

## **Gli orientamenti della Corte costituzionale sull'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL** (Antonio Brancasi)

*Sommario:* 1.- Una valutazione d'insieme. 2.- Il "congelamento" della potestà legislativa regionale in materia tributaria. 3.- La "tipizzazione" delle risorse di Regioni ed EE.LL. 4.- Il superamento del sistema "binario" di rapporti tra Stato-Regioni e tra Stato-EE.LL

### 1.- Una valutazione d'insieme

La riforma del titolo V della Costituzione ha dato luogo a molteplici ricostruzioni del nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali e, più in generale, del nuovo assetto dell'intera finanza pubblica, quali delineati dall'attuale versione sia dell'art 119 che dell'art 117 della Cost. Ricostruzioni tra loro estremamente diversificate, ma che talvolta concordano su certi punti e sono invece discordanti su altri. Ciò è, del resto, agevolmente spiegabile, perché i due articoli sono composti da varie disposizioni, ciascuna delle quali si presta ad essere interpretata in modi differenti, cosicché, combinando diversamente queste interpretazioni, è possibile pervenire ad un indefinito numero di ricostruzioni del sistema complessivo.

Questa situazione aveva suscitato molte aspettative su una presa di posizione della Corte costituzionale. Ci si attendeva che essa facesse, quanto meno, chiarezza su alcune delle alternative interpretative e fornisse, in tal modo, le coordinate sulla cui base poter ricostruire il sistema complessivo. In verità, queste aspettative sono rimaste in gran parte deluse, perché la Corte ha certamente messo alcuni punti fermi, ma questi riguardano profili abbastanza specifici e non risolutivi ai fini della ricostruzione del disegno complessivo; inoltre, ed è ciò che più conta, la Corte, nel motivare queste sue decisioni, ha seguito percorsi argomentativi non univoci con l'esito di aggiungere, ai dubbi interpretativi sulla portata delle disposizioni costituzionali, ulteriori incertezze su ciò che essa ha voluto effettivamente dire.

I punti fermi, che la Corte è, fin qui, riuscita a fissare sono, in definitiva, soltanto due e si possono riassumere nei seguenti:

- a) fin quando non siano emanate le leggi statali di determinazione dei principi fondamentali del sistema tributario, le Regioni non possono modificare leggi statali che disciplinino l'imposizione fiscale, neppure nel caso in cui tali leggi abbiano ad oggetto tributi il cui gettito sia in parte o integralmente di spettanza delle Regioni o degli EE.LL;
- b) la potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica consente alla legge statale di stabilire regole abbastanza puntuali, rivolte direttamente agli EE.LL e relative anche a materie riservate alla competenza residuale/esclusiva delle Regioni.

Come si può notare, gli unici punti fermi sono in senso restrittivo dell'autonomia. Sarebbe tuttavia superficiale concludere che l'orientamento della Corte è stato, fin qui, nel segno dell'accentramento: infatti vi sono state anche decisioni favorevoli alle ragioni delle Regioni. In particolare, è stata riconosciuta l'incostituzionalità di leggi statali istitutive di trasferimenti finanziari, a favore di Regioni ed EE.LL, vincolati a specifiche destinazioni: queste decisioni, sebbene costituiscano ormai una giurisprudenza consolidata, non forniscono però un punto fermo, perché motivate in modo tale che non è possibile estrapolare da esse regole abbastanza sicure. Già questa circostanza conferma che, più del dispositivo, interessano le argomentazioni utilizzate per motivarlo. D'altra parte, poco importa aggettivare, come autonomista o meno, l'orientamento fin qui espresso dalla Corte, mentre preme capire il modello di autonomia finanziaria ricavabile dalle sue pronunzie: interrogativo che ripropone la centralità della motivazione rispetto alla relativa decisione.

E' proprio su questo versante, quello delle argomentazioni utilizzate, che le pronunzie suscitano una sorta di insoddisfazione di fondo, in quanto la Corte, nel mentre incorre frequentemente in affermazioni la cui portata va ben oltre quanto necessario a motivare la decisione della specifica questione sottoposta, con eguale frequenza non si fa poi carico di dar conto delle implicazioni che le affermazioni pertinenti all'oggetto della decisione presentano su profili di altro genere. Due approcci di segno completamente diverso: il primo sembrerebbe, di per sé, denotare l'intento di fare chiarezza sul sistema complessivo, in realtà esso produce l'effetto esattamente opposto, perché è associato al secondo tipo di approccio e perché si sostanzia in affermazioni proposte in maniera assolutamente incidentale, senza evidenziarne l'importanza. La sensazione di fondo è che la Corte non ha ancora elaborato una lettura complessiva del sistema e che, in conseguenza di ciò, certe affermazioni, quelle di portata più generale e maggiormente significative, si spiegano soltanto in considerazione della specifica questione affrontata e probabilmente sarebbero di tenore diverso qualora la questione fosse differente. In definitiva, non si ha mai certezza che, nei passaggi più significativi di queste motivazioni, la Corte abbia voluto effettivamente sostenere ciò che dice, in quanto consapevole di tutte le implicazioni che ne conseguono ed in quanto consequenziale con altre proprie precedenti affermazioni.

D'altra parte, la disciplina costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali è congegnata in modo tale che le singole disposizioni, nel configurare l'intero sistema, sono anche tra loro strettamente interdipendenti, cosicché una determinata interpretazione delle une finisce per precludere certe interpretazioni, che sarebbero state altrimenti possibili, delle altre. Le interferenze sono tante e tali che soltanto a conclusione dell'intera operazione esegetica, dopo cioè aver

ricostruito l'intero modello costituzionale, l'interprete è in grado di sottoscrivere i risultati raggiunti sulle singole caratteristiche che concorrono a comporre il modello.

Probabilmente sarebbe eccessivo richiedere alla Corte una operazione del genere. Quello dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali è, infatti, un tema sul quale sembra prevalente l'idea di un'ampia latitudine dell'area lasciata dalla Costituzione alle scelte politiche, tanto è vero che l'art 3 della l. 27 dicembre 2002, n. 289 (*legge finanziaria per il 2003*), aggiornato dall'art. 2, c. 20 e seg., della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (*legge finanziaria per il 2004*), demanda l'avvio dell'iter di attuazione dell'artt 119 ad un apposito accordo tra Stato, Regioni ed EE.LL sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Questo accordo ancora non è stato concluso e sarebbe pretendere troppo dalla Corte aspettarsi una sua esplicita presa di posizione sul punto, che chiarisca preventivamente gli spazi lasciati dalla Costituzione alle scelte politiche. Si giustifica così che la Corte non ha voluto cogliere l'occasione per giungere ad una rilettura sistematica dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ed ha invece preferito limitarsi a risolvere le specifiche questioni sottopostegli; si giustifica meno che, nel seguire questo atteggiamento, essa non si è resa conto di come le affermazioni che andava incidentalmente facendo esorbitavano dall'oggetto della decisione e presentavano una rilevanza più generale, o quanto meno si sarebbero prestate ad essere intese in tal senso.

Proprio per queste caratteristiche, la giurisprudenza sull'art 119 non delinea un sistematico modello di autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma, ciò nonostante, l'analisi di essa è certamente utile per individuare le variabili interpretative rese non più praticabili e per delimitare, in tal modo, il tipo di modelli astrattamente rintracciabili nella disciplina costituzionale. Ma, per conseguire questo risultato, appare preferibile organizzare l'esposizione attorno alle questioni di fondo relative all'autonomia finanziaria, in modo da verificare in qual misura le pronunzie, fin qui intervenute in materia, costituiscano un apporto effettivo, o soltanto apparente, alla loro soluzione

## 2.- Il “congelamento” della potestà legislativa regionale in materia tributaria

Il primo problema, affrontato in ordine temporale dalla Corte costituzionale, riguarda la diretta efficacia dell'art 119 relativamente alla potestà impositiva regionale: in particolare, se l'entrata in vigore del nuovo titolo V sia o meno sufficiente a consentire alle Regioni di esercitare *da subito* i maggiori poteri loro riconosciuti dalla norma.

Si tratta di una problematica completamente nuova, sconosciuta al precedente assetto costituzionale, ove la potestà impositiva delle Regioni risultava segnata da due caratteristiche che ne

precludevano l'esercizio in mancanza di una preventiva legge statale. In primo luogo, la disciplina di questa potestà era relegata nell'art 119, tanto che l'istituzione di tributi regionali veniva concepita come esercizio della sola autonomia finanziaria e risultava sottratta alle regole dell'art 117 ed ai più ampi margini di autonomia riconosciuti alla potestà legislativa: ciò impediva di estendere alla potestà impositiva quanto si ammetteva per quella legislativa, e cioè di poterla esercitare anche in mancanza delle leggi cornice emanate dallo Stato. In secondo luogo, l'autonomia finanziaria era riconosciuta dall'art 119 "*nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica*" (comma 1), cosicché l'attribuzione alle Regioni di tributi propri (comma 2) era intesa nel senso che a ciò dovessero provvedere le leggi della Repubblica e che quindi le Regione potessero esercitare una loro potestà impositiva a condizione che queste leggi fossero state emanate e nei limiti dalle medesime previsti.

Nella nuova formulazione del titolo V, queste due caratteristiche risultano entrambe superate.

L'autonomia finanziaria è sì riconosciuta alle Regioni (ed anche ai Comuni, alle Città metropolitane ed alle Province), ma non più "*nelle forme e nei limiti*" delle leggi dello Stato (comma 1); così come, in luogo della previsione di una attribuzione di tributi propri, è stabilito che le Regioni (ma anche gli altri enti territoriali) "*stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri*" (comma 2). In definitiva, la potestà impositiva sembra conferita direttamente dalla Costituzione, senza alcuna intermediazione da parte delle leggi statali: impressione che è poi confermata dal fatto che essa è sì limitata da tali leggi, ma soltanto da quelle che dispongono "*principi di coordinamento*" e che quindi intervengono su poteri che, per poter essere coordinati, devono essere già stati conferiti.

Inoltre, la disciplina dell'autonomia finanziaria non è più relegata nel solo art 119: questo si limita a definirne l'architettura, ma è poi l'art 117 a qualificare la natura dei poteri mediante i quali essa è esercitata e di quelli che sulla medesima incidono. Ed infatti, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è annoverato tra le materie di competenza concorrente (art 117, c. 3); mentre, la stessa potestà impositiva è, come vedremo, eretta a distinta materia alla stregua delle altre materie considerate dall'art 117, nel momento stesso in cui viene riservata alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina del suo sistema tributario (art 117, c. 2, lett. e). Queste novità, rispetto al precedente assetto, non sono di poco conto, perché, se nell'istituire un tributo la Regione non fa altro che esercitare la sua potestà legislativa ai sensi dell'art 117, ricorrono tutti i presupposti per poter sciogliere l'interrogativo in questione, e cioè della possibilità o meno di esercitare *da subito* la potestà impositiva, secondo lo stesso ordine di idee utilizzato per qualsiasi altra potestà legislativa.

Bisogna però aggiungere che, nonostante l'ordine di idee possa essere identico, l'applicazione alla materia tributaria delle generali regole relative alla potestà legislativa deve tener conto che tale materia, e la competenza a legiferare su di essa, presenta, rispetto alle altre, due peculiarità.

Per un verso, è una materia sulla quale insiste identica competenza legislativa sia dello Stato che delle Regioni, dal momento che entrambi esercitano la loro potestà sui tributi che sono "propri". Come materia complessivamente intesa è possibile delimitarne gli ambiti in base al contenuto delle disposizioni, alla stessa stregua di una qualsiasi altra materia; ma, come sub-materia spettante allo Stato oppure alle Regioni, è necessario un criterio di riparto, perché altrimenti si dovrebbe accedere all'idea che il contribuente può essere costretto a pagare lo stesso tributo a più enti.

L'altra peculiarità è strettamente correlata e sta nel diverso rilievo che la Costituzione riconosce ai *principi del coordinamento*, rispetto ai *principi fondamentali* di una qualsiasi altra materia. L'art 117, c. 3, si limita a stabilire che nelle materie di competenza concorrente rimane allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali, lasciando con ciò intendere che l'esercizio di questa potestà non è in grado di paralizzare le competenze regionali (ed infatti la Corte costituzionale, nella sentenza n. 282 del 2002, ha confermato che i principi fondamentali, in mancanza di apposite leggi quadro, vanno ricavati dalla legislazione vigente); viceversa, l'art 119, c. 2, prevede un nesso più stringente, dal momento che consente alle Regioni (ma anche agli enti locali) di stabilire ed applicare tributi propri soltanto "secondo ... i principi di coordinamento".

Queste due peculiarità consentono di acquisire, con relativa certezza, che è la funzione di coordinamento a dover ripartire le aree di prelievo tra i vari livelli di governo. Ciò significa che i principi fondamentali del coordinamento presentano una maggiore latitudine rispetto a quelli relativi alle altre materie, nel senso che, oltre a limitare il modo in cui la potestà impositiva può essere esercitata, servono anche a limitare l'ambito materiale di esercizio della medesima (punto, questo, confermato dalla sentenza n. 37 del 2004). Ma, così impostata la questione, diventa decisivo l'interrogativo se la maggiore estensione contenutistica dei principi fondamentali di coordinamento sia o meno sufficiente ad alterare la regola generale che si diceva, e cioè che, in mancanza di apposite leggi statali di determinazione dei principi fondamentali, le Regioni possono egualmente esercitare la loro potestà legislativa, purché si conformino ai principi fondamentali estrapolabili dalla legislazione vigente.

Bisogna poi aggiungere che la risposta affermativa a questo interrogativo sarebbe di per sé risolutiva, in quanto l'art 119 risulterebbe *congelato* in attesa della legge statale di coordinamento del sistema tributario e le Regioni potrebbero nel frattempo esercitare esclusivamente la (quasi

inesistente) potestà impositiva loro attribuita dalla pregressa legislazione statale. Viceversa, l'adesione alla risposta negativa, che consentirebbe alle Regioni di esercitare *da subito* la loro nuova potestà impositiva purché in conformità ai principi di coordinamento ricavabili dalla legislazione vigente, non sarebbe di per sé risolutiva, ma aprirebbe l'ulteriore questione di come rinvenire questi principi fondamentali e di come delimitare l'ambito materiale di esercizio di tale potestà.

Gli elementi a favore della seconda delle due soluzioni sono certamente maggiori di quelli di segno opposto.

Sul piano formale delle espressioni utilizzate dalla Costituzione, è significativo che l'art 119, c. 2, subordina l'esercizio della potestà impositiva ai "*principi del coordinamento*": è sufficiente rilevare che non si parla di *leggi statali di determinazione dei principi fondamentali*; ma si potrebbe andare oltre e segnalare che neppure si parla di *principi fondamentali* e che, siccome il coordinamento è materia di competenza concorrente, il termine impiegato potrebbe riferirsi genericamente alle norme di coordinamento, e cioè anche a quelle emanate dalle Regioni per ripartire le loro aree di prelievo con gli EE.LL. Ma, a parte questi indizi di ordine letterale, il motivo di fondo che depone a favore di questa soluzione è che essa è l'unica compatibile con il concetto di coordinamento e con l'idea, che ne sta alla base, della attribuzione della potestà impositiva direttamente ad opera della Costituzione e senza l'intermediazione della legge statale. Ed infatti, in tanto si può dire che la potestà impositiva non è conferita dalla legge statale bensì dalla Costituzione, in quanto essa incontra nella prima soltanto limitazioni ed occupi l'area residuale degli ambiti di prelievo non riservati allo Stato o comunque non espressamente sottratti alle Regioni (in coerenza, del resto, con la residualità delle competenze legislative regionali): ambiti che, appunto, è possibile rinvenire nella legislazione vigente ancor prima che sia emanata la legge statale sui principi fondamentali di coordinamento.

Nelle sue prime pronunzie sull'argomento (sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003), la Corte costituzionale sembra accettare l'idea che i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario sono ricavabili dalla legislazione vigente e non devono essere necessariamente stabiliti da apposita legge statale. Non si può però affermare, con assoluta certezza, che la Corte ha voluto con ciò anche aderire alla soluzione che si diceva, e cioè che le Regioni possono *da subito* esercitare l'autonomia impositiva loro riconosciuta dal nuovo art 119.

Le questioni, affrontate dalla Corte, riguardavano la costituzionalità di leggi regionali che modificavano la disciplina statale di tributi il cui gettito era ed è integralmente devoluto alle Regioni (IRAP e tassa automobilistica). La Corte ha dichiarato l'illegittimità di queste disposizioni e, quel che più conta, è pervenuta a questa conclusione guardandosi bene dall'affermare che, in

manca della legge statale di coordinamento, la Regione non dispone ancora della potestà impositiva riconosciuta dall'art 119 e può esercitare esclusivamente le competenze legislative attribuitele in materia dalla previgente legislazione statale. L'illegittimità di queste disposizioni viene invece proclamata per il fatto che esse hanno ad oggetto tributi non "*propri*": ciò significa che la Regione dispone della nuova potestà impositiva ma l'ha esercitata fuori dall'ambito materiale di sua pertinenza; ambito che quindi la Corte ricostruisce, in mancanza di una espressa legge di coordinamento, ricavandolo dalla legislazione vigente.

Fin qui l'ordine di idee della Corte appare estremamente chiaro, lo diventa meno nella scelta del criterio con cui delimitare l'ambito materiale della potestà impositiva regionale. Il criterio più semplice sarebbe stato di dare rilievo anche al profilo relativo alla spettanza del gettito dei tributi, giacché un criterio del genere la Corte lo aveva già utilizzato in una sua precedente pronuncia (sentenza n. 138 del 1999). D'altra parte, questa soluzione poteva essere avvalorata dal rilievo che, siccome per l'art 119 sono certamente "*tributi propri*" delle Regioni quelli da esse istituiti ed il cui gettito compete integralmente alle medesime, le due caratteristiche possono operare anche disgiuntamente, allorché si tratta di ricostruire, sulla base della legislazione vigente, l'ambito materiale della potestà impositiva regionale.

La Corte esclude questa soluzione, che avrebbe costretto a dichiarare infondata la questione di costituzionalità delle leggi regionali impugnate, e sostiene che soltanto una delle due caratteristiche dei "*tributi propri*", quella appunto di essere istituiti da legge regionale, consente di delimitare l'ambito materiale della potestà impositiva delle Regioni e che ove il tributo sia stato istituito da legge statale, come nel caso di specie, la potestà impositiva continua a competere allo Stato fin quando la legge di coordinamento non provveda a ripartire diversamente le aree di prelievo. Questo ragionamento, in cui il potere di istituire un tributo diventa al tempo stesso sia causa della qualificazione del tributo come "*proprio*" che effetto di tale qualificazione, riusciva a risolvere la specifica questione che la Corte era chiamata ad affrontare, ma apriva ben maggiori interrogativi su profili di carattere più generale.

Infatti, una volta ammesso che l'efficacia dell'art 119 non resta sospesa in attesa della emanazione della legge di coordinamento del sistema tributario, bisognava trovare nella norma costituzionale il titolo giuridico dell'integrale conferimento alle Regioni del gettito di questi tributi non "*propri*". D'altra parte, non era possibile spiegare l'integrale conferimento di queste risolve alle Regioni come mera conseguenza della mancanza nel titolo V di una specifica disciplina del passaggio dal vecchio al nuovo regime: infatti, nel ragionamento della Corte, non si trattava affatto di una situazione di diritto transitorio, poiché nulla si sarebbe opposto alla istituzione con legge statale di un nuovo tributo da devolvere integralmente alle Regioni. Dovendo trovare il titolo

giuridico del conferimento di queste risorse, non era possibile ricorrere alla categoria delle compartecipazioni ai tributi erariali, perché una compartecipazione al 100% è in realtà una integrale attribuzione, cioè una forma di finanziamento non ricompresa tra quelle elencate dall'art 119. Da ciò la conseguenza di dover concepire queste risorse come ulteriori rispetto a quelle previste dalla Costituzione, ma ciò significava ammettere l'esistenza di risorse del genere ed escludere che l'art 119 abbia tipizzato le modalità di finanziamento delle Regioni. Un esito del genere sarebbe stato, come vedremo, di grande rilievo, per cui non è possibile eludere l'interrogativo sulla reale consapevolezza della Corte circa queste implicazioni della sua nozione di "*tributi propri*".

Ma, oltre a ciò, l'interrogativo di fondo riguarda l'effettiva intenzione della Corte di accettare l'ulteriore corollario della sua ricostruzione, e cioè che, siccome i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario sono ricavabili dalla legislazione vigente e non devono essere necessariamente stabiliti da apposita legge statale, le Regioni sono in grado di esercitare *da subito* la loro potestà impositiva relativamente agli ambiti di imposizione non occupati dalle vigenti leggi dello Stato.

Si tratta di un corollario necessario, perché altrimenti la Corte, qualora avesse voluto sostenere che "*tributi propri*" sono soltanto quelli per i quali la potestà impositiva è già riconosciuta alle Regioni dalla attuale legislazione statale, avrebbe potuto conseguire gli stessi risultati affermando che l'art 119 resta *congelato* in attesa della legge statale di coordinamento: con la differenza che questa diversa spiegazione non avrebbe richiesto di giustificare il titolo giuridico del conferimento alle Regioni dell'integrale gettito di alcuni tributi erariali. Coerenza vuole, quindi, che questo ulteriore passaggio fosse implicito nella ricostruzione della Corte e ciò non è di scarso rilievo perché, *da subito*, sarebbe consentito alle Regioni istituire tributi, purché nelle aree di prelievo non ancora disciplinate dallo Stato e purché senza compromettere il gettito dei tributi istituiti dallo Stato.

Ciò nonostante mancava, in queste pronunzie, una esplicita presa di posizione della Corte in tal senso e non si può dire con certezza che a rendere un tributo estraneo all'ambito materiale della potestà impositiva regionale fosse l'istituzione del medesimo con legge statale e non anche la mancanza di una legge statale di conferimento alle Regioni del potere di istituirlo. Ed infatti, a proposito di una legge regionale che disciplinava la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, la Corte (sentenza n. 297 del 2003) ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità, in quanto tassa "*istituita da legge regionale sulla base di autorizzazione contenuta in legge dello Stato*": dove appunto non è chiaro se ad annoverare tra i "*tributi propri*" questa forma di prelievo è l'essere stata istituita da legge regionale o il fatto che la legge statale abbia autorizzato le Regioni ad istituirla.

Nella giurisprudenza successiva la Corte mette in discussione l'unica certezza che si poteva ricavare dalle sue prime pronunzie, e cioè che i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario sono ricavabili dalla legislazione vigente e non devono essere necessariamente stabiliti da apposita legge statale. Il nuovo orientamento sembrerebbe nel senso che le Regioni non possono esercitare l'autonomia impositiva loro riconosciuta dal nuovo art 119 in mancanza della legge statale di coordinamento, cosicché risulterebbe prospettato per i principi del coordinamento un regime differenziato rispetto a quello ordinario dei principi fondamentali relativi alle altre materie.

Questa svolta si ritrova inizialmente in una pronunzia che riguarda tutt'altra questione e nella quale la Corte, nel riconoscere la portata immediatamente precettiva dell'art 119, si fa carico di precisare che ciò non vale nella materia tributaria, per la quale la "*norma costituzionale richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" (sentenza n. 16 del 2004). E', però, significativo che questa affermazione, fatta incidentalmente e senza che fosse necessaria a motivare la decisione, veniva avvalorata con il richiamo delle precedenti pronunzie che, come si visto, avevano seguito tutt'altra impostazione.

Permangono così elementi di equivocità che fanno dubitare della effettiva posizione della Corte, in quanto far risalire alle precedenti pronunzie la proclamata necessità del preventivo intervento del legislatore statale si presta a tre diverse letture:

- a) che non vi è consapevolezza del fatto che, in tanto ha senso porsi la questione dell'ambito materiale di esercizio della potestà impositiva regionale, in quanto si accetti l'idea che questa potestà sussiste *da subito*, anche in mancanza della legge statale di coordinamento;
- b) che dietro le precedenti pronunzie vi era, in realtà, l'idea inespressa che rinvenire nella legislazione vigente i principi fondamentali del coordinamento, e ricostruire sulla base di essi l'ambito materiale della potestà impositiva regionale, significa limitare questo ambito ai tributi per i quali tale potestà è già riconosciuta alle Regioni dalla previgente legislazione statale;
- c) che la necessità della legge statale di coordinamento, proclamata dalla sentenza n. 16 del 2004, riguarda esclusivamente la possibilità delle Regioni di esercitare la loro potestà legislativa relativamente a tributi istituiti, e precedentemente disciplinati, dallo Stato.

Questi elementi di equivocità permangono anche nella più recente pronunzia, con cui la Corte ha affrontato in maniera sistematica il problema della potestà impositiva riconosciuta dal nuovo art 119 (sentenza n. 37 del 2004). Oggetto della questione erano alcune disposizioni della l.

28 dicembre 2001, n. 448 (*legge finanziaria per il 2001*) relative a tributi istituiti dalla legge statale ed integralmente devoluti agli enti territoriali; disposizioni che modificavano particolari aspetti di tali tributi già oggetto di disciplina da parte della legge statale e che alcune Regioni avevano impugnato rivendicando, al riguardo, la loro potestà legislativa. Si trattava quindi di questione agevolmente risolvibile utilizzando la nozione di “*tributi propri*” elaborata dalla precedente giurisprudenza, tenuto conto che questa nozione comporta l’effetto speculare di mantenere allo Stato la potestà legislativa in ordine ai tributi non annoverabili tra i “*tributi propri*” degli enti territoriali.

Ciò nonostante, la Corte, nel dichiarare infondata la questione, basa le proprie argomentazioni sulla necessità della preventiva emanazione della legge statale di coordinamento e anche in questa occasione, richiamando le precedenti pronunzie del 2003, pretende di stabilire una linea di continuità con le medesime: si ha così una sorta di eccesso di motivazione che, invece di chiarire, finisce per rendere meno univoca la sua posizione. Ed infatti si trova affermato che “*poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicitazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati dalle leggi statali*”. Il discorso si presenta, in questo modo, incompleto, e per questo equivoco. Infatti, se è vera la necessità della preventiva legge statale di coordinamento, la mancanza di essa non preclude alle Regioni di legiferare soltanto sui tributi *esistenti, istituiti e regolati dalle leggi statali*, ma su ogni tipo di tributo, anche quindi su tributi nuovi per l’innanzi sconosciuti all’ordinamento. Viceversa, se ciò che preme è semplicemente escludere la possibilità delle Regioni di sostituire la loro legislazione tributaria a quella statale in mancanza della legge statale di coordinamento, non c’è bisogno, per ottenere un risultato del genere, di costruire un regime differenziato ai principi fondamentali di coordinamento, ma è sufficiente delimitare l’ambito materiale della potestà impositiva regionale mediante l’utilizzazione della nozione di “*tributi propri*”.

In realtà, vi sono nella motivazione anche altri passaggi che rendono chiaro come ormai la Corte punti sul più radicale *congelamento* della potestà impositiva regionale, conseguibile mediante la subordinazione di tale potestà alla preventiva emanazione della legge statale di coordinamento. Ed infatti, contestando che “*la materia del sistema tributario ... spetterebbe già da oggi alla potestà legislativa ... delle Regioni*”, il problema viene risolto a monte, senza più bisogno di interrogarsi su quali siano i “*tributi propri*”, giacché anche per quelli che potrebbero essere tali è comunque precluso alle Regioni esercitare la loro potestà legislativa.

Ma il passaggio più significativo è nella parte in cui la Corte precisa che la legge statale di coordinamento, oltre a *“fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi”* ed a *“determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario”*, dovrà *“definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali”* e conclude sostenendo che questi principi (e quindi anche la delimitazione delle rispettive aree di imposizione) sono *“oggi assenti perché incorporati, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato”*. Evidentemente con questa affermazione viene prospettato, per i principi del coordinamento, un regime differenziato rispetto a quello ordinario dei principi fondamentali relativi alle altre materie: regime differenziato dovuto al fatto che tali principi, a differenza dei secondi, non possono essere rinvenuti nella legislazione vigente. Risulta così rifiutata l’idea che la potestà impositiva è conferita direttamente dalla Costituzione e trova semplicemente limitazioni nella legge statale di coordinamento, perché altrimenti non vi sarebbero difficoltà a rinvenire nella legislazione vigente queste limitazioni, nel senso di precludere alla potestà regionale le aree di prelievo già occupate dallo Stato o che lo Stato decida di occupare. Viene invece avvalorata la tesi che a conferire questa potestà, individuando i tributi sui quali può essere esercitata, è la legge statale, giacché soltanto muovendo da un presupposto del genere è possibile sostenere che i principi di coordinamento non possono essere ricavati dall’ordinamento vigente.

Conclusivamente si può dire che questa giurisprudenza sviluppa una linea di progressiva chiusura degli spazi di manovra consentiti, *da subito*, alle Regioni sul versante tributario. A giustificare questo indirizzo è, in definitiva, la consapevolezza della Corte che l’intero sistema tributario può funzionare, nel nuovo assetto delineato dalla Costituzione, soltanto a condizione vi sia un reale coordinamento delle politiche fiscali dei vari livelli di governo. E’ in funzione di questa esigenza che viene *congelata* la potestà legislativa regionale in materia, con la conseguenza di instaurare una situazione asimmetrica, in cui il potere impositivo e la relativa potestà legislativa rimangono integralmente allo Stato.

Dei pericoli di una situazione del genere la Corte costituzionale mostra di essere consapevole, tanto è vero che, nell’ultima delle pronunzie richiamate, si preoccupa di affermare che alla paralisi dei poteri regionali si accompagna il divieto per lo Stato *“di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall’art 119, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali”*. Il punto è di grande rilievo, perché il vincolo per il legislatore statale di sostituire gli spazi di autonomia (e si noti non soltanto le entrate), che eventualmente sopprima, con nuovi spazi di autonomia (e si noti non semplicemente con entrate sostitutive) dovrebbe comportare l’incostituzionalità di quelle disposizioni [art 3, c. 1, della l. 27 dicembre 2002, n. 289 (*legge*

*finanziaria per il 2003*), confermato dall'art 1, c. 21, della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (*legge finanziaria per il 2004*)] che, in attesa dell'attuazione del federalismo fiscale, impediscono agli enti territoriali l'esercizio dei limitati poteri di manovra delle aliquote IRAP e delle addizionali IRPEF loro riconosciuti dalla legislazione attuativa del precedente art 119.

Rimane, tuttavia, il problema di fondo, perché, se è da condividere appieno l'esigenza di una legge statale di coordinamento, questa giurisprudenza della Corte finisce per renderne improbabile l'emanazione, giacché produce l'effetto di confermare integralmente il potere impositivo proprio di quel livello di governo che dovrebbe provvedere ad emanare tale legge e che da questa risulterebbe comunque limitato. E' più logico pensare che l'altro scenario, quello di consentire *da subito* alle Regioni il pieno esercizio delle loro potestà, darebbe luogo ad una situazione tale da costringere, con la forza dei fatti, lo Stato a provvedere al coordinamento in questione.

#### 6.- La "tipizzazione" delle risorse degli enti territoriali

E' giudizio condiviso che, nell'assetto precedente la riforma del titolo V, le Regioni erano sostanzialmente prive di autonomia finanziaria; ciò era, in parte, dovuto alla formulazione dell'originario art 119, che non forniva sufficienti garanzie a questa autonomia, ma principalmente era la conseguenza del modo in cui la norma costituzionale aveva trovato attuazione nella legislazione ordinaria. Eppure le Regioni disponevano di tutti i tipi di risorse loro riconosciute dall'art 119; anzi, bisogna semmai dire che, oltre a queste, le Regioni potevano contare su molti altri tipi di entrate non previste dalla Costituzione. In realtà, è stato proprio questo fenomeno a privare le Regioni di autonomia finanziaria, in quanto le ulteriori forme di finanziamento istituite dalle leggi statali, oltre a porle in una posizione di dipendenza dagli apparati centrali, avevano poi assunto una rilevanza quantitativa talmente predominante da snaturare il modello delineato dall'art 119 e da compromettere la loro complessiva autonomia finanziaria.

Il grado di autonomia finanziaria è il risultato delle caratteristiche delle singole tipologie di entrate riconosciute all'ente e della incidenza che ciascuna di esse presenta sul totale delle risorse di cui il medesimo ha la disponibilità. La passata esperienza chiarisce che per garantire autonomia finanziaria non è sufficiente che le norme costituzionali riconoscano tipologie di entrate in grado di assicurare, singolarmente considerate, tale autonomia, ma è anche necessario che precludano la possibilità di istituire entrate di tipo diverso, e cioè che *tipizzino* le modalità di finanziamento dell'ente.

A questo riguardo, la nuova versione dell'art 119 sembra segnare un cambiamento rispetto alla originaria formulazione, perché la circostanza siano previste, e disciplinate, tutte le tipologie di entrate che si possono ritrovare nel bilancio di un ente pubblico (non a caso la norma, a differenza della precedente versione, considera anche le entrate proprie e l'indebitamento) dovrebbe indicare l'avvenuta *tipizzazione* delle entrate che concorrono a formare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali: in altri termini, non solo vi devono essere le entrate previste dalla norma costituzionale ma, quel che più conta, vi devono essere soltanto quelle.

Il nucleo portante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali è costituito dalle risorse autonome che sono elencate dall'art 119 c. 2 e che consistono nei tributi e nelle entrate propri e nelle compartecipazioni a tributi erariali. Si tratta di entrate che presentano tre caratteristiche comuni: innanzi tutto garantiscono autonomia di spesa; inoltre, il loro gettito deriva dalle collettività di cui i relativi enti sono esponenziali; infine, sono entrate che garantiscono la non dipendenza finanziaria degli enti a cui spettano, nel senso che il loro importo non dipende da decisioni, più o meno occasionali, del livello di governo superiore, ma è stabilmente determinato parametrandolo a grandezze oggettive (il caso delle compartecipazioni), quando non dipende addirittura dalla autonoma volontà dell'ente che ne è titolare (il caso dei tributi e delle entrate propri). Accanto a queste risorse, sono poi previsti i trasferimenti del fondo perequativo (art 119, c. 3), anch'essi parametrati a grandezze oggettive (il differenziale di capacità fiscale delle singole comunità) e congegnati in modo da non comportare vincoli di destinazione in ordine al loro impiego; nonché le risorse aggiuntive e gli interventi speciali (art 119, c. 5) che, proprio perché non sono in grado di assicurare autonomia finanziaria, devono servire a fornire disponibilità ulteriori rispetto a quelle necessarie all'esercizio normale delle funzioni.

Per assicurare una reale garanzia alla autonomia finanziaria degli enti territoriali, è necessario che l'art 119, non soltanto consenta di rivendicare il tipo di entrate costituzionalmente previste, ma renda anche illegittima l'istituzione di ulteriori tipologie. La circostanza che in questo modo potrebbero essere precluse agli enti maggiori risorse non deve costituire una remora a pronunzie del genere, poiché il dato quantitativo non può restare disgiunto da quello qualitativo. Ed in effetti, la giurisprudenza della Corte costituzionale sembra essersi orientata proprio in questa direzione.

Del resto, è significativo che ad avviare questa giurisprudenza sia stata una pronunzia (sentenza n. 370 del 2003) che precede le sentenze nn. 16 e 37 del 2004, quelle cioè che, per *congelare* la potestà legislativa regionale in materia di tributi abbandonano la soluzione di delimitare l'ambito materiale di tale potestà mediante la definizione dei "*tributi propri*". Sembra quasi che, una volta affermata la tipicità delle risorse degli enti territoriali, la Corte si sia resa conto

che la definizione restrittiva dei “*tributi propri*”, non riuscendo a spiegare a qual titolo il gettito di tributi erariali sia integralmente conferito agli enti territoriali, è in realtà impraticabile, in quanto comporta riconoscere che possono sussistere ulteriori forme di finanziamento oltre a quelle previste dall’art 119.

La Corte afferma che gli unici trasferimenti finanziari ammessi dalla Costituzione sono quelli relativi al fondo perequativo e quelli realizzati mediante gli strumenti dell’art 119, c. 5, (risorse aggiuntive ed interventi speciali) e, nella pronunzia più significativa sul punto, si trova la precisazione, con specifico riguardo agli EE.LL, che 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, sulla base della premessa per cui la finanza locale era materia rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del Ministero dell’interno..., ma che oggi risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo art 119*” (sentenza n. 16 del 2004).

Naturalmente, per risultare incisive, queste affermazioni richiedono una precisa delimitazione del tipo di trasferimenti finanziari riconducibili agli interventi speciali ed alle risorse aggiuntive dell’art 119, c. 5, giacché altrimenti il fenomeno, che si intende escludere, verrebbe in realtà riproposto *sotto mentite spoglie*. Ed infatti, la Corte puntualizza (sentenze nn. 16 e 49 del 2004) che misure del genere devono avere carattere aggiuntivo rispetto all’integrale finanziamento delle funzioni spettanti agli enti territoriali, devono riferirsi alle specifiche finalità di *perequazione dei bisogni* indicate dalla norma costituzionale, devono essere indirizzate a determinati enti (caratteristica questa che non ricorre per il solo fatto sia prevista una riserva di parte delle risorse a favore di certe categorie di enti: sentenza n. 16 del 2004) e non devono essere disposte a favore della generalità degli enti del medesimo livello istituzionale. Ma la Corte va ben oltre e giunge a riconoscere alle Regioni un ruolo, in ordine agli interventi speciali ed alle risorse aggiuntive, che da alcune interpretazioni della norma costituzionale era stato negato, in considerazione del fatto che a venire in rilievo sarebbe la potestà esclusiva dello Stato in materia di “*perequazione delle risorse finanziarie*” (art 117, c. 2, lett. e). La Corte riconosce, infatti, che “*il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto all’interno del proprio territorio*” (sentenze nn. 16 e 49 del 2004).

Questo orientamento, ormai consolidato, ha portato a dichiarare l’incostituzionalità di diverse leggi statali istitutive di fondi di finanziamento ripartiti tra le Regioni (sentenza n. 370 del 2003, relativa al fondo asili nido), tra queste e gli EE.LL ( sentenza n. 49 del 2004, relativa al fondo

per il sostegno alla progettazione delle OO.PP delle Regioni e degli EE.LL) o tra i soli EE.LL (sentenza n. 16 del 2004, relativa al fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni, e sentenza n. 49 del 2004, relativa al fondo per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale).

La conseguente riduzione delle risorse a disposizione degli enti è stata indispensabile per tutelare la loro autonomia finanziaria, ma, associata al *congelamento* della loro potestà impositiva, ha accentuato l'asimmetrica posizione in cui essi vengono attualmente a trovarsi rispetto allo Stato, tenuto conto che questo, oltre a conservare appieno i propri poteri di prelievo, è in grado anche di risparmiare sul versante dei trasferimenti corrisposti agli enti territoriali. La Corte si è fatta carico soltanto in parte di questo problema: infatti, da un lato, non è riuscita ad *inventarsi* pronunzie di tipo additivo in grado di trasformare questi trasferimenti nelle tipologie previste dall'artt 119, mentre, da un'altra parte, ha mantenuto salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso nel limitato caso in cui a venire in rilievo fossero diritti della persona che richiedono continuità di erogazione delle relative prestazioni (sentenza n. 370 del 2003, a proposito del fondo asili nido). Questa seconda soluzione non fa però altro che confermare la necessità che la Corte trovi il modo di *inventare* forme nuove di tutela, altrimenti si può dubitare sulla tenuta del principio di tipicità delle entrate degli enti territoriali, non foss'altro perché sempre meno verranno proposte questioni di costituzionali del genere da parte delle Regioni.

Bisogna, inoltre, segnalare che anche in questa giurisprudenza non mancano elementi di equivocità. Tutte le pronunzie riguardano fondi settoriali a destinazione vincolata, per cui non è ben chiaro se la loro incostituzionalità attiene soltanto alla violazione dell'autonomia di spesa degli enti, con la conseguenza che sarebbe consentita l'istituzione di trasferimenti finanziari generici senza vincolo di destinazione, oppure se a venire in rilievo è anche l'autonomia di entrata (nella forma della non dipendenza finanziaria) di tali enti. Nella sentenza n. 370 del 2003 la Corte afferma che “*è contraria alla disciplina vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli EE.LL e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce*”. Il concetto è poi ribadito dalla successiva sentenza n. 16 del 2004, ove è detto che nel nuovo contesto costituzionale “*non possono trovare spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella loro destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi*”.

Tutte queste affermazioni si potrebbero spiegare in considerazione della circostanza che le questioni su cui la Corte doveva pronunziarsi riguardavano appunto fondi settoriali a destinazione vincolata; senonché nella sentenza n. 16 del 2004 la Corte aggiunge anche che, mentre sul versante dei tributi l'art 119 richiede la preventiva emanazione della legge statale di coordinamento,

relativamente ai trasferimenti *“fin d’ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica”*. In questo modo la Corte, svolgendo il discorso in positivo, sembrerebbe ammettere trasferimenti senza vincolo di destinazione, ulteriori a quelli relativi al fondo di perequazione fiscale, dimenticando così che anche questi trasferimenti pregiudicano l’autonomia finanziaria, potendo essere congegnati in modo da garantire sì autonomia di spesa, ma, nel contempo, da compromettere la non dipendenza finanziaria degli enti dai livelli di governo sovrastanti.

D’altra parte, una volta proclamata la necessità di adeguare *da subito* il sistema dei trasferimenti al nuovo quadro costituzionale, bisogna riconoscere che, in mancanza di strumenti processuali in grado di rendere coerenti (e non semplicemente eliminare) le forme di finanziamento istituite in difformità a tale modello, i margini per una lettura più consequenziale del principio di tipicità delle entrate degli enti territoriali si riducono fortemente. Infatti una lettura del genere comporterebbe l’incostituzionalità dei trasferimenti ordinari a favore degli EE.LL: problema che la Regione Basilicata aveva incidentalmente rilevato, nella sollevare la questione di costituzionalità poi decisa dalla sentenza n. 36 del 2004, e sul quale la Corte ha poi evitato di prendere posizione.

Vi sono poi alcuni passaggi del percorso argomentativi della Corte che rimettono in discussione l’unica certezza che sembrava possibile ricavare sul punto dalla giurisprudenza costituzionale, e cioè l’impossibilità di istituire trasferimenti con vincolo di destinazione a favore di Regioni ed EE.LL fuori dalle specifiche ipotesi (interventi speciali e risorse aggiuntive) consentite dall’art 119, c. 5. Si tratta di affermazioni che, nell’economia della motivazione, non erano affatto necessarie e che impediscono di ricostruire appieno il modello di autonomia finanziaria a cui la Corte sta realmente pensando.

La sentenza n. 16 del 2004, nella parte in cui afferma che l’attuale assetto costituzionale non consente più trasferimenti statali con vincolo di destinazione a favore degli EE.LL, precisa, in realtà, che ciò non è consentito *“fuori dall’ambito dell’attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza”* ed aggiunge, coerentemente, che *“trasferimenti del genere non sono consentiti nell’ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto ... dei principi fondamentali della legge dello Stato”* (in termini identici, la sentenza n. 49 del 2004): in questo modo viene ipotizzato un modello in cui la possibilità di finanziare con trasferimenti vincolati il livello di governo inferiore segue la potestà legislativa nella specifica materia interessata. Ma, se così è, resta da capire come sia possibile, dal momento che si sta parlando del finanziamento delle funzioni normali (che deve avvenire con strumenti diversi da quelli dell’art 119, c. 5, ed idonei a garantire autonomia di spesa): in particolare, non si capisce su quali basi si fondi un finanziamento del genere dello Stato alle

Regioni, visto che la finanza regionale deve essere costituita da entrate di tutt'altro genere; ma principalmente non si capisce più come dare attuazione all'art 119 rispetto agli EE.LL, visto che sulle loro competenza ordinarie insiste comunque la potestà legislativa di un livello di governo superiore e questa potestà comprenderebbe anche la facoltà di disporre finanziamenti vincolati per finanziare tali competenze.

Nella stessa sentenza vi è poi un ulteriore passaggio che appare difficile interpretare alla luce dei precedenti: vi si dice che lo Stato può, se del caso, disporre trasferimenti agli EE.LL con vincolo di destinazione *“passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali”* (in termini identici, la sentenza n. 49 del 2004). A parte il problema di come un vincolo di destinazione possa rispettare l'autonomia di spesa dell'ente a cui è impresso, rimane da capire se questa facoltà lo Stato la può esercitare nelle materie di propria competenza esclusiva o anche in quelle di competenza regionale.

La sensazione che si ricava è che la Corte ha voluto salvaguardare gli strumenti di programmazione (che sono anche di tipo finanziario) dello Stato e delle Regioni nelle materie di rispettiva spettanza e che questa esigenza ha contribuito, assieme a quanto si è detto a proposito dei trasferimenti senza vincolo di destinazione, ad indurla a non prendere posizione, in maniera netta, sul problema della tipicità delle risorse degli enti territoriali, in quanto ciò l'avrebbe costretta ad una ricostruzione complessiva dell'intero sistema, ritenuta ancora prematura.

In realtà, se la Corte, invece di aggirarlo, avesse affrontato il problema in tutti i suoi risvolti, si sarebbe dovuta porre l'interrogativo di quale tipo di funzioni devono essere finanziate dagli strumenti dell'art 119 e, proprio per garantire la funzione programmatica dello Stato e delle Regioni, sarebbe potuta pervenire alle medesime conclusioni in un quadro di maggiori certezze e, quel che più conta, senza compromettere il principio di tipicità delle forme di finanziamento, ma semmai delimitandone l'ambito di operatività.

Al riguardo bisogna muovere dalla constatazione che tra le competenze amministrative ve ne possono essere alcune che hanno ad oggetto attività di programmazione e di finanziamento degli enti territoriali preposti a realizzare poi le specifiche iniziative o a gestire concretamente le relative attività. Da ciò il problema se è possibile all'ente che dispone della potestà legislativa riservarsi queste competenze, oppure attribuirle ad un livello istituzionale superiore a quello preposto alla realizzazione degli specifici interventi, qualora ritenga che le medesime richiedono di essere esercitate in maniera unitaria. L'alternativa è tra ritenere che funzioni del genere scompaiono e non sono più ammissibili per il solo fatto che i trasferimenti finanziari non sono previsti tra le entrate

che, ai sensi dell'art 119, compongono l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, oppure sostenere una sorta di prevalenza dell'art 118 sull'art 119.

Per risolvere questo problema bisogna, in primo luogo, tener conto che vi sono ambiti in cui le competenze dell'ente, anche eventualmente di natura amministrativa, lo investono della potestà di definire le politiche da perseguire; vi sono invece ambiti in cui l'ente dispone di competenze che servono ad attuare le altrui politiche oppure a condizionarle ed orientarle mediante l'esercizio di potestà legislative (come nel caso della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) o anche amministrative. Questi due ambiti non sono delimitati direttamente dalla Costituzione che si limita ad attribuire la competenza a delimitarli e si limita a stabilire i criteri da seguire nel farlo.

In secondo luogo, bisogna anche constatare che l'autonomia finanziaria è un attributo meramente strumentale che serve agli enti per poter concretamente esercitare quei poteri che consentono loro di perseguire in autonomia proprie politiche, per cui essa è predicabile esclusivamente entro gli ambiti in cui ricorre questa possibilità ed è in riferimento a tali ambiti che opera l'art 119 e la *tipizzazione* delle forme di finanziamento da esso prescritta. Fuori di tali ambiti gli EE.LL (ma il discorso vale logicamente anche per le Regioni) devono poter disporre di risorse per l'esercizio di competenze che richiedono l'impiego di mezzi finanziari, ma queste risorse sono ulteriori e diverse da quelle previste dall'art 119, in quanto non concorrono a comporre la loro autonomia finanziaria, e restano liberamente disciplinate dal sovrastante livello di governo che è competente a definire le politiche a cui l'esercizio di tali competenze è funzionale.

Da tutto ciò discende che gli enti forniti di potestà legislativa dispongono anche del potere di lasciar fuori dall'ambito di applicazione dell'art 119 il finanziamento di determinate competenze amministrative e di istituire per esse appositi trasferimenti finanziari. Si tratta di un esito che attenua notevolmente il modello garantista di autonomia finanziaria, in quanto comporta il riconoscimento di un'area non tipizzata della finanza degli enti territoriali, ma che non vale a svuotarlo, perché risulta comunque circoscritto da alcuni correttivi previsti dal nuovo titolo V.

In primo luogo, questo potere va esercitato secondo il principio di sussidiarietà, per cui è necessario che la sottrazione di competenze amministrative all'area dell'autonomia finanziaria non dipenda semplicemente dall'esistenza (o creazione) di una funzione amministrativa di finanziamento (perché il mero finanziamento deve pur sempre avvenire nei modi stabiliti dall'art 119), ma si giustifichi per la presenza (o l'istituzione) di una sovrastante competenza di tipo programmatico, non altrimenti allocabile.

In secondo luogo vi sono le funzioni "*fondamentali*" degli EE.LL, che compete allo Stato individuare mediante l'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale. E' possibile, allora, riconoscere agli EE.LL un ambito di maggiore autonomia, relativamente alle loro

funzioni “*fondamentali*”, con l’esito di escludere che tali funzioni possano essere sottordinate a competenze programmatiche esercitate da altri. In definitiva, né lo Stato né le Regioni potrebbero sottrarre il finanziamento di queste funzioni all’ambito di applicazione dell’art 119.

#### 4.- Il superamento del sistema “binario” di rapporti Stato-Regioni e Stato-EE.LL

E’ abbastanza diffusa l’idea che il nuovo quadro costituzionale determina il superamento dell’assetto *binario* della finanza delle autonomie, che prefigurava un distinto e separato rapporto Stato-Regioni e Stato-EE.LL, e la sostituzione con un sistema *a cascata* di rapporti Stato-Regioni-EE.LL: del resto, i rilievi svolti a conclusione del precedente § si spiegano proprio alla luce di una lettura del genere.

Ad avvalorare questa idea concorre, in primo luogo, la constatazione che la costruzione ed il funzionamento del nuovo assetto finanziario degli EE.LL si regge sulle leggi di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica: leggi che rientrano nella potestà concorrente delle Regioni. Ciò significa che la disciplina statale, essendo circoscritta ai soli principi fondamentali del coordinamento e dovendo lasciare spazio al coordinamento regionale, dovrebbe avere ad oggetto i sistemi regionali delle autonomie e non i singoli enti e che dovrebbero essere poi le Regioni a stabilire le regole per i vari EE.LL.

L’altro elemento, di cui è necessario tener conto, è che in ordine al sistema tributario, non soltanto regionale ma anche locale, la potestà legislativa spetta alle Regioni ed è una potestà di tipo esclusivo. Il punto è in dottrina abbastanza condiviso e lo si può ritenere esatto, perché la disciplina del sistema tributario è eretta a distinta e separata materia nel momento stesso in cui l’art 117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina del suo sistema tributario. Stando così le cose, il criterio della competenza residuale della Regione comporta che, in ordine al sistema tributario regionale e locale, la potestà esclusiva è appunto delle Regioni.

Anche su questa questione la giurisprudenza costituzionale non appare univoca, in quanto per alcuni aspetti può essere interpretata in senso confermativo della ricostruzione che si è detto, ma per altri la contraddice completamente.

Relativamente ai tributi locali, va registrata una affermazione di carattere generale che investe il presupposto per poter affermare la competenza legislativa regionale in materia. La Corte afferma, infatti l’impossibilità di proclamare la competenza residuale delle Regioni per il solo fatto che “*un determinato oggetto di disciplina normativa ... non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell’art 117*” (sentenza n. 370 del 2003). In

effetti, proprio movendo da analoga constatazione, il riconoscimento della potestà esclusiva regionale in materia di tributi propri e tributi locali viene giustificato, dalle interpretazioni che si è detto, non per il fatto che di tali tributi non vi è cenno nell'art 117, quanto piuttosto per il fatto che l'art 117, c. 2, conferisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di propri tributi, lasciando così intendere che la Costituzione considera quella tributaria una distinta e separata materia, alla quale è quindi necessario applicare il criterio della residualità delle competenze, stabilito dall'art 117, c. 4.

In ordine al merito della questione, la pronuncia che ne tratta in maniera più sistematica (sentenza n. 37 del 2004) esordisce dichiarando di non condividere l'impostazione della Regione ricorrente, che ricalcava integralmente quella fin qui richiamata. Dalla motivazione risulta però che il dissenso non riguarda il riconoscimento di una potestà esclusiva delle Regioni in materia di tributi locali, bensì la rivendicazione della possibilità di esercitare *da subito* tale potestà. Già questo fatto, che cioè la Corte abbia avuto bisogno di affrontare il problema dell'efficacia del nuovo art 119 in mancanza della legge statale di coordinamento, dovrebbe dimostrare una sostanziale adesione alla ricostruzione della natura della potestà regionale, quale prospettata dalla Regione ricorrente.

Semmai sono altri gli elementi di equivocità e si ritrovano nella stessa pronuncia, allorché afferma che, stante la riserva di legge dell'art 23 Cost. e l'assenza di poteri legislativi in capo agli EE.LL, è necessaria una disciplina legislativa degli aspetti fondamentali dei tributi locali ed una definizione sia degli ambiti in cui *“potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi”* che del *“rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali”* e, a questo riguardo, precisa poi che si potranno *“in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)”*. Appare in effetti difficile ricostruire sulla base di questa precisazione l'orientamento della Corte: il riconoscimento di una normativa a due livelli (regionale e locale) è coerente con l'idea di una potestà esclusiva delle Regioni in materia; ma lo è anche l'ipotesi di una normativa a tre livelli, visto che comunque allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario; viceversa l'ipotesi di una normativa a due livelli (Stato ed EE.LL) sembrerebbe riprodurre appieno il tradizionale rapporto *binario* e contrastare appieno con quanto si è detto.

In realtà, è anche possibile ritenere che la Corte, quando immagina una normazione a due livelli (Stato ed EE.LL), vuole riferirsi alle forme di imposizione di natura latamente commutativa, quelle cioè che non trovano il loro fondamento soltanto nel principio di solidarietà e nel connesso obbligo di concorrere alla spesa pubblica, ma traggono giustificazione sia nelle utilità fornite al contribuente dall'ente, sia negli oneri che le attività dei contribuenti generano in capo all'ente. E' evidente che la

potestà di istituire questo tipo di entrate segue la competenza ad esercitare le funzioni da cui le medesime derivano, per cui le Regioni dispongono al riguardo di una potestà legislativa che non necessariamente è di tipo esclusivo ma che può essere anche concorrente, così come può anche mancare del tutto, nel qual caso in effetti si viene a configurare una normativa a due livelli (Stato ed EE.LL). Bisogna però dire che in casi del genere a venire sono le materie di settore, più che quella relativa al sistema tributario, la quale, proprio perché distinta dalle altre materie, dovrebbe riferirsi alle sole imposte e non genericamente al prelievo fiscale.

Quanto poi al versante del coordinamento della finanza pubblica, la giurisprudenza costituzionale è su posizioni di completa chiusura, non soltanto circa il superamento del rapporto *binario* tra Stato-Regioni e tra Stato-EE.LL, ma anche relativamente all'esigenza di garantire quelle condizioni minime dalle quali dipende una reale svolta autonomistica dell'ordinamento.

La questione riguarda il grado di dettaglio che le disposizioni adottate dallo Stato nelle materie di competenza concorrente devono presentare per qualificarsi come principi fondamentali. Si tratta di questione *vecchia*, ma che, proprio in ordine al coordinamento della finanza pubblica, assume, nel nuovo assetto costituzionale, connotazioni abbastanza diverse. Infatti, una disposizione eccessivamente dettagliata di coordinamento della finanza pubblica produce un duplice effetto: quello, deprecato già prima della riforma del titolo V, di restringere gli spazi lasciati alla legislazione regionale e quello, assolutamente nuovo, di costringere le Regioni a non esercitare la loro competenza di coordinamento per non compromettere l'autonomia (anch'essa riconosciuta dalla Costituzione) degli EE.LL.

La Corte, in tutte le pronunzie che affrontano la questione (sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4, 17 e 36 del 2004) e che tutte dichiarano la costituzionalità di disposizioni statali qualificandole come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, usa schemi argomentativi di un tempo, dimostrando così di aver presente soltanto il primo dei due profili ma non anche il secondo e di non essersi posta l'interrogativo del perché mai la Costituzione parla di *principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica* e non semplicemente di *principi fondamentali della finanza pubblica*. Ma vi è di più, perché gli schemi tradizionali sono applicati ad una materia, quella della finanza pubblica, che presenta una valenza trasversale e che non viene in alcun modo delimitata, con l'esito che quegli effetti restrittivi per le autonomie ammessi prima della riforma costituzionale vengono confermati anche rispetto alle materie passate alla competenza esclusiva delle Regioni.

A questo punto, per esplicitare e giustificare queste valutazioni di sintesi, non resta che prendere in considerazione il tipo di disposizioni qualificate dalla Corte come di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Alcune di queste disposizioni (in ordine alle quali, le sentenze nn. 4 e 17 del 2004) si riferiscono indistintamente, oltre che a Regioni ed EE.LL, anche a tutti gli altri enti pubblici. Esse ripropongono il problema del grado di dettaglio che un principio fondamentale può presentare: la questione è sempre stata controversa, ma alcuni criteri si sono consolidati già nella giurisprudenza costituzionale relativa al precedente assetto costituzionale; a questi criteri, altri dovrebbero aggiungersi nel caso in cui i principi fondamentali siano possibili esclusivamente per il coordinamento e siano destinati a limitare una potestà anch'essa di coordinamento. Infatti, in questo caso, si possono, semmai, giustificare gli angusti spazi di manovra imposti alle Regioni, tenuto conto della frequenza con cui disposizioni riferite alla generalità degli enti pubblici sono state qualificate di principio proprio per poterle estendere anche alle Regioni. Non si può invece giustificare l'effetto che disposizioni del genere producono sugli EE.LL, giacchè, a fronte di una loro autonomia che può essere soltanto coordinata dalla Regioni, essi, dopo l'esercizio della potestà legislativa regionale, si trovano costretti ad operare con limitazioni e vincoli ben maggiori di quelli imposti agli enti pubblici strumentali.

Altre disposizioni (in ordine alle quali, la sentenza n. 36 del 2004) sono rivolte esclusivamente agli EE.LL: anche per esse dovrebbero valere, seppure in termini diversi, i rilievi del punto precedente. Infatti, una soluzione del genere (e quella analoga di disposizioni differenti rivolte distintamente alle Regioni ed agli EE.LL) realizza il coordinamento delle politiche degli EE.LL (e, nell'altra ipotesi, anche delle politiche delle Regioni) agli indirizzi dello Stato; mentre, invece, la configurazione del coordinamento come materia di competenza concorrente ha un senso se lo Stato coordina con le proprie politiche l'attività, unitariamente intesa, dei livelli di governo inferiori e se sono poi le Regioni a coordinare alle loro politiche quelle degli EE.LL. In altri termini, l'apporto delle Regioni al coordinamento della finanza pubblica non può essere di tipo incrementale (aggiunta di disposizioni regionali a quelle statali), ma va concepito in chiave di specificazione, relativamente ai livelli di governo inferiori, di disposizioni rivolte indistintamente a tutti gli enti territoriali, perché altrimenti il coordinamento tra Regioni ed EE.LL viene in realtà effettuato direttamente dalla legge statale.

A conferma di ciò, si può ricordare che tra le disposizioni di questo gruppo vi sono quelle relative al *Patto di stabilità interno per gli EE.LL*. Si tratta, come è noto, di norme che servono a garantire il rispetto dei vincoli prescritti a livello comunitario dal *Patto di stabilità e crescita* che, a sua volta, impone agli Stati membri di perseguire precisi obiettivi di finanza pubblica. Siccome questi obiettivi riguardano la finanza dell'intero settore pubblico, il loro conseguimento richiede il concorso anche degli enti territoriali e le norme nazionali di coordinamento servono appunto a ripartire tali obiettivi tra i singoli enti. Stando così le cose, la natura concorrente della potestà di

coordinamento dovrebbe comportare una ripartizione *a cascata* (dallo Stato alle autonomie e dalle Regioni agli EE.LL) di questi obiettivi, in modo che il coordinamento statale trovi poi modo di essere specificato dal successivo coordinamento regionale. Viceversa, se lo Stato assegna questi obiettivi ai singoli enti, non soltanto viene a mancare ogni spazio per il coordinamento regionale, ma quel che più conta, il coordinamento/ripartizione tra le Regioni e gli EE.LL viene effettuato direttamente dallo Stato.

Vi è poi un ulteriore profilo di cui è necessario tener conto. La potestà di coordinamento viene qualificata dalla Costituzione come concorrente, non soltanto per garantire al riguardo un ruolo alle Regioni, ma anche per consentire soluzioni differenziate che considerino la concreta situazione in cui si trovano i singoli enti; soluzioni differenziate che difficilmente possono essere adottate a livello nazionale e che quindi sono precluse proprio dal tradizionale modello *binario* di rapporti tra lo Stato e le autonomie. La Corte sembra in effetti consapevole del problema, in quanto, al rilievo sollevato in questo senso dalla Regione ricorrente, non risponde affermando, come in altra occasione (sentenza n. 4 del 2004), che si tratta semmai di questione relativa alla violazione degli artt. 97 e 3 della Cost e che quindi la Regione non è legittimata a sollevare, ma si limita a giustificare la norma rilevandone il carattere di “*misura in qualche modo di emergenza*” (sentenza n. 16 del 2004).

Vi sono poi le disposizioni che susciterebbero perplessità anche qualora i principi fondamentali dovessero riguardare al finanza pubblica e non il coordinamento della stessa.

Si tratta, in alcuni casi, di norme talmente di dettaglio che la Corte, nell’annoverarle tra i principi fondamentali, finisce con l’avallare quella cultura del centralismo che, invece di definire il quadro entro cui l’autonomia può essere esercitata ed i fini a cui essa deve orientarsi, pretende di stabilire (o di *insegnare* paternalisticamente) il modo di bene amministrare, con l’esito di impedire la ricerca di soluzioni migliori e, quel che più conta, con il risultato di deresponsabilizzare l’amministrazione, la quale, per il solo fatto di aver osservato tali regole è messa in grado di rivendicare di aver ben gestito. Un emblematico esempio di disposizioni del genere è quello della norma che impone agli enti locali di utilizzare i prezzi Consip come base di gara nelle procedure di scelta dei contraenti: norma che, secondo la Corte, realizza “*un’ingerenza non poco penetrante nell’autonomia degli enti*”, ma che, ciò nonostante, “*non supera i limiti di un principio di coordinamento*” (sentenza n. 36 del 2004).

In altri casi, ancora, si tratta di disposizioni che riguardano la finanza pubblica soltanto indirettamente, alla stessa stregua di come la possono riguardare tutte quelle norme che, disciplinando attività dell’amministrazione, finiscono per presentare comunque un rilievo finanziario in quanto ogni attività, ed il modo di svolgerla, comportano una spesa ed un certo

ammontare di essa. Una concezione così ampia di finanza pubblica serve alla Corte per legittimare l'emanazione di principi fondamentali in materie che il nuovo titolo V attribuisce alla potestà esclusiva delle Regioni: si tratta, così, di disposizioni il cui grado di dettaglio è analogo a quello ritenuto, già prima della riforma costituzionale, caratteristico dei principi fondamentali, ma che riguardano ormai materie di competenza esclusiva delle Regioni. Un esempio del genere è costituito dalla disposizione che disciplina il procedimento di contrattazione integrativa e stabilisce che i comitati di settore (anche quelli relativi al personale degli enti territoriali), nel deliberare gli atti di indirizzo, devono attenersi ai criteri stabiliti per il personale statale: la Corte (sentenza n. 4 del 2004) riconduce la norma alla materia della finanza pubblica, in quanto rivolta al contenimento della spesa corrente, dimenticando con ciò che gli indirizzi dei comitati di settore non riguardano soltanto il profilo del costo complessivo dell'accordo integrativo, ma anche le componenti del medesimo, per cui l'obbligo di attenersi agli indirizzi impartiti per il personale statale va ben oltre la finalità di limitare la spesa corrente ed investe appieno la materia dell'organizzazione amministrativa.

Aprile 2004

*(rassegna aggiornata fino alle pronunzie depositate entro il 16 aprile 2004)*