse delle regioni alla tutela della propria sfera di autonomia non sembra coerente con la nuova filosofia istituzionale nella misura in cui ripropone la concezione gerarchica del principio unitario in base alla quale valori ed interessi quali la stabilità finanziaria, il buon andamento del sistema di finanza pubblica e l’ottemperanza ai vincoli comunitari non costituiscono espressione dell’interesse comune degli enti che compongono l’ordinamento repubblicano, ma l’oggetto di un astratto interesse nazionale la cui concreta definizione, oltre ad essere appannaggio esclusivo del legislatore

statale, non è di per sé soggetta ad alcuna forma di controllo o di censura da parte di regioni ed enti locali.

In questa prospettiva il principio unitario vincola le Regioni a concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche sopportando sacrifici finanziari (sia nella forma della riduzione di entrate precedentemente riconosciute sia nella forma di una assunzione di funzioni ulteriori) ma, di contro, non le legittima ad agire a salvaguardia della stabilità del sistema, dato che possono contestare esclusivamente le misure che determinano una immediata e diretta contrazione di risorse destinate ai loro bilanci.

In questa costruzione non si tiene conto della circostanza che il ripiano dei *deficit* regionali con risorse a carico della fiscalità generale, al di là dei riflessi diretti sulle sfere di autonomia regionale costituzionalmente garantite, determina in ogni caso una alterazione della politica finanziaria generale.

Per coprire i disavanzi delle regioni non virtuose, infatti, lo Stato è costretto a ridurre le spese e/o aumentare la pressione fiscale, e la sottrazione di risorse agli obiettivi originariamente prefissati preclude di fatto un'ampia gamma di interventi astrattamente possibili.

Ciò, anche se non determina un danno diretto e immediatamente quantificabile a carico delle singole regioni, può senza dubbio pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di stabilità e risanamento dell'ordinamento finanziario, espressione di un interesse riferibile anche a questi enti quali componenti del sistema di finanza pubblica.

D'altra parte il semplice riconoscimento di un interesse alla giustiziabilità delle scelte dirette ad incidere sull'equilibrio del sistema finanziario non comporterebbe di per sé alcuna attenuazione della tutela dei valori ed interessi perseguiti dal legislatore statale, atteso che le esigenze unitarie connesse alla salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini potrebbero trovare adeguata tutela attraverso pronunce di merito fondate sulla recessività delle prerogative di autonomia finanziaria rispetto alla salvaguardia dei diritti costituzionalmente rilevanti delle persone.

Tale soluzione permetterebbe di conciliare la tutela dei diritti fondamentali con una concezione più "democratica" del principio unitario, coerente con il nuovo contesto costituzionale imperniato sull'equiordinazione tra gli enti che compongono l'ordinamento repubblicano. In tal senso una pronuncia di ammissibilità seguita da infondatezza non avrebbe cambiato il risultato, ma avrebbe probabilmente messo in luce la criticità dell'assenza di meccanismi di "condivisione" di decisioni che alla fine toccano **tutti**

Sotto questo profilo la scelta della inammissibilità in luogo dell'infondatezza è particolarmente significativa perché sembra attestare un'opzione definitiva, "strutturale", per la concezione gerarchica del principio unitario.

Nell'*iter* logico-argomentativo seguito dal Giudice costituzionale nella sentenza n. 216/2008, infatti, il riferimento alla necessità di salvaguardare l'eguaglianza dei cittadini nella fruizione delle prestazioni sanitarie si colloca a valle rispetto alla

Commento [CV2]: Ho interpretato l'osservazione come integrativa, ma forse era sostitutiva del periodo successivo

declaratoria di inammissibilità, e sembra finalizzato a “rassicurare” in merito al fondamento di legittimità dell’operato del legislatore statale.

In altri termini, l’impossibilità della Corte di sindacare la legittimità delle disposizioni impugnate non determina l’incolumità di una disciplina incostituzionale, giacché in ogni caso le risorse destinate dallo Stato al ripiano dei deficit sanitari di alcune regioni costituiscono trasferimenti ammessi ai sensi del quinto comma dell’articolo 119, secondo cui, al fine di «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».

In definitiva anche in relazione a questo profilo dell’autonomia di spesa la lenta gestazione del processo di attuazione delle riforme costituzionali ha comportato una sostanziale disapplicazione dell’art. 119: le scelte legislative continuano a muoversi sugli stessi percorsi del periodo precedente alla riforma costituzionale e la legittimità delle disposizioni statali viene valutata sulla base di parametri che prescindono dal nuovo contesto costituzionale

7. Anche sotto il profilo della garanzia della sufficienza delle risorse rispetto ai costi di esercizio delle funzioni la situazione *post* riforma non registra significativi mutamenti rispetto al precedente assetto costituzionale.

In merito, la necessità di conseguire un equo bilanciamento degli interessi (tutela dell’autonomia e risanamento della finanza pubblica) sottesi alla materia, ha indotto la Corte a ritenere legittimo un sistema ispirato al criterio dell’equilibrio finanziario, anche se con meccanismi di salvaguardia a favore delle esigenze dello Stato più efficaci di quelli previsti a garanzia delle istanze autonomistiche.

Sotto questo profilo l’espressa previsione del principio del finanziamento integrale dei costi di esercizio delle funzioni regionali e locali, non aggiunge alcuna garanzia al sistema di protezione dell’autosufficienza finanziaria vigente sotto il precedente assetto costituzionale.

In quel contesto, infatti, tale esigenza trovava riconoscimento e tutela attraverso il principio dell’equilibrio finanziario di cui all’art. 81 Cost., interpretato dalla giurisprudenza costituzionale come limite all’esercizio della funzione di coordinamento a garanzia dell’autonomia finanziaria regionale e locale.

Ciò sull’assunto che il richiamo ad una finalità di interesse generale, pur di precipuo e stringente rilievo come il coordinamento finanziario, non può di per sé legittimare il ricorso, per il suo perseguimento, a misure di contenimento della spesa pubblica suscettibili di vulnerare competenze ed interessi costituzionalmente garantiti.

Nel nuovo come nel precedente assetto costituzionale, quindi, il principio dell’autosufficienza finanziaria, si sostanzia nel divieto per il legislatore statale, di

addossare ad enti rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese o ridurre le risorse di competenza, in misura tale da alterare il rapporto di corrispondenza fra entrate e costi di esercizio delle funzioni.

Tuttavia tale corrispondenza non è definita “dal precetto costituzionale in termini quantitativi, ma 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”.

In ragione di ciò trova piena conferma l'orientamento della giurisprudenza costituzionale consolidatosi sotto il previgente assetto, secondo cui l'autonomia finanziaria non comporta affatto la garanzia della intangibilità della situazione finanziaria pregressa e quindi, nell'ambito di un complessivo disegno di ristrutturazione del sistema di finanza pubblica, la legislazione statale può procedere ad una riduzione delle risorse di cui dispongono le regioni.

La Costituzione, infatti, non ha certo vietato che nuove leggi statali intervengano a modificare la legislazione preesistente, anche per ciò che riguarda i proventi attribuiti dallo Stato alle Regioni; ed “il mancato o incompleto rispetto degli affidamenti che il legislatore statale abbia dato alle amministrazioni regionali si presta - in ipotesi - a venir censurato sul piano politico, ma non si risolve necessariamente, secondo l'ordinamento italiano, in un fattore d'illegittimità costituzionale”.

In ragione di ciò vengono ritenute legittime le disposizioni statali che determinano il graduale trasferimento di oneri a carico del bilancio regionale, o la riduzione di risorse, purché ciò non determini l'impossibilità di far fronte alle funzioni di competenza.

In altri termini la lesione dell'autonomia finanziaria regionale non consegue dal semplice incremento delle spese nell'invarianza delle risorse o dalla riduzione delle entrate precedentemente riconosciute, ma presuppone la dimostrazione che l'aggravio è di consistenza tale da determinare l'impossibilità per l'ente di far fronte ai costi connessi all'esercizio delle funzioni di competenza «mediante la rimodulazione e la compressione di altre voci di spesa».

Dimostrazione che può derivare esclusivamente dal concreto raffronto, sulla base del bilancio regionale, fra gli aggravii di spesa determinati dalle misure adottate dal legislatore statale, le risorse effettivamente disponibili – quali risultano voci del bilancio annuale e pluriennale della regione - e le spese sino ad allora affrontate.

Si tratta invero di un onere probatorio alquanto gravoso che implica l'analisi di voci intrinsecamente dinamiche e, in certa misura, una valutazione prognostica sulla relativa dinamica evolutiva, dal momento che la Corte dimostra di non ritenere sufficiente la semplice addizione dell'importo dei nuovi oneri a quelli precedenti e la constatazione che l'assenza di misure compensative determina la sostanziale invarianza delle risorse destinate alla relativa copertura.

Una vera e propria *probatio diabolica* che raramente le regioni sono state in grado di assolvere; motivo per cui le stesse, stante la prevalenza dell'interesse al contenimento della spesa pubblica, hanno spesso dovuto far fronte agli aggravii di oneri o alle contrazioni di risorse attraverso l'incremento della pressione fiscale, l'introduzione di forme di compartecipazione al costo di esercizio delle funzioni da parte degli utenti, la riduzione di trasferimenti ad enti pubblici ecc

Commento [CV3]: L'avverbio raramente si riferisce ai casi in cui comunque la Corte ha ritenuto illegittimi i tagli o le riduzioni di gettito scaricati dal legislatore statale sui bilanci regionali

8. Volendo tracciare un bilancio dei dieci anni trascorsi si può in prima analisi rilevare che il livello di decentramento delle risorse finanziarie e della spesa, in Italia, risulta sostanzialmente in linea con i valori medi dei Paesi con ordinamento federale o decentrato, e superiore a quello dei Paesi a ordinamento unitario..

Commento [CV4]: Il riferimento non attualissimo è ai rapporti ISAE 2006 e 2007 e alle valutazioni della COPAFF. Il confronto verte sui valori assoluti di risorse e di spesa trasferiti

Ma tale risultato è in rilevante misura condizionato dal *federalizing process* svoltosi a Costituzione invariata a partire dall'inizio degli anni '90, giacché la corrente fase di attuazione delle disposizioni costituzionali è invece caratterizzata da un processo (provvisorio) di neoaccentramento.

In tal senso la riforma costituzionale (insieme alla crisi finanziaria che ha caratterizzato questi anni) ha arrestato, o quantomeno alterato, la traiettoria di sviluppo dell'autonomia finanziaria.

La riscrittura dell'art. 119 consente l'instaurazione di un diverso equilibrio nei rapporti intergovernativi finanziari, ma non identifica con precisione, né garantisce, il potere finanziario regionale, la cui concreta consistenza resta rimessa alla "mediazione-conflitto tra i soggetti istituzionali e, in definitiva, alle scelte del legislatore ordinario" (DE JOANNA).

Mancano in particolare istituti e strumenti in grado di conferire effettività ai principi di autonomia finanziaria ed equiordinazione dando vita ad "ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti" che interagiscono reciprocamente al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero ordinamento repubblicano.

In queste condizioni il contemperamento tra esigenze unitarie e istanze autonomistiche si regge su un equilibrio precario e provvisorio, il cui adeguamento alle mutevoli esigenze del sistema di finanza pubblica è affidato alle valutazioni della Corte costituzionale, sulla base di criteri che in atto prescindono dal nuovo quadro ordinamentale.

Il risultato è che a dieci anni dalla riforma il sistema finanziario resta caratterizzato da una intensa conflittualità interlivello che alimenta un imponente contenzioso costituzionale; "non sembrano emergere significativi mutamenti rispetto al periodo precedente nella produzione legislativa" (DE SIERVO 2003); l'efficiente governo delle dinamiche finanziarie è ostacolato, da una parte, dalla frantumazione del potere decisionale e, dall'altra, dal proliferare delle interferenze dello Stato sulle scelte degli enti sub-statali; restano indeterminati

elementi centrali del nuovo assetto finanziario (meccanismi perequativi, costi di esercizio delle funzioni ecc).

In sostanza l'autonomia finanziaria sembra soggetta ad una precoce e significativa erosione: alla formale enunciazione dell'autoapplicatività dei principi costituzionali in materia di autonomia di spesa e di bilancio, non si è accompagnata una congrua attenuazione della pervasività del potere statale di coordinamento, e la potestà tributaria regionale è rimasta in larga misura "virtuale".

E proprio la sterilizzazione dell'autonomia tributaria ha contribuito a bloccare il sistema: nell'impossibilità degli enti di conseguire l'autosufficienza finanziaria attraverso risorse "proprie" resta immutata la pratica dei trasferimenti statali, spesso a destinazione vincolata.

Commento [CV5]: Eliminato il periodo sulla adeguata compensazione

A voler misurare il contenuto attuale dell'autonomia finanziaria per rispondere alla domanda "dieci anni dopo: più o meno autonomia?" si può constatare che il progresso della condizione autonomistica regionale si riduce alla possibilità di istituire forme di prelievo assolutamente marginali rispetto all'esigenza di perseguire, attraverso l'esercizio della funzione tributaria, un indirizzo politico autonomo, e ad un leggero ridimensionamento della incidenza degli interventi statali sotto forma di imposizione di vincoli all'autonomia di spesa regionale o di trasferimenti di risorse.

Per il resto permangono sostanzialmente immutati gli spazi di manovra concessi ai legislatori sui tributi attualmente vigenti e, sia sul fronte dell'autonomia di entrata che su quello della libertà nella quantificazione e finalizzazione della spesa, le scelte legislative non si discostano in maniera significativa da quelle del periodo precedente.

Il primo istinto è dunque quello di affermare che poco o nulla è cambiato in questo decennio; ma si tratta, è bene considerarlo, di un bilancio parziale e provvisorio, riferito ad un sistema la cui attuale conformazione prescinde dalle innovazioni costituzionali, ancora sostanzialmente "in potenza", e, di conseguenza, *de facto* disapplicate dalla Corte.

Sicché un serio bilancio del decennio deve necessariamente andare oltre la semplice misurazione dei poteri in atto esercitabili dalle regioni, e prendere a riferimento anche l'evoluzione "sotterranea" dell'autonomia finanziaria.

Sotto questo profilo non si può non tener conto dell'incertezza che caratterizzava la prima fase *post* riforma, alimentata ed aggravata dall'assenza di disposizioni dirette a disciplinare la fase transitoria, dalla mancanza di una fonte veramente repubblicana in grado di apprestare una regolamentazione condivisa dei rapporti intergovernativi finanziari, da una certa indeterminatezza del dettato costituzionale, e dalla mancanza di un termine per l'adozione della disciplina di attuazione.

In questa prospettiva, anche se il sistema delineato dalla riforma costituzionale non può certo considerarsi a regime, né si è giunti ad uno stato di avanzamento

considerevole, si deve tuttavia prendere atto della rilevanza dei risultati raggiunti in termini di chiarificazione del contesto.

Questa chiarificazione costituiva il presupposto fondamentale per consentire l'ordinato passaggio da un sistema di finanza derivata caratterizzato da un rilevante accentramento della potestà tributaria ad uno più coerente con il nuovo assetto costituzionale.

Sotto questo profilo la lunga fase transitoria ha consentito di individuare le distorsioni operative, strutturali e dimensionali del sistema di finanza pubblica e gli strumenti atti a rimuoverle.

Nonostante infatti sia piuttosto diffusa l'opinione che riconduce l'inattuazione delle disposizioni costituzionali all'eccessiva prudenza della giurisprudenza costituzionale e alla riluttanza del legislatore centrale a cedere quote del potere finanziario, a ben vedere tali atteggiamenti non costituiscono la vera causa dell'*impasse*, ma piuttosto l'effetto dell'assenza delle condizioni necessarie per una corretta implementazione del modello di autonomia finanziaria delineato dalla Carta fondamentale.

Sotto questo profilo rilevano in particolare le autorevoli analisi che evidenziano le criticità del processo di ripartizione del prelievo tra i vari livelli di governo, nonché le difficoltà a contenere la spesa pubblica (ACOFF, ISAE, OCSE, COPAFF).

E' evidente infatti la difficoltà di innestare un modello di relazioni finanziarie fondato sull'autosufficienza degli enti infrastatali di governo e sulla autonomia di entrata e di spesa nell'ambito di un sistema caratterizzato da evidenti difficoltà di gestione delle entrate da parte di regioni ed enti locali, dall'incapacità di razionalizzare la spesa pubblica, dall'assenza di efficaci strumenti di leale collaborazione, dalla mancanza di un sistema unitario di regole contabili e di adeguati strumenti di *enforcement*, da una rilevante asimmetria tra decisioni di spesa (ampiamente decentrate) e poteri di gestione delle entrate (fortemente centralizzati).

Simili lacune costituiscono evidenti indizi della impreparazione del sistema finanziario alla corretta implementazione delle nuove regole costituzionali.

Basti pensare che, in assenza di adeguate valutazioni in ordine alla distribuzione regionale del gettito dei singoli tributi, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali avrebbe potuto accentuare gli squilibri tra le diverse aree del Paese e pregiudicare il conseguimento dell'autosufficienza finanziaria da parte di molte regioni.

Ma oltre a ciò, in assenza di efficaci strumenti di raccordo ed armonizzazione, il riconoscimento in capo ai legislatori regionali del potere di "inventare" nuove forme di prelievo in relazione ad ogni manifestazione di capacità contributiva o di modificare in piena autonomia la disciplina dei tributi istituiti dallo Stato in relazione ad elementi come il presupposto, la base imponibile e i soggetti passivi avrebbe potuto **determinare**, ben oltre la semplice differenziazione fisiologica del prelievo stesso, una eccessiva frammentazione del sistema tributario suscettibile

Commento [CV6]: La valutazione, attenuata nella formula probabilistica, si riferisce anche alle preoccupazioni manifestate dalla Corte in relazione alla necessità di porre al riparo i principi costituzionali dal disordinato svolgersi della potestà tributaria da parte di una moltitudine di soggetti impositori

di pregiudicare l'unitarietà dell'ordinamento e di dar luogo a fenomeni di competizione fiscale selvaggia .

Sul versante dell'autonomia di spesa e di bilancio l'esperienza sinora maturata ha evidenziato preoccupanti fenomeni di “sforamento” strutturale dei parametri di efficienza finanziaria, che hanno dato luogo a costanti *deficit* di bilancio e hanno prodotto l'accumulo di rilevanti debiti.

Inoltre l'assenza di regole contabili uniformi ha determinato il proliferare di espedienti “intesi a celare lo stato patologico” dei bilanci di regioni ed enti locali “ricorrendo a volte persino a veri e propri artifici contabili”; prassi che rischiano di pregiudicare la funzionalità del sistema, depotenziando l'efficacia dei meccanismi e degli strumenti introdotti a garanzia dell'*accountability* e della esigenza di equilibrio finanziario.

Alla luce di queste rilevazioni la conclusione, solo apparentemente paradossale, è che il congelamento della nuova disciplina costituzionale in materia finanziaria non abbia arrecato rilevanti pregiudizi al sistema, prevenendo, al contrario, una probabile crisi di rigetto.

Ciò a maggior ragione se si considera che la dieta finanziaria imposta dall'attuale congiuntura economica sfavorevole ha notevolmente accentuato la competitività interistituzionale, esasperando gli egoismi reciproci che tradizionalmente animano tutti i contesti finanziari multilivello.

L'esiguità delle risorse disponibili ha alimentato il conflitto di interessi tra i soggetti istituzionali, e ciò ha ulteriormente ostruito gli angusti spazi per una proficua esplicazione del principio di leale collaborazione: l'unico strumento in grado di consentire il corretto ed armonico svolgimento del principio autonomistico e di quello unitario attraverso la piena integrazione tra i valori, gli interessi e le esigenze che ne costituiscono espressione.

L'incessante intrecciarsi delle rivendicazioni concernenti risorse e poteri ha favorito il consolidarsi di rapporti intergovernativi ispirati ad “una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative” invece che “a quel modello di cooperazione e integrazione *nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione*” che costituisce, il fine, l'essenza, la ragione materiale della nuova architettura costituzionale³⁰.

Questo non significa affatto che nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria sarebbe opportuno un rinvio della attuazione del “federalismo fiscale” giacché, come è stato autorevolmente rilevato, un sistema di decentramento finanziario ben congegnato può al contrario contribuire a realizzare le indispensabili condizioni per il concorso delle istituzioni territoriali alla difficile operazione di risanamento dei conti pubblici e, insieme, di sostegno alla crescita (BASSANINI).

³⁰

Corte cost., sent. n. 219/1984, nella citazione di R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit.

Significa semplicemente che l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali non può prescindere dalla previa introduzione di regole funzionali a garantire ad ogni soggetto istituzionale una provvista finanziaria obiettivamente parametrata agli oneri di esercizio delle funzioni, e di efficaci strumenti di responsabilizzazione in ordine al reperimento e all'impiego delle risorse.

Sotto questo profilo la lunga fase di transizione ha consentito la realizzazione di alcuni degli imprescindibili requisiti per una corretta implementazione della riforma, attraverso il reciproco adeguamento della normativa costituzionale e del sistema.

Sul versante tributario, infatti, la sospensione dell'attuazione delle disposizioni costituzionali ha consentito di individuare un modello autonomistico in grado di garantire (almeno sulla carta) il necessario equilibrio tra risorse e costi delle funzioni, ed un esercizio della potestà impositiva suscettibile di incidere sul contesto socioeconomico di riferimento, senza tuttavia alterare i delicati equilibri del sistema tributario repubblicano.

In tal senso si è cercato di ovviare alla perdurante mancanza di sedi e meccanismi di condivisione delle scelte attraverso la strutturazione di un sistema caratterizzato da un *decentramento simmetrico* dei poteri tributari, nell'ambito del quale agli enti sub-statali di un dato livello è consentito di differenziare il regime del prelievo in relazione ad un dato tributo entro limiti stabiliti dalla legislazione statale.

Questa soluzione costituisce il risultato di un complesso contemperamento tra l'esigenza di garantire alle regioni poteri e prerogative idonee a porre in essere politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori, e quella di salvaguardare l'unità dell'ordinamento tributario sotto il profilo della coerenza e della razionalità della produzione normativa in materia, e della tutela dei fondamentali valori di uguaglianza e capacità contributiva.

Da una parte infatti ciascun ente può adattare il prelievo applicabile nel suo territorio alle esigenze delle collettività amministrato, dall'altra i limiti al potere di manovra dei legislatori regionali si rivelano strumentali a garantire la compatibilità di ogni differenziazione con i principi fondamentali e con l'assetto dell'ordinamento tributario complessivo.

In coerenza con questa impostazione la legge n. 42/2009 da un lato introduce significative trasformazioni degli assetti fiscali esistenti - attraverso il riconoscimento ai legislatori regionali della possibilità di variare le aliquote dei tributi "derivati" e di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale - dall'altro realizza una sostanziale "ricalibratura" del contenuto della potestà tributaria: ad un sistema imperniato sul potere di "creare" fattispecie impositive e disciplinarne in piena autonomia ogni elemento, ne viene preferito uno "misto" incentrato su tributi condivisi in relazione ai quali alle regioni è riconosciuto un certo margine di manovra.

In questa prospettiva il ridimensionamento della potestà impositiva regionale rispetto alle potenzialità offerte dal testo costituzionale è finalizzato a garantire la

semplicità amministrativa e il contenimento dei *compliance costs* che ricadono sui contribuenti, un buon coordinamento fra prelievo regionale e centrale, ed una dinamica delle entrate dei governi infrastatali sufficientemente elastica, ma al contempo tale da non costringere a continue revisioni dell'assetto finanziario.

Per quanto invece concerne le condizioni per la piena esplicazione dell'autonomia regionale di spesa e di bilancio i principi recati dalla legge delega e l'adozione della legge n. 196/2009 hanno creato i presupposti per una maggiore coerenza e uniformità dei documenti contabili di tutti i soggetti istituzionali: condizione imprescindibile per il coordinamento delle condotte finanziarie degli enti infrastatali di governo, che sino ad ora si sono invero dimostrati piuttosto renitenti alla "leva" solidaristica cui sono chiamati dalle condizioni di grave sofferenza del sistema di finanza pubblica.

L'omologazione delle regole contabili costituisce la base su cui si intende impiantare un sistema fondato sui principi di autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo, sulla attribuzione di risorse autonome (attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali), sul superamento graduale del criterio della spesa storica (attraverso la combinazione dei parametri del fabbisogno standard e della perequazione della capacità fiscale), sul coordinamento dei diversi ordinamenti finanziari, sulla "tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa, continenza e responsabilità nella imposizione di tributi propri", sulla "premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica" e sulla previsione di meccanismi sanzionatori.

Naturalmente bisognerà attendere alla prova dei fatti i principi e le regole delineate dai primi provvedimenti attuativi della riforma per giudicarne l'impatto sul sistema, ma sin da ora sembra di poter ritenere che la sospensione del potere tributario regionale e la limitazione dell'autonomia di spesa e di bilancio hanno costituito il necessario prezzo da pagare per consentire la salvaguardia di fondamentali valori costituzionali rispetto al disordinato svolgersi di competenze finanziarie, e la realizzazione delle condizioni per un coerente svolgimento del disegno costituzionale.